

As políticas de educação às crianças pequenas os processos de focalização e descentralização pós 1990

Suzana Pinguello Morgado

Doutoranda em Educação na Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Resumo

Este texto tem por objetivo apresentar as discussões nacionais acerca da garantia de políticas para a educação infantil, como um processo em que assegura o direito à educação das crianças pequenas. Por meio de uma investigação histórica, com base em um levantamento bibliográfico, podem-se observar as constantes disputas entre a garantia do público e do privado, além da interferência internacional na efetivação de políticas e programas nacionais que atendam as crianças pequenas. Este processo, somado à organização do Estado Nacional brasileiro na década de 1990 de reforma do Aparelho de Estado, ao mesmo passo que se repassa ao terceiro setor, às famílias, às escolas e à sociedade as responsabilidades antes do Estado, evidencia o novo papel desempenhado pelo Estado no que tange a garantia de políticas. Pode-se concluir que o direito assumido pelo Estado para as políticas de educação, se vincula muito mais aos processos de focalização e de descentralização das ações, do que aos processos de efetivação de políticas universalistas para as crianças pequenas.

Palavras-chave reforma do Estado brasileiro, focalização, descentralização, Políticas de Educação Infantil, crianças pequenas.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo presentar los debates nacionales sobre la garantía política para la educación infantil como un proceso que asegura el derecho a la educación de los niños pequeños. A partir de una investigación histórica basada en una revisión de la literatura, se puede observar las constantes disputas entre asegurar el público y el privado, además de la interferencia internacional en la ejecución de políticas y programas nacionales que sirven a niños pequeños. Este proceso, junto con la organización del Estado Nacional brasileño en la reforma de 1990 del aparato del Estado, al mismo paso que transfiere al tercer sector, las familias, las escuelas, la sociedad las responsabilidades frente al Estado, pone de relieve el nuevo papel desempeñado por Estado en relación con las políticas. Se puede concluir que el derecho asumido por el Estado para las políticas de educación se vincula muchos más con los procesos de enfoque y descentralización de las acciones, en lugar de procesos efectivos de políticas universales para los niños pequeños.

Palabras-clave reforma del Estado brasileño, enfoque, descentralización, Políticas de Educación Infantil, niños pequeños.

Introdução

O direito à infância requer um entendimento além das especificidades daquilo que é ser criança. Além das bases psicológicas e convenções sociais que definem a infância, parte de sua garantia é o direito à educação. E para compreendermos como componente da constituição da criança, uma educação e uma escola assegurada legalmente a esta faixa de idade, é preciso compreender as políticas de educação infantil no Brasil,¹ o que será feito com base em sua localização histórica. Isto nos possibilita entender as múltiplas determinações que consolidam a base dessa etapa de educação e a especificidade aqui evidenciada, a discussão da sua política e de seus programas.

Entendemos que é nas relações entre o global e o local, em que se articulam os processos de concretização das intervenções internacionais por meio dos acordos multilaterais e da construção das Políticas Nacionais, que é estabelecido o caminho a ser percorrido pela educação infantil, segundo Campos.² Este direcionamento nos permite problematizar a primeira consideração de que: parte das políticas assumidas para a educação infantil no país é proveniente de investidas internacionais que se baseiam na cooperação mútua entre os países e que, por mais que trabalhe com a discussão específica para as crianças brasileiras, estas se vinculam a um movimento maior empreendido internacionalmente.

Embora essa etapa educacional exista no país há mais de um século ainda não é considerada obrigatória para o desenvolvimento das crianças,³ mas, sim, um direito concretizado pela Constituição Federal de 1988. Direito este que, durante a década de 1990, foi estruturado principalmente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).⁴ Acerca dos documentos, indicamos que existem três tipos: os de âmbito nacional, que são documentos norteadores e não se constituem em leis, portanto não têm caráter obrigatório,

1 As análises aqui apresentadas se constituem em uma adaptação da segunda seção da dissertação de Mestrado intitulada *A Parceria Público-Privado na Educação Infantil: Os Programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância* defendida em 2011, para o Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, sob a orientação da Profa. Dra. Ângela Mara de Barros Lara.

2 CAMPOS, R. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. 214f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

3 A partir da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, passa a ser considerada obrigatória a matrícula de crianças de quatro ou cinco anos na educação infantil, nas pré-escolas, no entanto, a primeira etapa da educação infantil, a educação dos alunos de zero a três anos, nas creches, ainda não é considerada obrigatória. Dessa forma, consideramos que a educação infantil, mesmo existindo há mais de um século, ainda não é extensível a todos os que desejarem matricular seus filhos.

4 BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

mas se consolidam enquanto orientação para a organização da educação infantil;⁵ a documentação nacional, obrigatória para a educação infantil, que deve ser entendida como mandatária, relacionando-se à articulação, princípios, procedimentos, organização, desenvolvimento e avaliação da educação infantil;⁶ e os de âmbito internacional, consolidados por meio dos organismos multilaterais como articuladores de políticas para a educação infantil, a partir de um processo de publicação de estudos e pesquisas e da construção de uma agenda globalmente estruturada,⁷ segundo Campos.⁸

A consolidação de políticas públicas sociais para a educação infantil é parte constituinte do processo de direito pela educação, que deveria ser assegurado pelo Estado. Com o objetivo de compreendermos o processo no qual a educação infantil no país está inserida, a partir da articulação das propostas nos documentos que garantem esta etapa educacional no contexto de reforma do Estado brasileiro, é que se consolida esta pesquisa. Contextualizaremos a década de 1990, o percurso histórico, social e político da sociedade brasileira e a partir dos anos 2000, de maneira que possamos entender os princípios e os fundamentos que embasam políticas, os programas de atenção e a própria educação infantil.⁹

5 Declaração Decenal de Educação para Todos 1993-2003; Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) de 1998; Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil de 2000; Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), tanto a de 1994 como a de 2006; Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007.

6 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Paraná: Imprensa Oficial do Paraná, 2004; BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996; BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*: Resolução CEB 1/99. Brasília: Diário Oficial da União, 1999; Plano Nacional de Educação – PNE, tanto o de 2001 quanto o de 2011 aprovado em 2014.

7 Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959; Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990; Educação um Tesouro a Descobrir -1996; Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2000; Educação para Todos: O Compromisso de Dakar de 2001; Brasil – Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas (2002); Os Serviços para a Criança de zero a seis anos no Brasil: Algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas (2004); Índice de Desenvolvimento Infantil entre 1999-2004; e Bases Sólidas: Educação e Cuidado na Primeira Infância – Relatório Conciso (2007).

8 CAMPOS, R. *Op. cit.*

9 Esta investigação se relaciona com a intencionalidade maior da pesquisa de Mestrado que se efetivou ao analisar o desenho político dos programas Primeira Infância Melhor (PIM), e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, destinados à educação infantil.

A Reforma de Estado brasileiro a partir da lógica neoliberal e sua influência na proposição das políticas sociais

A compreensão dos fundamentos e princípios da política de educação infantil e dos programas para esta etapa deve ser considerada parte de um processo de reorganização das ações do Estado brasileiro que, a partir da década de 1990, passou por reformas do setor administrativo, da saúde, da educação, das empresas estatais, entre outras. Essas reformas, por sua vez, devem ser compreendidas no contexto das relações políticas, econômicas, sociais, culturais, educacionais, levando-se em conta a parceria entre público e privado, ou seja, ao considerar a reforma do Aparelho de Estado que assegurou a ação do terceiro setor. A partir desta reforma são criados os mecanismos que regularão a parceria público-privado. A referência desse processo de mudança é percebida a partir da década de 1970, no período da crise do capital, que levou ao processo de reorganização da gestão da economia, da mudança conjuntural de articulação da política, do Estado e das próprias relações de produção da vida.

Poulantzas¹⁰ nos indica que esse Estado, que modifica sua forma de produção da vida, é uma organização burguesa. Suas características fundamentais são o modo de produção capitalista, a expropriação do sujeito de seu próprio trabalho e a coesão social na medida em que estabelece relações ideológicas, econômicas e políticas para as lutas de classe empreendidas contra as estruturas do Estado. Nesta sociedade há uma tentativa pela elite burguesa em neutralizar as contradições existentes entre Estado e sociedade civil no que tange à luta de classes:

[...] Tudo se passa nas suas instituições, como se a <<luta>> de classe não existisse. Esse Estado apresenta-se organizado como unidade política duma sociedade com interesses económicos divergentes – não interesses de classes, mas interesses de <<indivíduos privados>>, sujeitos económicos. Isto se reporta à relação do Estado com o isolamento das relações sociais económicas, o qual é, em parte, o seu próprio efeito. A partir desse isolamento, a função política do Estado apresenta uma ambivalência característica, constante diga respeito às classes dominantes ou às classes dominadas.¹¹

O poder ideológico assumido pelo Estado não representa uma ação determinista da totalidade de relações presentes na sociedade, mas indica o processo de lutas no qual os sujeitos sociais se inserem. Poulantzas¹² salienta que há uma tentativa de amenização da situação social ao investir, especificamente, em políticas sociais à classe dominada. Os

10 POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais do Estado capitalista*. Porto: Portucalense, 1971. (Vol. II).

11 *Ibidem* p. 8

12 *Idem*.

programas focalizados de contenção da pobreza são exemplos de ações que possibilitam a sistematização da hegemonia e reprodução do sistema vigente. São categorias que devem ser consideradas a partir da relação entre múltiplos fatores que necessitam ser compreendidos em um todo articulado:

[...] o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por conseqüência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas.¹³

Esse processo marcado por Poulantzas¹⁴ representa a dialética de coexistência de forças opostas no corpo social, que lutam por seus direitos com maior ou menor intensidade, conforme a representatividade dos grupos sociais, da cultura na qual são inseridas e do papel assumido pela educação. Saes¹⁵ indica que o Estado burguês pode ser identificado ao se propor condições de reprodução da ideologia que mantém o sistema capitalista ao conservar dois aspectos a este intrínsecos: individualizar os sujeitos que trabalham, tornando-os indivíduos de vontades subjetivas e de direitos que não se relacionam com os dos demais, aspecto alcançado pela “[...] troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário a forma de um ato de vontade realizado por iguais [...]”;¹⁶ e neutralizar a ação coletiva dos indivíduos, que passam a ser considerados seres individuais, com vontades antagônicas e distantes do coletivo de classe social.

Peroni¹⁷ esclarece que o Estado brasileiro está envolvido em um movimento histórico mais amplo, representado pelo capitalismo e o processo de crise deste. A autora assume que “O Estado, na perspectiva lógico/histórica [...] tem na vida material dos indivíduos sociais a sua base”.¹⁸ E essa vida material se apresenta embasada “[...] pelo modo de produção capitalista e pelas suas formas de intercâmbio, necessárias enquanto houver divisão do trabalho e propriedade privada”.¹⁹

13 *Ibidem*, p. 17

14 *Idem*.

15 SAES, D. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1998.

16 *Ibidem*, p. 30

17 PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

18 *Ibidem*, p. 21

19 *Idem*.

Ao Estado cabia a tarefa de desempenhar sua função representativa, como analisam Netto e Braz,²⁰ ao indicar que àquele cumpria garantir as condições para a acumulação de capital. Nesse contexto, as políticas educacionais no Brasil são entendidas a partir da reprodução das relações estabelecidas no macro – na consolidação do Estado – e que teve amplo embate de distintos grupos com interesses clientelistas. Entender a organização do Estado brasileiro como parte de um processo mais amplo do que as próprias relações políticas nacionais nos permite considerar as relações políticas e econômicas sofridas pelo capitalismo no decorrer de sua história.²¹

Inicia-se na década de 1970, como indicado por Peroni,²² um período em que as crises do petróleo de 1973 e 1979, o aumento de juros, as crises fiscais, o retorno da inflação, o fim da paridade entre as moedas e a globalização financeira modificaram a configuração da economia do mundo. Houve aumento extremo da pobreza e crescimento estrutural do desemprego; a organização do capital, em seu processo contraditório de crise, necessitava de uma nova forma para organizar a política e a economia; e o modo de produção e reprodução da vida era estabelecido – o neoliberalismo.

A partir das ressignificações históricas e de uma base material consolidada, entendemos que a organização neoliberal de Estado não configurava apenas a economia, mas interferia na conjuntura de toda a sociedade, na educação, na cultura, na política, nas políticas sociais e, dentre outros setores, na efetivação do consenso e hegemonia do capitalismo. Este movimento neoliberal chega ao país a partir de um encontro chamado de Consenso de Washington,²³ ocorrido na capital dos Estados Unidos em fins de 1989 e que contou com a

20 NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia Política: uma introdução crítica*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008. Volume 1. (Biblioteca Básica de Serviço Social).

21 A perspectiva teórica adotada neste artigo indica que é preciso entender o objeto de análise dentro do movimento da história, dessa forma, far-se-á algumas indicações em nota de rodapé para apresentar alguns pontos fundamentais desta análise. A princípio considera-se que a reforma de Estado brasileiro se fez via, reorganização do capitalismo, movimento que ocorreu ao longo de sua história, mas que teve sua última grande adaptação por volta de 1970, cercado pelo o processo de mundialização após a terceira crise do capital. A partir dessa década, se configurou o âmbito para que se desenvolvesse a regulamentação do Estado e da economia por meio da ideologia neoliberal. Cf. PAULANI, L. M. “O projeto neoliberal para a sociedade brasileira”. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.). In: *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz; EPSJV, 2006, p. 67-107.

22 PERONI, V. *Op. cit.*

23 Em síntese, o Encontro tinha o objetivo de avaliar a situação econômica dos países latino-americanos e assegurar uma reforma de cunho neoliberal. Tal evento foi finalizado indicando que, com exceção do Peru e Brasil, os países da América Latina desenvolviam a contento as reformas neoliberais empreendidas e que, como condição para continuar recebendo financiamento dos organismos bilaterais e multilaterais, os países requerentes do financiamento deveriam assumir a reforma. A mensagem divulgada pelo Consenso foi tão eficaz que passou admitir a discussão pública da incapacidade de o Estado decidir; passou-se a falar na falência do Estado, na incompetência deste para administrar a política fiscal e monetária e, até mesmo, os recursos naturais. Cf. BATISTA, P. N. *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-*

presença de economistas latino-americanos, funcionários dos organismos multilaterais – Banco Mundial, FMI e BID – e do governo norte-americano, como indica Batista.²⁴

Como apontado por Frigotto e Ciavatta,²⁵ tanto o consenso às políticas neoliberais quanto o Consenso de Washington se consolidaram enquanto lemas do governo de Fernando Henrique Cardoso. “O conjunto de pressupostos assumidos e partilhados pelo projeto econômico-social do Governo Cardoso é extraído da cartilha neoliberal do Consenso de Washington [...]”.²⁶ O modelo neoliberal delineado pelo Consenso de Washington foi fundamental para se reestruturar as relações político-institucionais dos países latino-americanos que possibilitaram a estruturação da ação dos organismos multilaterais e seus documentos norteadores. Essa reforma se alinhava ao processo de ajuste estrutural e, conforme Toussaint,²⁷ compreendia medidas de consenso, destinadas aos países que requeriam financiamento das instituições internacionais.²⁸

O fim do período ditatorial, como argumentado por Peroni,²⁹ nesse contexto, representava a necessidade de um Estado que não fosse burocrático; era necessária uma organização econômica que articulasse a nova realidade das relações econômicas, políticas e sociais pelas quais a sociedade brasileira passava. Era necessária uma nova forma de se encarar as crises fiscais e se tornava fundamental uma reforma que tivesse suas bases no modelo gerencial neoliberal.

Era um jogo ideológico que se consolidava na nova organização do aparelho de Estado brasileiro que se pôde observar, inclusive, no processo de tramitação das legislações que diziam respeito à educação, como a LBD n.º 9.394/96, tratada por Peroni.³⁰ Nesse processo o cerne das discussões era o jogo de interesses clientelistas a partir da tentativa dos vários grupos de garantia da representação de seus interesses, fato que podemos aproximar da

americanos. São Paulo: Peres, 1994. (Caderno Dívida Externa, n° 6).

24 *Idem*.

25 FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. “Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentiva à lógica do mercado”. In: *Educ. Soc.* Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

26 *Ibidem*, p.105

27 TOUSSAINT, E. *A bolsa ou a vida - a dívida externa do Terceiro mundo: as finanças contra os povos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

28 O empréstimo era concedido, uma série de medidas e políticas eram acompanhadas pelas agências multilaterais de financiamento, podendo estas cancelar o desembolso financeiro caso alguma medida fosse tomada sem que estivesse acordada pela instituição financiadora. Dessa forma, eram os acordos estabelecidos internacionalmente – os ajustes estruturais – que determinavam certas ações que deveriam seguir as nações requerentes, para que fossem liberados os financiamentos para os projetos em educação, saúde ou medidas de saneamento básico, por exemplo, Toussaint (*Op. cit.*)

29 PERONI, V. *Op. cit.*

30 *Idem*.

vitória obtida na Constituição Federal de 1988 com a garantia da oferta, pelo setor privado, da educação.

No Brasil, o chamado alinhamento à lógica neoliberal se desenvolveu ao que Silva³¹ chama de transição democrática, ocorrida com o fim da ditadura militar, no intento de industrializar a economia brasileira, e materializada pela eleição dos governos de Fernando Collor de Mello, de 1989, e Fernando Henrique Cardoso, de 1994. Esses fatores, além de possibilitar o alinhamento do Estado ao neoliberalismo, indicaram a crescente articulação entre o público e o privado e permitiram o processo de reforma do aparelho de Estado brasileiro, empreendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso quando este criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu a responsabilidade, como argumenta Peroni,³² de apresentar o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* em 1995.

A reforma do aparelho de Estado (1995) partiu do pressuposto da situação econômica, política e social em que o Estado brasileiro se encontrava já na década de 1980. Ela se desenvolveria nos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário e assumiria como pressuposto que esta reforma seria compreendida a partir “[...] do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”.³³

A partir da Reforma caberiam ao Estado: a definição de políticas públicas por meio do ajuste fiscal; o descarte de seu papel protecionista com a liberalização comercial; a conscientização de que era necessária a privatização das empresas estatais ao passo que estas acirravam a crise fiscal e dificultavam a capacidade do Estado em promover a poupança; a destinação dos serviços ao setor privado em nome da maior eficiência; o estabelecimento de uma parceria entre Estado e sociedade para que se pudessem prover os serviços não exclusivos daquele, como a educação, a saúde e a habitação. Este Estado mínimo³⁴ deve ser compreendido enquanto mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, como argumenta Peroni.³⁵

31 SILVA, I. G. *Democracia e participação na "reforma" do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.

32 PERONI, V. *Op. cit.*

33 BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.p.12

34 O termo Estado mínimo será compreendido ao passo em que é entendido o estabelecimento do neoliberalismo para a economia, a política e os investimentos sociais. Os Estados Nacionais, ao assinarem o pacto neoliberal, se tornaram máximo para o capital e, mínimo para as políticas sociais, como indica Peroni (*Op. cit.*).

35 PERONI, V. *Op. cit.*

A partir destas considerações, em que as políticas neoliberais eram condições fundamentais para a reestruturação global do capitalismo e o contexto nacional de alinhamento a essas políticas, verificamos que, nesse processo de mediação, as políticas educacionais – que também foram fonte de pressão para a construção de políticas mais avançadas – sofreram influência da reforma do aparelho de Estado e passaram a ser alinhadas aos preceitos neoliberais. Isso evidenciou a efetivação do pacto público-privado para a concessão dos serviços antes prestados pelo Estado que são demonstrados pelos objetivos globais do documento de Reforma do Aparelho de Estado: “Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada”.³⁶

Os posicionamentos defendidos na década de 1990 pelo documento de Reforma e assumidos pelo Estado brasileiro indicam o alinhamento à lógica neoliberal de sistema gerencial do Estado; à articulação entre os setores público e privado para a efetivação das ações exclusivas do Estado como princípio de desoneração do gasto público; e uma continuidade às políticas assumidas no governo Fernando Collor de Mello como parte do processo de transição democrática. À luz desse contexto, considerando que todas as funções do Estado passaram a ser organizadas pela doutrina neoliberal, cabe ponderarmos sobre as legislações nacionais desenvolvidas pelo Ministério da Educação para a educação infantil.

As políticas para a educação infantil a partir da reforma do aparelho de Estado

A educação infantil no Brasil foi vinculada ao setor de educação, recentemente, pela institucionalização da Constituição Federal (1988). Antes deste marco as discussões e as ações efetivadas para as crianças entre zero e seis anos foram fortemente marcadas pela área de assistência social. A Constituição da República traz em seu artigo n° 6 a educação como direito social garantido no artigo n° 7, como necessidade vital básica.

O campo que trata especificamente da educação se localiza na seção de seguridade social, em que é definido como aquela que se organizará, entre os artigos 205 a 214. Entretanto, o direito à educação ainda vai ser normalizado por vários outros documentos. A pesquisa no campo da educação consolidou saberes com bases científicas e com a sistematização de práticas pedagógicas que pressionaram a homologação de documentos

³⁶ BRASIL. *Op. cit.*, 1995, p.45

orientadores e legislações que asseguraram os direitos fundamentais das crianças. Do início da década de 1990 constava ainda a promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), que reafirmava os direitos da infância.

Como indicado por Franco,³⁷ a preocupação com a educação infantil passou a ser mais discutida a partir da década de 1970 com a intenção de prevenir o fracasso escolar do ensino fundamental; era uma tentativa do Governo Federal em diminuir a “carência cultural” das crianças em situação de vulnerabilidade e conceder uma “educação compensatória”. Embora haja, no período, críticas de vários autores³⁸ a esses conceitos, o MEC os incorpora a partir de outra linguagem:

O Programa Nacional de Educação Pré-escolar do MEC, em 1981, embora em outra linguagem e incorporando algumas dessas críticas, destina-se a contribuir para a atenuação dos “condicionantes negativos” provenientes da “marginalização” social e educacional a que estão sujeitas as crianças provenientes dos setores de baixa renda.

Em síntese, estamos no terreno de profundas desigualdades de ordem econômica e social onde a assistência educativa pode minorar os efeitos dramáticos do abandono e da desnutrição da criança pobre, mas não pode impedir a geração de novos contingentes em igual ou pior situação.³⁹

Franco⁴⁰ indica ainda que as principais preocupações das creches e dos programas pré-escolares do período eram a de alimentar as crianças e dar a elas uma assistência que não havia em casa, pois a baixa renda familiar impedia que as crianças saíssem da faixa de desnutrição. Sobre o mesmo aspecto da vinculação da educação infantil ao assistencialismo, Kuhlmann Jr⁴¹ destaca que não havia efetivação de práticas educativas, mas que esta etapa educacional se relacionava a uma pedagogia da submissão às crianças vulneráveis. Às crianças pobres eram concedidas uma educação vinculada ao assistencialismo, à compensação de carências e ao atendimento à saúde e eram ensinadas a aceitarem exploração social.

Acerca da estruturação da educação infantil, nas pré-escolas da década de 1970, Abramovay e Kramer⁴² nos indicam que era estruturada uma “[...] “pré-escola com objetivos

37 FRANCO, M. A. C. *Da assistência educativa à educação assistencializada*: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de zero a seis anos de idade. Brasília: INEP, 1988.

38 A informação sobre as críticas do período foram consideradas por Franco (*Idem*).

39 FRANCO, M. A. C. *Op. cit.*, p.13.

40 *Idem*.

41 KUHLMANN JR, M. *Infância e educação infantil*: uma abordagem histórica. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

42 ABRAMOVAY, M.; KRAMER, S. “O rei está nu: um debate sobre as funções da pré-escola”. In: *Cadernos Cedex*. São Paulo, n. 9, p.27-38, 1984. p. 28

em si mesma” [...]), pautada na compensação de carências das minorias sociais, um movimento iniciado durante o século XIX:

Mas foi, tão-somente, depois da II Guerra Mundial, nos Estados Unidos e na Europa, que a *pré-escola*, com função *compensatória*, ganhou contornos e estratégias mais delineados. [...] Esta veio a fundamentar e fortalecer a crença na pré-escola como instância capaz de suprir as “carências”, “deficiências” culturais, lingüísticas e afetivas das crianças provenientes das classes populares. Vista dessa forma, a *pré-escola*, com função *preparatória*, resolveria o problema do fracasso escolar que afetava principalmente as crianças negras e filhas de migrantes, naqueles países.⁴³

Os autores que retomam a história da consolidação da educação no Brasil nos possibilitam compreender que a educação infantil surgiu a partir da necessidade de se atender às crianças pobres, filhas de operários que não tinham onde deixá-las para poderem trabalhar e que, na década de 1970, assumiu uma postura compensatória a partir das políticas da Coordenação de Educação Pré-Escolar (COEPRE) do MEC. Essa educação era diferenciada entre as crianças mais vulneráveis e as mais abastadas, sendo que se tratava de assistência para as primeiras. As discussões críticas sobre as ações e programas governamentais das décadas de 1970 e 1980 levaram aos movimentos de defesa da educação infantil como etapa educativa e direito universal. No entanto, havemos de considerar que essa transição, da assistência para a educação, não ocorreu como processo automático, embora houvesse uma legislação que determinasse essa passagem, havia uma estrutura social que precisava ser superada por meio da consolidação histórica da educação infantil na sociedade brasileira.

Durante as décadas de 1970 e 1980 a educação infantil foi ainda marcada pela teoria da carência cultural em que se questionavam os motivos pelos quais as minorias raciais e as crianças pobres não aprendiam na escola. Rosemberg⁴⁴ indica que a estruturação, principalmente da educação infantil, estava em conceder a essas crianças uma educação compensatória dessas carências:

O novo modelo de EI foi incorporado pelo segundo Plano Setorial de Educação e Cultura. Esse Plano concebeu a EI na perspectiva de compensação de carências de populações pobres, especialmente residentes em periferias urbanas, visando ao combate à desnutrição e a sua preparação para o ensino fundamental [...] Porém, os programas foram implantados apenas no final dos anos de 1970 e início de 1980, quando apresentávamos [...] condições demográficas e políticas para expansão da EI:

43 *Ibidem*, p. 29-30, grifo nosso.

44 ROSEMBERG, F. “Organizações multilaterais, Estado e Políticas de educação infantil”. In: *Cadernos de Pesquisa*. N. 115, p. 25-63, março/2002.

urbanização acentuada, redução nas taxas de natalidade, despertar do ideário feminista contemporâneo, crises econômica e política em nosso contexto, do regime militar.⁴⁵

Rosemberg⁴⁶ continua indicando que, por se tratar de medida assumida durante a ditadura, a teoria educacional encontrou respaldo na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) que, durante a Guerra Fria, procurou combater a pobreza, considerada uma ameaça no auxílio à expansão do comunismo. Em outro texto Rosemberg⁴⁷ indica que esse posicionamento defendido da educação compensatória era embasado nos acordos das organizações internacionais, como as recomendações aprovadas pela Conferência Internacional da Instrução Pública, ocorrida em 1961, organizada pela UNESCO.

É a partir das estruturações das políticas e das teorias educacionais que se consolida a vinculação da educação infantil, em sua efetivação, aos programas que, nas décadas de 1970 e 1980, eram relacionados à compensação das carências culturais e que atualmente se vinculam ao desenvolvimento. Devemos marcar que, independente do tempo histórico, as organizações internacionais sempre se fazem presentes em documentos e no incentivo aos programas que compõem a educação infantil no Brasil.

Em âmbito internacional, no início da década de 1990, se constituiu a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que teve como formuladores a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e seus países signatários. Esse Documento influenciou a consolidação de políticas para a educação, pois foi base para o Plano Decenal de Educação para Todos e suas metas de educação para todos, que continuam hoje a embasar as políticas de educação. O Brasil, como signatário dos documentos internacionais, seguiu as orientações de Educação para Todos (EPT), durante a década de 1990 e reafirmou seu compromisso, no início do século XXI com a Declaração de Dakar.⁴⁸

No Plano Decenal,⁴⁹ a ênfase dada à educação infantil era pautada na expansão do atendimento às famílias pobres na medida em que uma boa educação infantil resultaria em impactos positivos no ensino fundamental, e embora esse documento tivesse tratado de

45 *Ibidem*, p. 35

46 *Idem*.

47 ROSEMBERG, F. “Expansão da educação infantil e processos de exclusão”. In: *Cadernos de Pesquisa*. N. 107, p. 7-40, julho/1999.

48 Declaração de Dakar. Educação para Todos – 2000. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educacao/declaracao-de-dakar.html>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

49 BRASIL. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC/UNESCO, 1993.

educação básica, o foco central era o ensino fundamental. Essa forma de organizar as políticas de educação se destinava a grupos sociais específicos, já que não se pensava em uma política ampliada de educação que atendesse a todos, foi chamada de focalização.⁵⁰ Aspectos estes que apareciam como a garantia da educação pelo setor público não-estatal no documento da reforma do aparelho de Estado.

Peroni⁵¹ destaca que se tornou usual legislar em educação, durante o governo FHC, pelas medidas provisórias (MPs) e por Emendas Constitucionais como no caso do financiamento da educação, legislado pela Emenda Constitucional n° 14, que instituiu o *Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* – Fundef.

Em 1994 foi apresentado o primeiro documento de Política Nacional de Educação Infantil, elaborado “Seguindo os preceitos de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade na formulação de políticas públicas [...]”.⁵² Considerou-se que os processos de cuidado e educação deveriam ser desenvolvidos concomitantemente nas instituições que ofertavam educação infantil e que o profissional dessa etapa deveria ser respeitado, ter formação adequada e plano de carreira, embora não indicasse como essas metas deveriam ser atingidas. O documento PNEI⁵³ indica que sua consolidação se deu a partir da formação da Comissão Nacional de Educação Infantil⁵⁴ e contou com o apoio de instituições que fomentaram o debate, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e de instituições nacionais.⁵⁵

50 O conceito focalização é compreendido a partir da lógica neoliberal de Estado e de economia, em que há uma diminuição da ação do Estado em prol de uma política de mercado. O Estado é considerado mínimo e diminui sua função de prover políticas públicas sociais e estas são focalizadas aos grupos em situação de vulnerabilidade social. Políticas focalizadas são ações destinadas a grupos específicos que, no geral, são temporárias, de caráter compensatório a alguma carência, de combate à pobreza extrema e não permitem extensão dos direitos sociais a todos os membros sociais Peroni (*Op. cit.*).

51 PERONI, V. *Op. cit.*

52 BRASIL. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994. p.7

53 Idem.

54 A Comissão Nacional de Educação Infantil (CNEI), foi instituída pela Portaria n° 1.264 de 1993 do Ministério da Educação e do Desporto. A Comissão deveria subsidiar a implementação de políticas na área de educação infantil e tinha o prazo de 60 dias para apresentar a Política Nacional de Educação Infantil.

55 As instituições que participaram da homologação da Política Nacional de Educação Infantil de 1994 foram: Secretaria de Educação Fundamental; Secretaria de Projetos Educacionais Especiais; Ministério da Saúde; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP/Brasil); Legião Brasileira de Assistência (LBA); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA); Pastoral da Criança/CNBB, segundo a Portaria n° 1.264 de 1993.

Os objetivos vinculados à educação infantil no documento PNEI (1994) devem ser considerados mesmo se compreendendo que não se trata de um documento-lei, mas que compõe o âmbito nacional de orientações a serem seguidas por essa etapa da educação. Tais objetivos buscavam expandir o número de vagas para as crianças, fortalecer a concepção de educação infantil expressa no documento entre as instâncias competentes e promover a melhoria do atendimento e da qualidade em creches e pré-escolas.⁵⁶ Quanto à definição de educação infantil, é considerado que esta “[...] pode ter um significado articularmente importante, quando se fundamenta numa concepção de criança como cidadã, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento”.⁵⁷ Ainda na década de 1990 os documentos produzidos internacionalmente chegaram ao Brasil e influenciaram as políticas em educação, afinal, conforme Peroni,⁵⁸ já existiam avaliações desenvolvidas pelas agências internacionais da educação brasileira. Dentre os documentos que mais influenciaram devemos destacar três: o *Prioridades y estrategias para la educación: Exame del Banco Mundial* (1996) – Banco Mundial; *Educación, um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o Século XXI* (1996) – UNESCO; e *Educación e conocimiento: eixo da transformação produtiva com equidade* – CEPAL.

É por meio de documentos como esses que as organizações internacionais atuam nos países ao propor uma análise da conjuntura educacional, bem como indicar as bases para se pensar a educação nos países em desenvolvimento. Isto é, há uma utilização da “pedagogia do exemplo”, as organizações usam casos específicos e localizados e, a partir destes, propõem uma generalização das conclusões. Nesse sentido, cabe retomarmos a ideia de que não podemos retirar características particulares de determinado contexto e promover sua inserção em outro sem que haja resignificação pelos sujeitos envolvidos. Considera-se ademais que não se trata de uma ação determinada entre o que é indicado e o que é desenvolvido enquanto política, pois tais documentos sofrem interferência da construção histórica local, mas mesmo assim não deixam de incorporar o conjunto de ações pensadas sob a perspectiva defendida por essas agências e que fazem parte de uma agenda global.

O que se quer evidenciar é que, ao partirmos da compreensão histórica das políticas sociais e ao considerarmos a organização social brasileira, é identificada uma cisão no atendimento das políticas. De um lado os que deixam o serviço público e partem para a iniciativa privada, de outro os que não têm subsídios para pagar por educação, saúde e

56 BRASIL. *Op. cit.*, 1994, p.20

57 *Ibidem*, p.12

58 PERONI, V. *Op. cit.*

previdência, por exemplo, e passam a ser atendidos por políticas organizadas em forma de programas.

No jogo de reorganização do Estado e garantia de políticas e direitos, evidencia-se uma luta de interesses em um processo contraditório acerca daquilo que vai ser assegurado pelo Estado Nacional, como indicado por Netto.⁵⁹ As políticas concedidas pela União são, nessa perspectiva, consideradas políticas sociais, no entanto são orientadas para os mais vulneráveis – os mais pobres ou aqueles que se encontram em risco pessoal e social –; são ainda transformadas em benfeitorias e desenvolvidas não mais pelo Estado, mas financiadas por ele, e vinculadas à participação social representada pelo terceiro setor. Verificamos, nessa proposição,

[...] a firme orientação de redução dos gastos públicos destinados à proteção social, principalmente dos pobres, e a priorização da assistência social aos mais pobres, em geral, com fundos públicos criados para este fim, com existência provisória. O Estado passa a se relacionar com os cidadãos, dividindo-os em dois tipos: os contribuintes/consumidores e os destituídos/assistidos.⁶⁰

As políticas públicas defendidas pelo Estado brasileiro não se destinam a todos, são descentralizadas e não têm continuidade, o que dificulta as avaliações dos programas ou mesmo a articulação de trabalhos que possam melhorar o atendimento educacional às crianças. Coraggio⁶¹ acrescenta ainda que essas políticas são utilizadas como instrumentalização das políticas econômicas de maneira a permitir a introjeção “[...] nas funções públicas [d]os valores e critérios do mercado [...]”. No sentido de estratégia do mercado, e não como prioridade de desenvolvimento humano, é que são desenvolvidas as políticas para a educação infantil no Brasil.

O documento PNEI⁶² é consolidado nesse percurso histórico de construção do Estado brasileiro como parte do processo de afirmação das ações e da Política de Educação Infantil. Os documentos das instituições internacionais, seu apoio e financiamento, indicam aproximação das políticas para a educação infantil no Brasil dos preceitos assinados internacionalmente. Dessa forma o Ministério da Educação e suas políticas são analisados para compreendermos a constituição das ações, da maneira como se alinham paulatinamente aos

59 NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

60 OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. “Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza”. In: *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.p.288

61 CORAGGIO, J. L. “Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?” In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.p.78

62 BRASIL. *Op. cit.*, 1994.

preceitos do mercado e passam a ser efetivadas enquanto políticas sociais, deixando o caráter público em segundo plano.

Política de Educação Infantil: as ações do MEC

O atual Ministério da Educação (MEC), ao longo da consolidação de políticas no Brasil, teve diversas denominações e cada qual representou a relação e a importância dada à educação no Brasil nos diferentes tempos históricos. Criado a partir do governo de Getúlio Vargas em 1930, foi nomeado Ministério da Educação e Saúde Pública, mas não desenvolvia trabalhos vinculados à educação, pois esta era responsabilidade do Ministério da Justiça. A primeira organização do MEC⁶³ deveria se responsabilizar pelas atividades da saúde, meio ambiente, esporte e educação e vinculavam-se essas ações ao que era característica da época, a educação como caráter higienista, de acordo com Kuhlmann Jr.⁶⁴

A Constituição de 1988 passou a ser efetivada por Medidas Provisórias e Emendas Constitucionais. O financiamento da educação, por exemplo, foi possibilitado pela Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e foi substituído por outra política de financiamento, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A distinção fundamental dessas duas políticas está na faixa de atendimento. O Fundef, que atendia apenas ao ensino fundamental – período obrigatório –, foi substituído pelo financiamento da educação básica e, dessa forma, educação infantil e ensino médio passaram a receber verbas desse Fundo.

Quanto ao financiamento da educação infantil, este apenas passa a ser garantido pelo MEC com a implantação do Fundeb. O Ministério chama ainda a comunidade para participar do processo educativo, pois segundo o próprio MEC, é a partir desse trabalho em conjunto que se pode desenvolver a educação.

A educação infantil passou a ser consolidada, durante a década de 1990, e compreender suas proposições a partir da LDBEN, que nos permitirá entender o processo de consolidação dos direitos e a forma como a educação infantil passou a ser efetivada. No livro das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, publicado em 2001, em que constam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, é destacado o avanço

63 Apresentar a trajetória do Ministério da Educação não se faz oportuna neste momento, no entanto as informações relacionadas ao histórico do Ministério da Educação e sua nomenclatura são localizadas no próprio sítio eletrônico do Ministério.

64 KUHLMANN JR, M. “Educando a infância brasileira”. In: LOPES, E. M. T., FARIA FILHO, L. M. e VEIGA, C. G. (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 469-496.

do setor da educação infantil a partir da Constituição Federativa de 1988 e da LDBEN de 1996, que concede indícios de como deveria ser uma política nacional para essa etapa de educação:

Uma política nacional para a infância é um investimento social que considera as crianças como sujeitos de direitos, cidadãos em processo de desenvolvimento e alvo preferencial de políticas públicas. A partir dessa definição, além das próprias crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, são também alvo de uma política nacional para a infância os cuidados e a educação pré-natal voltados aos futuros pais.⁶⁵

As ações de cuidar e educar são temas centrais nos documentos para a educação infantil e devem ser asseguradas e desenvolvidas integralmente em uma educação que não dependa exclusivamente do Estado e que deve ter sua responsabilidade dividida com as famílias, a sociedade civil e o setor privado. Cabe ainda a esses documentos nortear a proposição de pressupostos e propostas curriculares, de maneira a estabelecer paradigmas que embasarão ações de cuidado e de educação com qualidade, Brasil.⁶⁶ As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil indicam que “O indispensável, entretanto, é que, ao elaborar *suas propostas pedagógicas para a Educação Infantil, os educadores se norteiem pelas Diretrizes Curriculares Nacionais [...]*”.⁶⁷

Para as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, existem dois grupos de crianças que merecem atenção especial: as portadoras de necessidades educacionais especiais e as em situação de pobreza que, no decorrer da história da educação infantil no Brasil foram deixadas à margem da educação.⁶⁸ Essas Diretrizes ressaltam que a educação infantil enfrenta problemas de formação de profissionais da educação tanto no nível médio quanto no superior, por ter cursos deficitários⁶⁹ e pela sua não-obrigatoriedade, o que não implicaria financiamentos diretos como para o ensino fundamental.

65 BRASIL. *Diretrizes curriculares nacionais: educação básica*. Conselho Nacional de Educação: Brasília, 2001.p. II, grifo nosso.

66 *Idem*.

67 *Ibidem*, p. 12, grifo nosso.

68 As crianças com necessidades educacionais especiais passaram a ser consideradas nas legislações educacionais a partir da LDBEN nº 9.394/96 na década de 1990 e as crianças em situação de pobreza sempre tiveram, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Brasil (*Op. cit.*, 2001), uma educação pobre para pobres, sem a preocupação de se ter profissionais formados na educação das crianças de zero a três anos das creches.

69 Devemos considerar que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil foram assinadas no final da década de 1990, apenas três anos após a homologação da LDBEN de 1996, e que a realidade de formação dos profissionais da educação não é a mesma em relação a que temos após os primeiros anos do século XXI.

Na intenção de educar as crianças brasileiras, como ação complementar à da família, é que devem trabalhar os professores. As atividades educativas, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, são chamadas de programas e estes devem partir das atividades lúdicas para promover o cuidado e a educação das crianças na educação infantil, sempre em um processo complementar do qual fazem parte Estado, família, escola e sociedade civil.

A institucionalização da educação infantil passa a se tornar evidente, pois nas DCNEI⁷⁰ há uma passagem de uma visão ingênua da criança – pelo menos na sua apresentação como ser histórico e social – para uma consideração historicizada de um sujeito em construção. Enquanto que nas DCNEI⁷¹ as crianças constroem sentido a partir da relação histórica, nas DCNEI, as crianças eram reconhecidas “[...] como seres íntegros, que aprendem a ser e conviver consigo próprios, com os demais e o próprio ambiente de maneira articulada e gradual [...]”,⁷² como seres que são inseridos no ambiente.

Enquanto que para as DCNEI,⁷³ o desafio da educação infantil era conceder as bases para que as crianças se desenvolvessem e, por meio de um processo gradual, conseguissem os conhecimentos para entrarem no ensino fundamental, as DCNEI pretendem uma proposta pedagógica pautada no respeito pelos princípios éticos, políticos e estéticos, o cumprimento da função sócio-política da educação.

As DCNEI destacam o valor atribuído à criança como cidadão de direitos a partir da homologação das legislações – Constituição de 1988, ECA e LDBEN – e a importância de se ter clareza dos índices de matrículas na educação, algo que não teria certeza absoluta devido ao grande número de instituições que não estavam no âmbito dos sistemas educacionais municipais e estaduais. Algo que, pelo menos no papel, deve deixar de existir, pois as DCNEI indicam que a educação infantil deve ser ofertada obrigatoriamente para todas as crianças entre quatro e cinco anos e as que fizerem seis, depois de 31 de março, em instituições não domésticas, em tempo parcial ou integral.⁷⁴ Ressaltamos, entretanto, que há uma diferença entre o que é proposto pelas políticas e o que de fato é efetivado.

A sistematização da educação infantil no Brasil foi a proposta educacional articulada pelas políticas sociais integradoras. Pois, por se tratar dos primeiros anos de vida das crianças,

70 BRASIL. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil*. Resolução CNE/CEB n. 05/2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2009a.

71 Idem.

72 BRASIL. *Diretrizes curriculares para a formação de docentes da educação infantil e dos anos Iniciais do ensino fundamental, em nível médio, na modalidade Normal*. Resolução CNE/CEB 02/1999. Brasília: Diário Oficial da União, 1999.p.1

73 Idem.

74 BRASIL. *Op. cit.* 2009a.

seria o período em que os pais mais necessitam do apoio de políticas articuladas à educação como os cuidados com o pré-natal e a atenção aos primeiros anos de vida, de maneira a desenvolver cuidado e educação. No entanto, conforme as DCNEI,⁷⁵ embora essa articulação fosse assegurada pelas legislações da área, a sua garantia deveria se efetivar a partir da participação dos segmentos sociais.

A década de 1990 se constituía então em efetivadora de políticas que tinham em sua base a promessa da formação inicial e continuada dos profissionais em educação; a garantia do nível mínimo exigido em lei para os educadores; a ampliação do atendimento educativo às crianças; a articulação entre educação e cuidado; a consideração do ser criança enquanto sujeito criativo portador de direitos e que, portanto, deveria receber uma educação infantil que fosse articulada aos demais programas de atendimento social; e a garantia dessa educação pela União e principalmente pela relação entre pais, profissionais da educação e sociedade civil, segundo as DCNEI.⁷⁶

Conforme as DCNEI, os princípios éticos, políticos, de direitos, deveres e cidadania devem ser garantidos ao se observar o processo democrático no qual se insere a articulação ensino-aprendizagem e o qual, pautado em uma relação de solidariedade, respeito e sensibilidade, deve incentivar a criação artística, a criatividade e a ludicidade. Essa articulação deve ser capaz de integrar o educar e o cuidar, de maneira a permitir o atendimento integral das crianças, que devem ser consideradas pelas propostas pedagógicas das DCNEI.

As Diretrizes Operacionais,⁷⁷ destacam que o processo de transição democrática da educação infantil deve ser efetivado pela implementação de políticas públicas desenvolvidas em parceria, a partir da colaboração entre as esferas da Federação e a sociedade civil. Asseguram o direito legal e constitucional às políticas educacionais no atendimento às crianças e indicam que:

A Política Nacional para a infância deve considerar as crianças como sujeitos de direitos, cidadãos em processo e alvo preferencial de políticas públicas integradas. Devem, também, ser alvo da política nacional para a infância, os cuidados e a educação pré-natal, voltados aos futuros pais.⁷⁸

75 BRASIL. *Op. cit.* 2001.

76 BRASIL. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil*: Resolução CEB 1/99. Diário Oficial da União: Brasília, 1999.

77 BRASIL. *Diretrizes operacionais para a educação infantil*: Parecer CEB 04/2000. Diário Oficial da União: Brasília, 2000.

78 *Ibidem*, p. 3-4.

As Diretrizes Operacionais,⁷⁹ ratificam os direitos concedidos às crianças e às famílias pelas demais legislações brasileiras, como o direito à saúde; à educação; à proteção à maternidade e à família; à infância; à assistência aos desamparados; à assistência gratuita das crianças em creches e pré-escolas; à vida; à alimentação; ao lazer; à cultura; ao respeito; à dignidade; e à liberdade. Possibilitam a proteção ao considerar que crianças e adolescentes devem estar a salvo de quaisquer formas de violência, discriminação, exploração, negligência, opressão e crueldade. Deve ainda ser garantido às crianças o direito à educação, como expresso na forma da Lei, em creches e pré-escolas públicas pelos municípios. Essas Diretrizes⁸⁰ consideram, ademais, as convenções internacionais das quais o Brasil é signatário e que fazem compreender os direitos concedidos às crianças como dos mais avançados do mundo.⁸¹

A formação inicial e a possibilidade de formação continuada deverão ter apoio das Secretarias de Educação, Institutos Superiores de Educação, Conselhos e Fóruns de Educação no intento de formar e capacitar todos os profissionais das instituições de educação infantil. O último item das Diretrizes Operacionais,⁸² destaca a coerência necessária da adequação dos espaços físicos e recursos materiais ao que foi assumido por cada instituição de educação infantil nas propostas pedagógicas, em conformidade com a legislação vigente. Aspectos como: a segurança, a localização, o meio ambiente, o acesso, o saneamento, a salubridade, a higiene, o tamanho, a ventilação, a temperatura e a luminosidade devem estar de acordo com as condições e diversidades climáticas.

As Diretrizes Operacionais,⁸³ acrescentam também que as instituições de educação infantil devem seguir o disposto no Art. 25 da LDBEN 9.394/96 e atender ao número de professor por criança. Este número, no entanto, não fica definido pelas Diretrizes Operacionais que indicam que demais normas deverão ser criadas para atender à legislação.

No mesmo contexto de discussão dos documentos que asseguram a educação infantil consta o Plano Nacional de Educação.⁸⁴ O Plano indica, em seu histórico, que desde a instalação da República brasileira é citada a importância de um plano para a educação, mas que este foi se efetivar a partir da mobilização do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova em 1932 e que culminou na inclusão de um artigo na Constituição Federal de 1934 que indicava a

79 *Idem.*

80 Trazem os documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário: Declaração Universal dos Direitos Humanos -1948; Convenção Internacional sobre Direitos da Criança -1989; e Declaração Mundial sobre Educação para Todos -1990.

81 Posição assumida e defendida pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, publicadas no início de 2000.

82 BRASIL. *Op. cit.* 2000.

83 *Idem.*

84 BRASIL. *Plano nacional de educação.* Brasília: Inep, 2001.

necessidade da criação do Plano Nacional de Educação. Este, que foi surgir apenas em 1962, continha somente metas quantitativas e qualitativas para a educação e não se constituía enquanto projeto de lei. Sofreu alterações de descentralização em 1965 e uma nova revisão em 1966, sendo que em 1967 passou a ser considerado enquanto meta política de efetivação de lei.

O Estado, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a considerar um Plano com força de lei, de longo prazo e que promovesse estabilidade às políticas para a educação. A LDBEN 9.394/96, em seus artigos 9º e 87º, estabeleceu que a construção do Plano Nacional de Educação ficaria sob responsabilidade da União em um processo de colaboração com seus entes federados. O PNE⁸⁵ não indica no seu processo de tramitação o embate entre os planos divergentes enviados à Câmara dos Deputados, tampouco a luta entre os profissionais de educação para aprovar um plano progressista, apenas considera que dois projetos de lei⁸⁶ foram apresentados e que eles correspondiam às discussões sobre educação que eram realizadas desde o início da década de 1990 com o marco fundamental na Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O documento que concede os subsídios para o novo PNE, intitulado Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (2009b), deverá se pautar em dois processos a serem alcançados: a democratização do ensino, por meio de uma expansão com qualidade, e uma universalização também com qualidade.⁸⁷ Entretanto, devemos ressaltar que essa democratização e universalização, propostas pelo novo PNE, se referem apenas à educação básica. O Documento indica que, embora ainda tenha muitas lacunas, a implantação do PDE possibilitou que muitas metas do PNE, Brasil (2001), fossem alcançadas e que a efetivação de alguns projetos e programas foi fundamental para que isso ocorresse. Entretanto, ao contrário do que é ressaltado pelos documentos oficiais acerca da eficiência do PNE, Saviani⁸⁸ nos concede base para entendermos a vinculação da educação aos preceitos de desobrigação do Estado e, por que não dizer, àqueles defendidos em âmbito internacional.

85 *Idem.*

86 Os dois projetos de lei encaminhados foram: Projeto de Lei nº 4.155, de 1998, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados pelo Deputado Ivan Valente, em 10 de fevereiro de 1988, e o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apresentado à mesma Câmara pelo Poder Executivo em 11 de fevereiro de 1998.

87 No ano de 2014 foi aprovado o documento oficial do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020, que não será considerado neste momento, em virtude da marca histórica da discussão acerca da tramitação do PNE no período de escrita da dissertação e por fazer parte das investigações de doutoramento desenvolvido pela autora para o Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, com previsão de conclusão em 2017.

88 SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2007. (Coleção Educação Contemporânea).

Uma análise do conjunto do documento permite concluir que a proposta do Plano se limitou a reiterar a política educacional que vinha sendo conduzida pelo MEC e que implica a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar.⁸⁹

O item específico da educação infantil tratado pelo PNE,⁹⁰ se inicia ao retomar o histórico dessa etapa de educação no Brasil, no qual destaca o processo de vinculação ao sistema nacional de educação e o crescimento da importância científica dessa modalidade de educação para o desenvolvimento das crianças. É indicado que a educação da criança pequena é fundamental para o seu desenvolvimento posterior, pois esta deverá criar, desde pequena, compromissos a serem desenvolvidos ao longo da vida: cooperação, responsabilidade, solidariedade e autoconfiança. A educação infantil é apresentada como a primeira educação da pessoa e atua de forma complementar à da educação desempenhada pela família.

Avaliações longitudinais, embora ainda em pequeno número, indicam os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro.

A educação infantil deve ser efetivada com vistas a construir, em cada criança, o conhecimento por meio da sua interação com o mundo, e deve ser tida como a melhor forma de retorno econômico à sociedade. Essa etapa de educação, assegurada nas legislações, deverá ser alcançada pela efetivação dos planos e propostas pedagógicas e deve contar com ampliação de atendimento. O financiamento para essa primeira etapa de educação, como consta no PNE,⁹¹ será feito pela estimativa de manifestação dos municípios, em relação ao número de alunos atendidos e não pelo potencial de atendimento total da educação infantil no Brasil. Por não ser etapa educacional obrigatória, não se disponibilizarão recursos financeiros para atender a todas as crianças de zero a seis anos. O PNE indica ainda que a educação infantil de qualidade deve ser garantida em virtude do retorno positivo dessa fase da Educação Básica à sociedade, pois investir em educação infantil é garantir melhores alunos para o Ensino Fundamental.

89 *Ibidem*, p.168.

90 BRASIL. *Op. cit.*, 2001, p.40

91 *Idem*.

Segundo o PNE,⁹² as ações de cuidado e de educação devem ser indivisíveis para as crianças de zero a seis anos e, progressivamente, para as de zero a cinco anos, em função do Ensino Fundamental de nove anos, nas instituições de educação infantil, bem como os profissionais dessa etapa de ensino devem ser formados adequadamente com garantia de capacitação continuada. O PNE assegura compreender a crescente importância da educação infantil que é acompanhada por várias pesquisas e convenções discutidas internacionalmente pelos organismos multilaterais⁹³ e indica como deverá ser a educação infantil pública no Brasil:

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este Plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres.⁹⁴

Cabe ainda, conforme o PNE, aos municípios, em colaboração entre as áreas da educação, saúde, assistência social, União e Estados, o provimento de alimentação às crianças da educação infantil. Os municípios devem consolidar os Conselhos Escolares para o acompanhamento e avaliação da efetivação das políticas para a educação infantil e programas de acompanhamento de famílias com apoio financeiro, suplementação alimentar, técnico, jurídico e psicológico, nos casos de pobreza e de extrema desagregação familiar.

No documento que concede bases à construção do novo PNE,⁹⁵ são elencadas cinco prioridades a serem alcançadas para a educação infantil:

1. Consolidar políticas, diretrizes e ações destinadas à Educação Infantil, sobretudo considerando a obrigatoriedade a partir dos 4 anos, com a ampliação, apoio e otimização dos processos de organização, gestão e universalização gradativa desta etapa da Educação Básica.
2. Universalizar o atendimento público da pré-escola e ampliar significativamente o atendimento público em creches.

92 *Idem.*

93 Embora o Plano Nacional de Educação afirme que existam várias pesquisas, acordos, convenções e organismos multilaterais que discutam a educação infantil, ele não os nomina e não indica quais sejam.

94 BRASIL. *Op. cit.*, 2001, p.42.

95 BRASIL. *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*. Portaria CNE/CP n. 10/2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2009b.

3. Garantir que o atendimento das crianças seja feito exclusivamente por profissionais devidamente habilitados, conforme a legislação vigente.
4. Promover, de modo integrado, revisão de todo o currículo da Educação Infantil, em decorrência do ingresso aos seis anos no Ensino Fundamental, tornado obrigatório.
5. Ampliar a oferta de Educação Infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas.⁹⁶

Embora essas metas sejam ambiciosas elas não indicam que os objetivos serão alcançados no período que deverá valer o novo PNE – neste caso de 2011 a 2020 – tampouco que o Estado será o provedor desse atendimento. Apenas nos indica que é crescente a preocupação em se pensar em políticas para esta etapa educativa. Devemos considerar o documento *Uma escola do tamanho do Brasil*⁹⁷ de 2003, que se consolida enquanto programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), em que Luis Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente.

Como parte integrante desse processo de consolidação de documentos que vão configurar a educação infantil no Brasil, consta ainda o documento da Política Nacional para a Educação Infantil (PNEI) de 2006. A efetivação deste documento, assim como das demais legislações para a educação infantil, é considerada a partir do contexto histórico, social e dos programas de atenção para a educação infantil.

O percurso histórico da última década do século XX permitiu que houvesse a aprovação do documento da PNEI,⁹⁸ que se apresentava não enquanto lei, mas como orientadora e propiciadora do cumprimento do preceito constitucional de descentralização administrativa,⁹⁹ possibilitando a participação dos cidadãos envolvidos na educação infantil na

⁹⁶ *Ibidem*, p.29-30.

⁹⁷ Para a educação infantil, o documento preconizava seis propostas que se destinavam a: criar uma política de financiamento com vistas à universalização da educação infantil; assegurar os padrões de qualidade tanto para a rede pública quanto privada; por meio do censo escolar, compor um sistema de informações que evidenciassem as demandas por educação infantil; promover a colaboração entre empresas, municípios e estados, o acesso dos filhos das trabalhadoras às creches; garantir a habilitação em educação infantil em todas as instituições que formam os professores; e “Criar a Câmara da Infância e da Adolescência, a ser composta pelos Ministérios da Educação, da Cultura da Saúde e de Desenvolvimento Social e Justiça, com o objetivo de estabelecer uma política integrada para a infância e a juventude” (PT; PC do B; PL; PMN; PCB. *Uma escola do tamanho do Brasil*: programa de governo 2002 Coligação Lula Presidente. São Paulo, 2002. Disponível em: «<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/meo01806.pdf>». Acesso em: 21 jan. 2011.

⁹⁸ BRASIL. *Política nacional de educação infantil*: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2006.

⁹⁹ A descentralização político-administrativa é indicada pelo Artigo 204, inciso primeiro, da Constituição Federal (1988), em que cada esfera da União se responsabilizará pela instituição de normas gerais, coordenação, execução e avaliação de ações nas áreas sociais. Como cabe ao MEC consolidar a legislação, este cumpre sua função ao propor a Política Nacional de Educação Infantil.

formulação de políticas públicas direcionadas às crianças de zero a seis anos,¹⁰⁰ por meio de debates estimulados entre o MEC e o Comitê Nacional de Educação Infantil.

O Estado, no documento da PNEI, é apresentado como formulador, implementador, viabilizador de políticas e recursos para retomar o direito à educação, assegurado na Constituição, às crianças, tendo como ação complementar a da família. O documento apresenta ainda o histórico da educação infantil no Brasil, considerando-a nos períodos em que ela ainda era um cuidado extradomiciliar; em que instituições não governamentais – como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) – lhe concediam apoio técnico e financeiro, da mesma forma que considera que o atendimento da educação infantil fora do Sistema Nacional de Educação, nas décadas de 1970 e 1980, ocorrera pela necessidade de as mães ingressarem no mercado de trabalho.

O documento retoma a importância das discussões e efetivações das políticas para a educação infantil no Brasil bem como a necessidade de as creches inserirem-se nesse contexto, de maneira a garantir medidas educativas e não apenas cuidados assistenciais.¹⁰¹ Acrescenta ainda destaque à importância do desenvolvimento integral das crianças, da formação dos profissionais da educação infantil, das instituições e dos currículos para a educação da primeira infância.

O documento da PNEI apresenta a indissociabilidade entre educação e cuidado e o que era considerado na Constituição de 1988 enquanto dever do Estado e da família; foi apresentado pela LDBEN de 1996 e ratificado pela PNEI como ação complementar da família. Tornava-se uma opção da família a matrícula em instituições públicas de ensino garantidas pelo Estado e direito da criança, em participar da educação infantil. A qualidade desta etapa de educação será garantida por parâmetros estabelecidos de tal critério. É considerado também que devem existir articulações das políticas de educação com as demais áreas de desenvolvimento humano, como a saúde, a assistência social, a cultura, a diversidade, os direitos humanos, dentre outras organizações e a sociedade civil, assim como se deve assegurar a realização de pesquisas que orientem a formação de políticas para a infância e para a educação infantil no país.

100 Na presente data de pesquisa desta dissertação a consideração da faixa etária de atendimento da educação infantil se consolida entre as crianças de zero a três anos, nas creches, e as de quatro a cinco anos, na pré-escola, visto que a Lei do FUNDEB altera a idade de entrada das crianças na primeira série do Ensino Fundamental de sete para seis anos.

101 BRASIL. *Op. cit.*, 2006, p.9-10.

A PNEI, ao tratar do ser criança, afirma que a considera em sua totalidade¹⁰² e entende as especificidades de cada sujeito na maneira como cada um se relaciona com o brincar para entender o mundo. Enfatiza que a educação das crianças com necessidades educacionais especiais seja desenvolvida concomitante com à das outras crianças e que, diante de cada especificidade, deve ser ofertado o atendimento especializado. Considera o fortalecimento da relação entre instituições de ensino, crianças e pais bem como a integração das crianças com necessidades educacionais especiais, como objetivos a serem alcançados.

O documento da PNEI dá ênfase às parcerias para a educação infantil de maneira a colaborar no desenvolvimento infantil e assegura que estados e municípios possam desenvolver suas propostas pedagógicas, mantendo-as em consonância com a lei vigente. Dentre os objetivos por ela estabelecidos, é ressaltado aquele em específico que garante “[...] espaços físicos, equipamentos, brinquedos e materiais adequados nas instituições de Educação Infantil, considerando as necessidades educacionais especiais e a diversidade cultural”.¹⁰³

As metas a serem consideradas pela PNEI, abrangem o recurso financeiro a ser aplicado – 10% do Fundef – ao número de crianças atendidas pela educação infantil – 50% das crianças de zero a três anos até 2010 e 80% das de quatro a seis anos também até 2010, como destaca o Plano Nacional de Educação, corroborado também no documento da PNEI.

Na PNEI são estabelecidas como estratégias de ação: a consolidação de pesquisas; o desenvolvimento das técnicas pedagógicas; a aplicabilidade das políticas para a educação; e a criação de grupos de trabalho para estimular e desenvolver técnica e financeiramente as instituições de educação infantil. Acrescentam-se ainda a elaboração e implementação de “[...] programas para fortalecer as funções diferenciadas das instituições e das famílias no que diz respeito à educação e ao cuidado das crianças de 0 a 6 anos”.¹⁰⁴

São também metas a firmar, pelas estratégias, conselhos e demais organizações em conjunto com a sociedade civil, para fiscalizar e acompanhar o trabalho das instituições de educação infantil; fortalecer o processo de gestão democrática; garantir parâmetros nacionais de qualidade e incluir todas as instituições de ensino que atendem à infância; garantir a consolidação da Comissão de Política de Educação Infantil do Comitê Nacional de Políticas

102 As afirmações sobre o fato de a criança ser considerada em sua totalidade nas políticas para a educação infantil foram atribuídas à Política Nacional (2006). Cf. BRAZIL. *Política Nacional de Educação Infantil*: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2006.

103 BRASIL. *Op. cit.*, 2006, p. 19.

104 *Ibidem*, p. 23.

da Educação Básica¹⁰⁵ para acompanhar e fiscalizar as políticas, o financiamento e a execução da educação infantil no país.

A PNEI propõe o apoio técnico de “[...] momentos de formação para as famílias e as comunidades escolares, oportunizando [lhes] o acompanhamento de seus filhos”;¹⁰⁶ distribuição de materiais didáticos; discussão ampla da legislação, documentos da área e os instrumentos de formação docente, por meio de programas de atenção à educação infantil. Nesses termos, o documento da Política Nacional de Educação Infantil se efetiva a partir de suas recomendações e da aplicabilidade de outras políticas sociais que promovam uma intersecção com os demais níveis de intervenção do Estado na vida das famílias, como a saúde, assistência social, garantia à diversidade, entre outros setores.

Considerações finais

As discussões dos documentos apresentadas até o momento nos indicam que as políticas aprovadas nacionalmente para a educação infantil não ocorrem apenas dentro das instituições de educação e que o atendimento às crianças, na primeira infância, deve ser promovido dentro das famílias e nos ambientes sociais em que são inseridas. Cabe acerca disto indagar se esta consideração justificaria a necessidade de as políticas para a educação infantil serem desenvolvidas por meio de programas. A participação dos atores sociais e da articulação com outros setores é fundamental para o desenvolvimento das crianças, afinal estas são seres sociais que estão envolvidas em múltiplas situações e necessitam de atendimento especializado na atenção social, na saúde, na nutrição. No entanto, isso não significa que, para promover o desenvolvimento integral, este deva ser garantido por programas que muitas vezes não se vinculam ao aspecto educacional, mesmo sendo indicados como programas de cunho educacional. A realidade brasileira indica que as políticas exercidas e/ou apoiadas pelo MEC, para a educação infantil, são efetivadas por programas destinados a grupos determinados, não universalistas e que encontram respaldo legal na legislação para a educação infantil.

Nesse contexto de consolidação da educação infantil é que, a partir do processo histórico, se constituíram os programas que atendem à primeira etapa de educação, possibilitada tanto pela organização do Estado brasileiro quanto pela consolidação dos documentos orientadores e a influência das organizações internacionais. A configuração do

105 O Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica (CONPEB), foi instituído pelo MEC para a discussão de políticas para a educação e, por meio da Comissão de Políticas de Educação Infantil, debate os temas sobre a educação infantil. Cf. FULLGRAF, J. B. G. *O UNICEF e a política de educação infantil no governo Lula*. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

106 BRASIL. *Op. cit.*, 2006, p. 24

Estado nacional brasileiro pós-1990, com a influência do ideário neoliberal, modificou a forma de instituir as políticas sociais que, embora públicas, passaram a ser efetivadas por programas, em sua maioria, focalizados e descentralizados. Muitos destes programas contam com o apoio das organizações internacionais, como norteadores de consenso e financiadores.

As aproximações entre os programas desenvolvidos para a educação infantil e as políticas nacionais para essa etapa de educação se encontram, por sua vez, sob uma linha tênue que oscila entre a garantia do público e do privado, da política social e da política pública, e do direito constitucional à garantia de acesso. Determinações que, se não consideradas nas entrelinhas das múltiplas determinações, nos impelem entender que esses programas são a efetivação das políticas públicas sociais, enquanto que o proposto pelas políticas e acordos é um processo de descentralização e desresponsabilização dessas políticas pelo Estado, consolidado ao ser aproximado dos organismos multilaterais, seus documentos norteadores de políticas e do ideário neoliberal.

Devemos ainda considerar que as tensões que estão presentes nas disputas e debates acerca da educação infantil durante as décadas de 1980 e 1990 também são materializadas como contradições presentes nos documentos de políticas. Por vezes, assumem aspectos inovadores e, em outros momentos, retomam características conservadoras que não se constituem como avanço para as políticas, mas sim, vão na contramão de efetivas políticas públicas para as crianças pequenas.

Referências

- ABRAMOVAY, M.; KRAMER, S. “O rei está nu: um debate sobre as funções da pré-escola”. In: *Cadernos Cedes*. São Paulo, n. 9, p.27-38, 1984.
- BATISTA, P. N. *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Peres, 1994. (Caderno Dívida Externa, n° 6).
- BOITO JR, A. “Neoliberalismo e burguesia”. In: _____. (Org.). *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999, p. 23-76.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Paraná: Imprensa Oficial do Paraná, 2004.
- _____. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*: Resolução CEB 1/99. Brasília: Diário Oficial da União, 1999.

- _____. *Diretrizes Curriculares Nacionais: Educação Básica*. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2001.
- _____. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Resolução CNE/CEB n. 05/2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2009a.
- _____. *Diretrizes Curriculares para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal*. Resolução CNE/CEB 02/1999. Brasília: Diário Oficial da União, 1999.
- _____. *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil: Parecer CEB 04/2000*. Brasília: Diário Oficial da União, 2000.
- _____. *Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Parecer CNE/CEB 10/97. Brasília: Diário Oficial da União, 1997.
- _____. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- _____. *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*. Portaria CNE/CP n. 10/2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2009b.
- _____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.
- _____. *Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007*. Brasília: [s.n.], 2004.
- _____. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC/UNESCO, 1993.
- _____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- _____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2001.
- _____. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.
- _____. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília: MEC, SEB, 2006.
- _____. *Portaria Interministerial MP/MF/MCT N/ 127 de 29 de maio de 2008*. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.
- _____. *Portaria nº 1.264, de 31 de agosto de 1993 que institui a Comissão Nacional de Educação Infantil – CNEI*. Brasília: Diário Oficial, 1993.

- BRESSER PEREIRA, L. C. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 32).
- CAMPOS, R. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. 214f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.
- CORAGGIO, J. L. “Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?” In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- FRANCO, M. A. C. *Da assistência educativa à educação assistencializada: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de zero a seis anos de idade*. Brasília: INEP, 1988.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. “Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentiva à lógica do mercado”. In: *Educ. Soc.* Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.
- FULLGRAF, J. B. G. *O UNICEF e a política de educação infantil no governo Lula*. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Tradução de Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.
- KUHLMANN JR, M. “Educando a infância brasileira”. In: LOPES, E. M. T., FARIA FILHO, L. M. e VEIGA, C. G. (Orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 469-496.
- _____. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.
- MORAES, R. C. C. de. *Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?*. São Paulo: SENAC, 2001.
- NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia Política: uma introdução crítica*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008. Volume I. (Biblioteca Básica de Serviço Social).
- OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. “Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza”. In: *Perspectiva*. Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

- MORGADO, Suzana Pinguello (...) USP – Ano V, n. 8, pp. 281-312, 2014
- PAULANI, L. M. “O projeto neoliberal para a sociedade brasileira”. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.). In: *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz; EPSJV, 2006, p. 67-107.
- PERONI, V.. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.
- POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais do Estado capitalista*. Porto: Portucalense, 1971. (Vol. II).
- PT; PC do B; PL; PMN; PCB. *Uma escola do tamanho do Brasil: programa de governo 2002 Coligação Lula Presidente*. São Paulo, 2002. Disponível em: «<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>». Acesso em: 21 jan. 2011.
- ROSEMBERG, F. “Expansão da educação infantil e processos de exclusão”. In: *Cadernos de Pesquisa*. N. 107, p. 7-40, julho/1999.
- _____. “Organizações multilaterais, Estado e Políticas de educação infantil”. In: *Cadernos de Pesquisa*. N. 115, p. 25-63, março/2002.
- SAES, D. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1998.
- SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2007. (Coleção Educação Contemporânea).
- SILVA, I. G. *Democracia e participação na "reforma" do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.
- TOUSSAINT, E. *A bolsa ou a vida - a dívida externa do Terceiro mundo: as finanças contra os povos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

