



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

SUZANA PINGUELLO MORGADO

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA EDUCAÇÃO
DE ALGUNS AO CUIDADO DE OUTROS NA PROPOSTA DE ECPI
DA UNESCO**

SUZANA PINGUELLO MORGADO

**MARINGÁ
2016**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA EDUCAÇÃO
DE ALGUNS AO CUIDADO DE OUTROS NA PROPOSTA DE ECPI
DA UNESCO**

SUZANA PINGUELLO MORGADO

**MARINGÁ
2016**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA EDUCAÇÃO DE
ALGUNS AO CUIDADO DE OUTROS NA PROPOSTA DE ECPI DA UNESCO**

Tese apresentada por SUZANA PINGUELLO MORGADO à banca de defesa constituída pelo Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para a obtenção do título de doutor em educação.

Área de concentração: Educação.

Orientador(a):

Prof.^a. Dr.^a: MARIA APARECIDA CECÍLIO

MARINGÁ
2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

M847p	<p>Morgado, Suzana Pinguello</p> <p>Políticas de educação infantil no Brasil: da educação de alguns ao cuidado de outros na proposta de ECPI da Unesco / Suzana Pinguello Morgado. - Maringá, 2016.</p> <p>216 f. : il.</p> <p>Orientadora: Prof.a Dr.a Maria Aparecida Cecílio.</p> <p>Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.</p> <p>1. Educação infantil - Política - Brasil. 2. Primeira infância - Educação. 3. Primeira infância -Cuidado. 4. Política de educação - Organizações internacionais. I. Cecílio, Maria Aparecida, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.</p> <p>CDD 22. ed. 379.81</p>
-------	--

SUZANA PINGUELLO MORGADO

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA EDUCAÇÃO DE
ALGUNS AO CUIDADO DE OUTROS NA PROPOSTA DE ECPI DA UNESCO**

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida Cecílio (Orientadora) – UEM

Prof.^a Dr.^a Roberto Antonio Deitos – Unioeste – Cascavel

Prof. Dr. Elias Canuto Brandão – UNESPAR – Paranavaí

Prof.^a Dr.^a Angela Mara de Barros Lara – UEM

Prof.^a Dr.^a Maria Eunice França Volsi – UEM

28 de outubro de 2016

Dedico a todas as crianças brasileiras, às visíveis e às invisíveis.

AGRADECIMENTOS

À minha família, mãe, pai, irmãs e marido, meu pilar, que me ajudou a suportar o peso das responsabilidades e os tropeços pelo caminho.

Agradeço especialmente ao meu marido, Marcio, que nunca me deixou desistir.

À minha orientadora Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida Cecílio, pelo carinho nas orientações, pela competência, paciência e atenção.

Aos professores que fizeram parte do meu processo de formação, que estiveram comigo desde a infância.

Aos meus orientadores de pesquisa, Prof. Dr. César de Alencar Arnaut de Toledo, Prof.^a Dr.^a Ângela Mara de Barros Lara e Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida Cecílio, da graduação em pedagogia ao doutorado em educação, sinônimos de dedicação pela educação pública.

Aos professores da banca de qualificação e de defesa, que puderam estar presentes e aos que não puderam participar pessoalmente, Prof. Dr. Roberto Antonio Deitos, Prof. Dr. Elias Canuto Brandão, Prof.^a Dr.^a Alessandra Arce Hai, Prof.^a Dr.^a Angela Mara de Barros Lara, Prof.^a Dr.^a Maria Eunice França Volsi, Prof.^a Dr.^a Maria Angélica Olivo Francisco Lucas e Prof.^a Dr.^a Tânia dos Santos Alvarez da Silva, que atuaram como mediadores e permitiram-me um entendimento diferente da realidade.

Ao Marcos, do IBGE-Maringá, pela ajuda no acesso e na compreensão dos dados do Censo Demográfico.

Aos amigos de jornada, Samilo, Pâmela e Simone, que fizeram os dias de doutorado mais leves.

À Vanessa, amiga que esteve comigo desde a graduação em pedagogia e sempre me apoiou nas mais diversas situações nos últimos 12 anos.

Aos amigos que a vida me deu, Dayane, Francine, Fabiane, Delton, Bruna, Márcio e tantos outros que me apoiaram durante esta jornada.

À Céres, amiga de Unespar, que me acolheu como um membro de sua família e com a qual eu posso contar em todos os momentos.

À Luzia e à Sandra, amigas de DFE, que sempre estiveram na torcida desde a graduação.

À Márcia e ao Hugo, da secretaria do PPE, que sempre foram prestativos para todo pedido meu.

Artigo nº 210 da Constituição Federal

Pessoa quando nasce, engatinha pelo chão
é batizada, domesticada & transformada em
cidadão

tem deveres e direitos. Tem escola, circo e pão
são iguais e diferentes. Uns tem casa, outros
não

É reconhecida a necessidade da cidadania

Apesar do diabo fazer girar a economia

O sistema é laico, democrático & politeísta
pode adorar Jesus ou Gandhi, mas tem que ser
capitalista

O ensino religioso é facultativo na Nova
Portugália

mas quem não rezar sofre corretivo e represália

O ensino fundamental será lecionado em
português americano

garantirá tradição, igualdade, respeito & aulas
de piano

Os indígenas ainda vivos, que não viraram
indigentes

podem estudar, trabalhar & viver vidas
decentes

é permitida a utilização das línguas selvagens
e processos próprios de aprendizagem

são tratados como gente, que governo legal

remenda os problemas que trouxe com Cabral

Valores citados no artigo duzentos e dez

velejaram mares salgados & mofaram no
convés

costumes europeus transportados à nau

fixados pela Constituição Federal

Também são garantidos valores culturais

Literais, musicais, esculturais & teatrais

O artigo é onírico e quase ideal

mas a realidade é irônica e inconstitucional.

(MAX; MELO; RODRIGUES, 2015).

MORGADO, Suzana Pinguello. **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA EDUCAÇÃO DE ALGUNS AO CUIDADO DE OUTROS NA PROPOSTA DE ECPI DA UNESCO.** 218 f.. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof^a Dr^a Maria Aparecida Cecílio. Maringá, 2016.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as políticas de Educação e Cuidado da Primeira infância – ECPI, promovidas pela Unesco, aos países signatários da ONU, com o intuito de compreender sua influência nas políticas e programas educacionais, desenvolvidos pelo MEC para as crianças da primeira infância brasileira. Assumimos como tese de investigação a de que as políticas nacionais para a educação da criança se vinculam à Educação e Cuidado para a Primeira Infância, desenvolvida pela Unesco como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente” e que se constitui como ações focalizadas. Temos como hipótese que as políticas nacionais para a educação da criança são, em 2015, ano de corte de nossa pesquisa, vinculadas ao assistencialismo, por serem focalizadas por meio de programas assistenciais (de governo) e não promoverem universalização do acesso ao direito instituído. Para o debate do nosso objeto de investigação, a ECPI, partimos do método dialético e de inserção do homem na sociedade e na história, com o entendimento das múltiplas condições a partir da consideração das categorias de análises marxianas (contradição, reprodução, hegemonia, mediação trabalho e totalidade) para a aproximação de nosso objeto de investigação da realidade social brasileira do século XXI. Como metodologia de trabalho, optamos pela pesquisa de cunho bibliográfico e documental, com análises dos conteúdos dos documentos os articulando com as realidades social, cultural, política e econômica nas quais foram produzidos e incorporados na realidade social brasileira. Partimos da consideração de que as políticas assumidas pelo Brasil no decorrer na década de 1990 reconfiguram a função do Estado, apoiadas nos pressupostos neoliberais, vinculados aos debates empreendidos pelas organizações internacionais. As políticas da educação infantil passam a ter configuração específica no período de 25 anos, aqui analisados, cada vez mais atreladas aos compromissos assumidos internacionalmente como a Educação para Todos – EPT e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. Isso representa, em um processo de mediação entre o número de crianças que compõem a primeira infância e a necessidade de conceder o mínimo de dignidade de vida humana a essas crianças, a ênfase das ações governamentais brasileiras para a primeira infância: ações descentralizadas e focalizadas. Podemos evidenciar que, guardadas as especificidades dos documentos internacionais e dos nacionais, há aproximação das políticas e programas nacionais para as crianças brasileiras aos pressupostos internacionais, encaminhados nos documentos dos quais o Brasil é signatário. Evidenciamos, ademais, que as práticas de ECPI, por mais que se apresentem como propostas educacionais, efetivam-se como práticas de cuidado, vinculadas às ações assistencialistas que priorizam o desenvolvimento infantil, orientado aos interesses de manutenção do sistema de reprodução da sociedade vigente.

Palavras-chave: Brasil; Organizações Internacionais; Política de Educação Infantil no Brasil; Educação e Cuidado da Primeira Infância.

MORGADO, Suzana Pinguello. **CHILDHOOD EDUCATION POLICIES IN BRAZIL: FROM EDUCATION OF SOME TO THE CARE OF OTHERS IN THE ECCE PROPOSAL OF UNESCO.** 218 f.. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof^(a) Dr^a Maria Aparecida Cecílio. Maringá, 2016.

ABSTRACT

This study analyzed the Early Childhood Care and Education policies - ECCE, promoted by UNESCO to UN member countries, in order to understand their influence on educational policies and programs developed by the MEC for Brazilian children in early childhood. We assumed as research thesis that national policies for the child education are linked to Early Childhood Care and Education, developed by UNESCO as a guideline to a movement of response to the “decent” work and that is constituted as targeted actions. We hypothesized that national policies for the child education are, in 2015, cutoff year of this research, linked to welfarism because they are focused by assistance programs (from the government) and do not promote universal access to the right imposed. For discussion of our object of research, ECCE, we started from the dialectical method and insertion of man in society and in history, with the understanding of the multiple conditions from the consideration of categories of Marxian analysis (contradiction, reproduction, hegemony, mediation work and totality) to the approach of our object of research to the Brazilian social reality of the twenty-first century. As a working methodology, we opted for bibliographic and documentary review, with analysis of document’s contents and correlating them with social, cultural, political and economic realities, in which they were produced and incorporated into the Brazilian social reality. We start from the assumption that the policies undertaken by Brazil during the 1990’s reshape the role of the state, supported by neo-liberal assumptions, linked to discussions made by international organizations. The policies of child education started to have specific configuration in the 25-year period, analyzed herein, increasingly linked to international commitments, such as Education for All - EFA and the Millennium Development Goals - MDGs. This represents, in a process of mediation between the number of children who make up the early childhood and the need to provide a minimum dignity of human life to these children, the emphasis of the Brazilian government actions on early childhood: decentralized and targeted actions. We can show that, saved the specificities of international and national documents, there is an approximation of national policies and programs for Brazilian children to international assumptions, submitted in documents in which Brazil is a signatory. In addition, we showed that the practices of ECCE, although considered as educational proposals, become effective as care practices, linked to welfare actions that prioritize child development, oriented to interests of maintaining the reproductive system of the current society.

Key Words: Brazil; International Organizations; Early Childhood Education Policy in Brazil; Early Childhood Care and Education.

Lista de Figuras e Gráficos

Figura 1: Ordenamento jurídico da educação brasileira – sistema piramidal

Figura 2: Ordenamento jurídico da educação brasileira – sistêmico ou sistema orgânico

Figura 3: Atendimentos inversamente proporcionais

Figura 4: Atendimento integral da criança

Gráfico 1: Matrículas em creches e pré-Escolas privadas no Brasil

Lista de Tabelas

Tabela1: Acordos com o descritor “educação+infantil”

Tabela 2: Acordos com o descritor “infância”

Tabela 3: Acordos com o descritor “UNESCO”

Tabela 4: Acordos com o descritor “MEC”

Tabela 5: Nascidos vivos, por ano de nascimento, idade da mãe na ocasião do parto, sexo e lugar do registro

Tabela 6: Pessoas de 10 anos ou menos de idade, por existência e tipo de registro de nascimento, segundo a situação do domicílio e a idade

Tabela 7: Óbitos, por ano de ocorrência, natureza do óbito, sexo, idade, local de ocorrência e lugar do registro

Tabela 8 - Óbitos fetais, ocorridos no ano, por mês do registro, sexo, local de nascimento, número de nascidos por parto, idade da mãe na ocasião do parto e lugar do registro

Tabela 9 – Óbitos fetais, por residência, segundo região, duração da gestação e período

Tabela 10: População residente, total e a que frequentava escola ou creche, por grupos de idade - Resultados Gerais da Amostra

Tabela 11: Número de Matrículas na Educação Infantil e População Residente de 0 a 3 e 4 e 5 Anos de Idade – Brasil – 2007-2013

Tabela 12: Documentos Nacionais para a Educação Infantil

Tabela 13 – Princípios a serem assegurados a partir do ECA

Tabela 14: Comparação entre as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 4.024/1961 e 5.692/1971

Tabela 15: Documentos Nacionais para a Educação Infantil em conformidade com a disposição governamental

Tabela 16: Temáticas de ações das legislações para a educação infantil

Tabela 17: Valor repassado pela União para Estados, Municípios e Distrito Federal, para a Merenda Escolar, por dia e por aluno

Tabela 18: Documentos Internacionais

Tabela 19: Incidência dos termos educação e cuidado nos documentos Internacionais

Tabela 20: Documentos de análise da Tese

Tabela 21: Análise comparativa dos descritores presentes nos documentos nacionais e internacionais

Lista de Siglas

AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Federação Russa, Índia, China e África do Sul
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CFI	Cooperação Financeira Internacional
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conferência Nacional de Educação
Coepre	Coordenação de Educação Pré-Escolar
COI	Comissão Oceanográfica Intergovernamental
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
DCB	Departamento da Criança no Brasil
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DNV	Declaração de Nascidos Vivos
DOEI	Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil
DOU	Diário Oficial da União
DST	Doença Sexualmente Transmissível
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ECPI	Educação e Cuidado da Primeira Infância
EI	Educação Infantil
EPT	Educação para Todos
EUA	Estados Unidos da América

FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GOOS	Sistema Global de Observação dos Oceanos
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
ICAO	Organização da Aviação Civil Internacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICSID	Centro Internacional para Solucionar as Disputas de Investimento
IDA	Associação Internacional para o Desenvolvimento
IHI	Inspetoria de Higiene Infantil
IMO	Organização Marítima Internacional
IPlexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IQEI	Indicadores da Qualidade na Educação Infantil
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITU	União Internacional de Telecomunicações
IVR	Iniciativa de Via Rápida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
Minc	Ministério da Cultura
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MIGA	Agência Multilateral para Garantir o Investimento
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério do Trabalho e Emprego
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMPI	Organização Mundial de Propriedade Intelectual
OMS	Organização Mundial da Saúde
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PABAAEE	Programa Brasileiro-Americano de Assistência ao Ensino Elementar
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento Educacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEI	Política Nacional de Educação Infantil
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNQEI	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPRE	Serviço de Educação Pré-Escolar
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SUS	Sistema Único de Saúde
UIT	União Internacional de Telecomunicações
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unido	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UPU	União Postal Universal
USAID	Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
2. A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E SUA APROXIMAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DEFENDIDOS POR ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	23
2.1 O capitalismo imperialista e suas influências no Brasil	25
2.2 Consolidação das organizações internacionais: histórico e funções.....	40
2.3 Acordos internacionais: OI e Brasil	47
3 A INFÂNCIA E A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	60
3.1 As crianças brasileiras.....	61
3.2 Consolidação histórica da educação da criança no Brasil	72
4 LEGISLAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	89
4.1 O ordenamento jurídico da garantia de direitos educacionais.....	90
4.1.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e a garantia da infância	103
4.1.2 A educação infantil nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n° 4.024/1961, n° 5.692/1971 e n° 9.394/1996	108
4.1.3 Legislações educacionais para as crianças institucionalizadas	114
4.1.4 A ação do Estado brasileiro via programas governamentais.....	120
5 EDUCAÇÃO E CUIDADO DA PRIMEIRA INFÂNCIA: O COMPROMISSO DO ESTADO BRASILEIRO EM RESPOSTA À GARANTIA DE EDUCAÇÃO PARA TODOS	129
5.1 Os documentos internacionais e a consolidação da ECPI	131
5.2 A construção da ideia de educação e cuidado nos documentos internacionais	149
6 POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: UMA RESPOSTA ÀS POLÍTICAS DE ECPI?	159
6.1 Análise comparativa entre os documentos nacionais e internacionais.....	160
6.2 Retrospectiva histórica dos elementos constitutivos da tese.....	179
7 CONCLUSÃO	182
REFERÊNCIAS.....	188
ANEXOS	213
Anexo 1 – Organograma da ONU	214

INTRODUÇÃO

A educação no Brasil pode ser caracterizada a partir de seus níveis, modalidades e etapas, obrigatórias ou não, como definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN - Lei nº 9.394/1996. Dentre elas, a educação infantil é composta pelas creches e pré-escolas no atendimento de crianças de zero a três anos, em fase ainda não obrigatória, e de quatro a cinco anos, progressivamente obrigatória até 2016. A compreensão da educação das crianças perpassa aspectos que estão além da prática pedagógica no interior das instituições escolares, sejam elas públicas ou privadas, e devem compreender não somente as ações didáticas para a primeira infância¹, mas também a garantia do direito educacional para essa etapa da educação básica. Consideramos o exposto na Constituição da República Federativa do Brasil – CF (1988) ao indicar que o direito à educação é público e subjetivo² e que compõe a compreensão da garantia da cidadania³, assim, a defesa de práticas educacionais devem indicar as múltiplas relações nas quais estão inseridas.

Nesta pesquisa defendemos a seguinte tese: as políticas nacionais para a educação da criança se vinculam à Educação e Cuidado para a Primeira Infância, desenvolvida pela Unesco como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente”, e se constituem como ações focalizadas. Escolhemos como objeto de investigação a Educação e Cuidado para a Primeira Infância – ECPI⁴, recomendação apresentada nos documentos internacionais para a efetivação da Educação para Todos – EPT e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, apresentados ao Brasil no início de 1990 e 2000, respectivamente. Os

¹ Primeira infância tem definições diferentes, se formos considerar as definições internacionais em comparação às nacionais, e indicamos que essa consideração será debatida amplamente no decorrer desta pesquisa, mas que, nacionalmente, compõe a primeira infância, as crianças com até seis anos completos, como indicado na Lei nº 13.257/2016.

² Como apresenta o parágrafo 1º do Art. 208 da CF de 1988.

³ Indicado no Título I – Dos Princípios Fundamentais entre os Art. 1º e 4º e, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no Art. 5.

⁴ Indicamos que, por mais que sejam a educação e o cuidado para a primeira infância nosso objeto de investigação e mereça ser apresentado por extenso no decorrer do texto em virtude de seu papel nesta pesquisa, apresentaremos a sua redação seguindo a abreviação utilizada nos documentos da Unesco: ECPI.

documentos que inauguram esse debate são a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) e o *The Dakar Framework for Action* (2000).

Partimos da hipótese de que as políticas nacionais para a educação da criança são ainda vinculadas ao assistencialismo, por serem focalizadas por meio de programas assistenciais (de governo) que não promovem uma universalização do acesso ao direito e por se constituírem, para as crianças de zero a três anos, nas ações de cuidado. Em outros termos, a prática institucional para a criança entre zero e três anos permanece assistencial até o ano de 2015. O nosso recorte histórico de análise documental se estrutura entre os anos de 1990, quando aparecem nos documentos internacionais os debates de ECPI ainda vinculados à ideia de EPT, até 2015, no encerramento dos ODM, ano no qual os países signatários de ambos os compromissos deveriam ter atingido as metas propostas para o referido período de 25 anos.

Ressaltamos ainda que estas análises contarão com o entendimento do papel que tanto documentos internacionais quanto organizações multilaterais possuem no contexto de reorganização mundial e de redefinições das ações dos Estados no que tange às garantias essenciais da vida digna. Dessa forma, traremos, ao debate, algumas das agências especializadas, vinculadas à Organização das Nações Unidas – ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco e alguns elementos preconizados pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, como o trabalho decente.

O debate aqui proposto, de uma educação de qualidade para as crianças pequenas e que valorize aspectos educacionais e de cuidado, indica que é preciso considerar que configuração de escola e de educação está presente na sociedade brasileira na segunda década do século XXI e quais os ideais defendidos pelos documentos nacionais e internacionais. Partimos do pressuposto de uma organização capitalista, em um movimento globalizado/mundializado⁵, de sociedade em que determinados princípios, assumidos em âmbito nacional, vinculam-se aos

⁵ Embora semanticamente globalização e mundialização possam significar o processo de tornar algo global e/ou mundial, elas se distanciam na compreensão teórica dos termos. Denominamos de globalização todo o movimento de expansão das atividades do homem sobre o globo terrestre e entendemos como mundialização o movimento anunciado por Chesnais (1996), ocorrido com a crise da década de 1970, momento em que se concretizou a mundialização do capital financeiro e produtivo e influenciou macro e microeconomias. Para fins destas análises, utilizaremos o termo e o significado de mundialização.

ideais econômicos e políticos, na relação de rede⁶ entre Estados Nações. Não se trata objetivamente de definirmos, aqui, quais funções têm ou deveriam ter estas instâncias – educação, escolas e práticas docentes. Porém a consideração de como a educação no Brasil se consolidou pós-década de 1990 a partir dos ideais neoliberais⁷ – de economia e política – ponto convergente de práticas de políticas sociais⁸, por parte do governo brasileiro, em prol da educação das crianças da primeira infância, seja via ajustes estruturais, ou a partir da garantia da soberania nacional.

Compreender o preconizado pelo Ministério da Educação – MEC e pelo país para a educação infantil, enquanto garantia de direitos constituídos historicamente e assumidos constitucionalmente, a partir de 1988, requer considerar a complexidade de relações em que as práticas estão fundamentadas. Direitos que asseguram às crianças pequenas a garantia de uma educação de qualidade, como indicado no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, em um movimento que, além da “qualidade socialmente útil” da educação, buscava garantir que a educação não servisse mais ao interesse de classe, mas sim ao desenvolvimento do sujeito.

A definição do que se constituiu como educação de qualidade depende de múltiplos fatores, sejam eles sociais, políticos, econômicos e/ou culturais, demandam a ação dos atores que compõem esse processo de garantia. Contudo, nacionalmente, temos alguns indícios do que seria essa educação de qualidade que, conforme a LDBEN, segue o Título III, Do Direito à Educação e do Dever de Educar, em seu Art. 4º inciso IX “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. A CF de 1988 indica no Art. 206, inciso VII que a garantia da educação deve seguir um padrão de qualidade que

⁶ Ao considerarmos a existência de uma rede, indicamos uma nova forma de funcionamento dos Estados nacionais no processo de garantia de políticas públicas, movimento que ocorre mundialmente desde as décadas de 1960 e 1970 e que se intensificou na de 1990 no Brasil. Há, nesse processo, uma interdependência dos atores que garantirão a consecução de políticas, uma aproximação entre o público e o privado, o governo e a sociedade civil. cf.: Lopes e Shiroma (2015), Klijn (2015) e Schneider (2015).

⁷ Alguns dos ideais neoliberais que são debatidos na segunda seção desta tese são os processos de privatizações, o Estado mínimo, a flexibilização do emprego, entre outros.

⁸ Analisaremos as políticas sociais na segunda seção deste trabalho, o que importa agora é identificar que políticas públicas e políticas sociais são dois campos de ação diferentes em que a ação estatal pode ser pública e chegar às ações sociais, da mesma forma que as políticas sociais não se constituem, necessariamente, como políticas públicas.

deve ser aprimorado com a elaboração de um Plano Nacional de Educação, como consta do Art. 214, inciso III. No Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 existe a consideração de que as ações para a educação deverão convergir para a garantia e ampliação da qualidade da educação, embora não haja nenhuma definição do que seja essa qualidade. Entretanto, no quadro de metas, a meta 1, estratégia 1.6 apresenta que a qualidade da educação infantil seguirá os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006a, 2006b). Esta e outras análises sobre a educação de qualidade serão ampliadas na terceira seção deste trabalho.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova não define o que é uma educação de qualidade, mas indica que os princípios filosóficos, técnicos e metodológicos de um processo educacional dependem do contexto social e histórico de que se fala. Entretanto essa educação não pode se constituir como privilégio da condição econômica sendo diferente para cada classe social⁹. Se a cada momento histórico existem princípios específicos a serem seguidos que definem como deve ser a educação, a sociedade e a cultura, por exemplo, devemos conhecer o homem desta sociedade. Ao seguir o método de investigação adotado, consideramos o homem autor e ator de sua história:

[...] quais eram suas respectivas necessidades, suas forças produtivas, seu modo de produção, as matérias-primas de sua produção – enfim, quais eram as relações entre os homens que resultavam todas estas condições de existência. Aprofundar todas estas questões, não é fazer a história real, profana, dos homens em cada século, representar estes homens ao mesmo tempo como autores e atores de seu próprio drama? Mas, a partir do momento em que os homens são representados como atores e autores da sua própria história, chaga-se, por um atalho, ao verdadeiro ponto de partida, uma vez que são abandonados os princípios eternos de que inicialmente se arrancava (MARX, 1985, p. 111).

⁹ Para o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, a educação deveria ter um “caráter biológico” “[...] com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar “a hierarquia democrática” pela “hierarquia das capacidades”, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de “dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento”, de acordo com uma certa concepção do mundo” (MANIFESTO..., 2015, p. 191).

No pensamento marxiano o homem, como produtor e intérprete de seu tempo, tem condições, no próprio movimento da história, de refletir e resignificar os princípios do período em que vive. Se considerarmos que esse indivíduo compõe parte das garantias dos fundamentos do momento em que vive, também é capaz de se apropriar da proposta de educação existente, como indica o Manifesto... (2015). Assim, ele também tem condições de interpretar – reproduzir ou não – os documentos propostos internacionalmente para a educação e ainda a sua prática sobre essas questões. Posicionamo-nos, no sentido de atribuir significado aos documentos internacionais, a partir da compreensão das categorias de análises contradição, hegemonia, reprodução, mediação, totalidade e trabalho, como fundamentação do entendimento do método. Elas nos permitirão compreender em que medida os documentos produzidos e disseminados internacionalmente são apropriados e conduzem a execução de políticas para a educação infantil no Brasil.

Como metodologia de trabalho, além da investigação documental, bibliográfica e das análises de conteúdo realizadas no material localizado, durante a investigação de tese foram selecionados descritores para marcar o recorte necessário para as ações de educação e em específico para as ações destinadas à infância. Na segunda seção, por exemplo, ao realizarmos o levantamento dos acordos bilaterais e multilaterais entre Brasil, organizações internacionais e demais países, estes resultaram em 45 acordos encontrados. No sistema de atos internacionais do Itamaraty há a possibilidade de se pesquisar atos bilaterais, atos multilaterais ou todos os atos; escolhemos a última opção. Ao indicar o descritor para a pesquisa, existem as opções de localizá-lo no título ou no texto do acordo e, para todas as buscas realizadas no sistema do Itamaraty, optamos por localizar os termos no texto. Por esse motivo foram vários os acordos encontrados que não se relacionam com a infância, ou a educação infantil ou mesmo com tratados que tenham como assunto o tema educacional. Nas demais tabelas de comparação que serão apresentadas durante esta pesquisa, como se referem especificamente às ações para as crianças, escolhemos descritores que nos auxiliassem a evidenciar como são efetivadas as políticas – de ECPI ou não – para a primeira infância como educação infantil, cuidado, programas e financiamento.

Esta pesquisa se justifica tanto em sua viabilidade social quanto pessoal por se constituir enquanto um caminho de desvelamento das ações assumidas nacionalmente, que pretendem assegurar a educação da primeira infância, por meio

de programas e políticas sociais de extensão limitadas. Nossa abordagem, desde a pesquisa desenvolvida ainda na graduação em pedagogia, na metade da primeira década do século XXI, é a de demonstrar que as ações empreendidas pelo governo nacional são de cunho assistencial, que pouco contribuem com a garantia de direitos socialmente conquistados para a infância, e que as práticas de cuidado se sobressaem em relação às ações de educação para as crianças da primeira infância, esteja ela institucionalizada ou não. Esta tese se justifica por não constar, no Banco de Teses e Dissertações da Capes, nenhuma referência de pesquisa que faça a análise do nosso objeto de investigação, a ECPI¹⁰, o que faz desta uma pesquisa inédita no ano de 2016.

Para responder à tese desta pesquisa: As políticas nacionais para a educação da criança se vinculam à Educação e Cuidado para a Primeira Infância, desenvolvida pela UNESCO como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente”, e se constituem como ações focalizadas, organizamos o texto com base na relação entre realidade e as categorias de análise¹¹. Compreendemos estas na construção do entendimento das múltiplas determinações com as quais o objeto de análise está relacionado, sejam elas sociais, culturais, econômicas, políticas, históricas e entre outras. Assumimos que as propostas de políticas, ao se efetivarem, apresentam tanto uma influência histórica quanto uma marca da própria história para a garantia do direito à vida digna em uma relação de forças estabelecidas dentro do jogo de garantia do direito público, por meio do movimento de luta pelos mesmos direitos. E traremos à análise, as categorias de descentralização e focalização como garantias da ECPI.

Estruturalmente, estas análises estão divididas em cinco seções de debates e análises e uma última seção de conclusão. A primeira considerará o contexto da organização da sociedade brasileira a partir do ideário neoliberal com a Reforma de Estado da década de 1990. Este movimento nos permitirá compreender como foram estabelecidos os acordos entre o Brasil e as organizações multilaterais e, de forma

¹⁰ A respeito do levantamento de teses e dissertações no banco de dados da Capes, devemos indicar que o número de pesquisas que consideram a educação infantil e as ações de cuidado para a primeira infância tem registro considerável no respectivo banco. Em virtude deste número, algumas das pesquisas serão aqui utilizadas: Wanderbroock Júnior (2007), Souza (2013), Baruco (2005). Entretanto, não foi localizada nenhuma tese que tenha como objeto de investigação o que aqui trazemos: Educação e Cuidado na Primeira Infância.

¹¹ Para a consideração acerca das categorias, serão utilizadas as análises do pensamento marxiano, de Bottomore (2001) e Cury (1985) que serão debatidas no decorrer da tese.

específica, entender as relações entre o Brasil e a Unesco, como agência especializada da ONU na consecução das propostas educacionais para a educação infantil.

Na segunda seção identificaremos na infância brasileira quem são seus sujeitos, quais as crianças que compõem a infância brasileira para entender como se consolida o atendimento educacional para essa população, seja ela institucionalizada ou não. Na terceira seção nos aproximaremos da ação pública para a infância na consideração das legislações de educação infantil existentes no Brasil pós-década de 1980. Analisaremos a ação via Estado nacional das políticas desenvolvidas na garantia dessa etapa da educação.

Identificaremos na quarta seção desta tese, nos documentos da Unesco referentes à educação infantil, como são propostas as orientações de ECPI enquanto desdobramento das ações de Educação para Todos (EPT) e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). No objetivo de evidenciar o que a agência especializada da ONU, Unesco, entende como ECPI, evidenciaremos a aproximação dessa compreensão com outra proposta internacional, assumida pela ONU, o trabalho decente. Na quinta seção demonstraremos, via tabela comparativa, o paralelo entre a proposta da organização e as políticas brasileiras, a fim de entendermos como as políticas para a educação infantil se aproximam ou se distanciam dos pressupostos das políticas de ECPI para o país. Objetiva-se identificar os caminhos percorridos pela ECPI nacionalmente até o ano de 2015 e como têm influenciado os programas e políticas para a educação infantil no país. Temos como finalidade desvelar como essas ações de cuidado e de educação são propostas para as crianças de zero a cinco anos no Brasil, quais as intenções dos signatários dos documentos e quais as repostas brasileiras para essas orientações. Partimos da hipótese inicial de que, embora as considerações de ECPI contemplem o campo educacional na teoria, quando olharmos para o caminho político de efetivação das propostas, estas se aproximam das práticas de cuidado vinculadas ao assistencialismo.

2. A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E SUA APROXIMAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DEFENDIDOS POR ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O entendimento das políticas de educação infantil requer a compreensão de todos os fatores que influenciam seu debate e aprovação. Assumimos como pressuposto uma posição em que as relações mais amplas – internacionais ou supranacionais – acompanham e necessitam das mais específicas – nacionais ou locais. Isso se consolida em um processo de disputa entre a parte e o todo, assim, elementos das propostas da educação da primeira infância são provenientes dos tratados multilaterais dos quais o Brasil é signatário.

A compreensão da garantia dessas políticas – da ação de organizações como a Unesco, o Unicef, a ONU e suas agências financiadoras como o Banco Mundial – BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI, instituições que se fazem presentes nestes acordos – requer observarmos as relações estabelecidas ao longo do século XX e como estas estão, cada vez mais, estreitas e mundializadas. Consideramos esse século por ser o período na história em que os acordos internacionais se popularizaram, principalmente pela mediação das agências e organizações internacionais. Em relação ao objeto específico de análise deste trabalho, considerá-lo-emos a partir da década de 1990 – a última do referido século – até o ano de 2015.

Essa relação entre a parte e o todo não pode ser considerada sem a observância da especificidade dos atores sociais. Entendemos que esse movimento ocorre por ser o homem ator e autor de sua própria história, como preconizado pelo pensamento marxiano. Além dessa perspectiva, esse sujeito é dotado de vontades próprias, dilemas e embates sociais, políticos, econômicos, culturais e outros que o fazem se relacionar subjetivamente com os posicionamentos assumidos. Não consideramos com isso que os preceitos internacionais sejam incorporados da mesma forma como formulados em suas agências de origem; eles são interpretados e adequados à realidade na qual serão inseridos. Portanto, não há uma aceitação pura e simples do programa proposto, mas o ato de aceitar o programa em si nos concede um indicativo de que os princípios estabelecidos por organizações internacionais estão, de certa maneira, representados nos programas assumidos nacionalmente.

Temos de considerar que a aceitação dos programas passa por outro processo que o configura conforme a realidade à qual será incorporado, denominado por Behring (2015) como relações mais ou menos elásticas. Segundo a autora, em todo processo de garantia de políticas, seja ela social ou econômica, há um movimento de luta que pode assegurar maiores direitos em decorrência do poder da sociedade civil organizada. Ela cita esse embate na organização econômica keynesiana ao indicar que uma fração dos direitos, o salário, por exemplo,

[...] são concessões / conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social. A política social está, portanto, no centro do embate econômico e político deste fim de século (BEHRING, 2015, p. 23).

Se considerarmos que vivemos no início do século XXI em uma sociedade de organização capitalista e compreendermos as relações entre os sujeitos como disputa de poder estabelecida entre os atores sociais, teremos uma ideia dessa correlação de forças que se estabelece também na garantia das políticas. Em outras palavras, são esses sujeitos de ‘carne, osso’ e pensamento, em um processo de disputa de poder e da própria relação com sua subjetividade, que incorporarão, ora de maneira mais elástica e ora menos, os interesses defendidos pelos documentos e organizações internacionais.

A partir do objetivo de investigar, com base nas discussões históricas de sociedade, cultura, política e economia, os acordos assinados entre o Brasil e as organizações multilaterais, com a finalidade de assimilar a relação estabelecida entre Brasil e Unesco, é que se consolida a estruturação desta seção. E, para compreendermos as aproximações entre o Brasil e essas instituições, faz-se necessário considerar o surgimento dessas organizações e seu papel na reorganização do capitalismo mundial.

2.1 O capitalismo imperialista e suas influências no Brasil

A fase imperialista do capitalismo pode ser considerada aquela na qual as sociedades do final do século XX e início do XXI convivem com toda a complexidade de relações econômicas e políticas representadas pela ideologia neoliberal, mas que dependeu de diversas transformações e crises para que pudesse existir da forma como a conhecemos. Um dos desafios aqui impostos aos que fazem a análise de um documento ou momento histórico contemporâneo seu é o de conseguir fazer a aproximação necessária e ter o distanciamento devido dos objetos de investigação, como indica Evangelista (2015).

A aproximação cumpre a função de conhecer o que é anunciado tanto pelo documento quanto pelo momento em que foi produzido, entender suas ações, texto e contexto. O distanciamento deve garantir que o pesquisador não seja cooptado e nem envolvido pelo discurso apresentado nas linhas sem que se conheçam as entrelinhas. Ou seja, um documento, ou mesmo um momento histórico, deve ser olhado/lido atentamente por aquele que investiga na tentativa de conhecer, naquilo que não foi dito, anunciado, escrito, a intencionalidade de documentos e práticas políticas e econômicas, por exemplo. Faz-se necessário, para que entendamos as proposições para a educação infantil no Brasil, conhecermos como o capitalismo em sua fase imperialista modificou a forma como o Estado garante as políticas para a educação infantil a partir da década de 1990.

Nossa atual organização de sociedade, na segunda década do século XXI, é marcada pela ideologia neoliberal a partir de uma organização contraditória, pois as mesmas condições criadas para a superação das crises do capitalismo são as que podem possibilitar a transformação/mudança do sistema. Como indica o pensamento marxiano, o movimento de contradição é uma das características da organização capitalista e conta com o processo, a princípio, de negação da realidade que, apesar disso, não deixa de permitir uma criação de conteúdos contrários ao existente em uma mesma realidade, conforme anunciado por Bottomore (2001). O pensamento dialético, estabelecido pelo pensamento marxiano, requer que consideremos que essa sociedade, da qual fazemos as análises, deve ser pensada a partir da unidade dos contrários, em que o movimento dialético e o

contraditório coexistem ao passo que produzem elementos capazes de a reproduzir e modificar, transformar sua realidade mediata.

Por mais que tenhamos, na produção científica, inúmeras análises¹ sobre a consolidação do capitalismo e da sua vertente contemporânea, o neoliberalismo, consideramos alguns elementos fundamentais para a compreensão da atual organização de Estado brasileiro, um dos itens preponderantes na proposição e execução de políticas para a infância, sejam elas de governo ou de Estado.

O capitalismo passou por algumas modificações por meio de adaptações, adequações e fases no decorrer de sua consolidação histórica: foi comercial em seu início, marcadamente mercantilista e de acumulação primitiva, entre o século XVI até o XVIII; concorrencial, quando imperado pelo capital industrial, cujos efeitos de urbanização, expansão do capitalismo pela Europa Ocidental, “*laissez-faire*”², Revoluções Burguesa e Industrial, comercialização e surgimento das lutas de classes marcaram os países de meados do século XVIII até o último terço do XIX. Consideramos que até a Segunda Guerra Mundial apenas uma sexta parte do mundo era capitalista, algo que se modificou com a referida guerra em que o capitalismo pôde se estender a, pelo menos, uma terça parte do globo, como debatido por Hobsbawm (1995).

Podemos inferir³ que o capitalismo se organiza desde o fim do século XIX até nossos dias, em sua fase imperialista, com a característica predominante de surgimento do capital financeiro a partir da fusão entre capital industrial e bancário. Há uma subdivisão nesta última fase cuja característica predominante é a existência dos monopólios: a primeira, entre 1890 e 1940, considerada clássica, quando começam a se articular, além dos primeiros monopólios, as produções ideológicas do neoliberalismo e as teorizações keynesianas; os anos dourados do capitalismo, entre 1945 e meados da década de 1970, quando o pacto keynesiano de políticas de bem-estar social e regulação do mercado pelo Estado reestruturou a sociedade

¹ Chesnais (1996); Harvey (1999, 2008); Hobsbawm (1995); Lênin (1985); Marx e Engels (1996; 1986); Moraes (2000, 2001); Paulo Netto e Braz (2008, 2009); Poulantzas (1971, 1985), entre outros.

² “Laissez-faire” – pode ser compreendido como a autorregulação do mercado, conforme Smith (1983).

³ Estas considerações são feitas a partir das investigações e leituras empreendidas dos autores que escrevem sobre o capitalismo, indicados ao longo do texto, e que se constituem como sínteses elaboradas pela autora.

pós-crise⁴ de 1929. E, por último, a fase atual, denominada de contemporânea e que, desde meados da década de 1970, reorganiza as economias e as políticas dos Estados Nação, a partir de uma concepção neoliberal de economia e de função do mercado e do Estado.

As mudanças contraditórias no capitalismo ocorrem a partir de um movimento do capital identificado por Marx (1986), nas quais, donos do capital investem dinheiro na produção de mercadoria para que esta possa render mais dinheiro do que o investido: $D - M - D'$. Quando esse movimento é interrompido, o capitalismo entra em um processo de crise que o faz, a partir de uma característica contraditória, criar elementos que o façam sair dela. Paulo Netto e Braz (2008) identificam esses ciclos econômicos como as etapas de crise, depressão, retomada e auge. Esses quatro elementos se alternam e se consolidam como o processo de crise e de reestruturação do capitalismo, o que permite modificar as fases do capital e perpetuar a existência de sua lógica de produção das riquezas e reprodução da sociedade.

O movimento de crise aqui indicado é um dos elementos que fazem com que o capitalismo se reestruture e se mantenha como modo de produção predominante, o que faz com que todas as reformulações de economia, Estado, política, cultura e sociedade se adaptem para garantir a existência dessa organização. Os itens que compõem as garantias de direitos dos Estados-nação também passam a ser orientados pela lógica capitalista a partir da categoria de mediação. Ao considerarmos o processo de mediação, afastamo-nos da ideia de “causa e efeito” em que se supõe uma efetivação imediata das práticas neoliberais sem um processo de disputa e luta entre o que é proposto e o que chega à aplicabilidade. Nos meandros desse processo não existe apenas a decisão de como determinada ação será efetivada, mas, ainda, as formas de disputa de poder que atribuem característica à função de Estado.

É no movimento de entendimento da função de Estado que se torna fundamental compreendermos as ações de cunho neoliberal que se consolidaram na segunda metade do século XX. Se, por um lado, temos teóricos como Friedrich

⁴ A crise de 1929 teve proporções mundiais, no Brasil, a queda da bolsa de Nova York fez com que a crise chegasse ao café, este teve uma desvalorização rápida assim como a possível falta da reserva de ouro caso a crise perdurasse por muito tempo. Outra consequência desta crise foi a incapacidade de, o mercado mundial, absorver as exportações enquanto que o país não conseguia fazer as importações, como analisado por Faoro (2001).

August Von Hayek (1899-1992) – da Escola Austríaca –; Theodore William Schultz (1902-1998), Milton Friedman (1912-2006) e Gari Stanley Becker (1930-2014) – da Escola de Chicago –; e James McGill Buchanan Jr. (1919-2013) – como teórico da Escola Virgínia – por outro, existem os escritos de John Maynard Keynes (1883-1946) que apresentava uma proposta de reorganização econômica divergente da neoliberal, preconizando um Estado de bem-estar social. Esses teóricos da economia, por sua vez, tiveram como base o pensamento do liberalismo clássico a partir das teorizações de Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823). E, na contramão dessas discussões na consecução das bases para a crítica e a percepção da contradição inerente ao capitalismo, estão Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895).

Historicamente, tivemos um capitalismo que levou aproximadamente três séculos para se consolidar; um para se transformar de revolucionário em reacionário e criar as bases para o movimento operário e menos de um século para modificar, quantas vezes fossem necessárias, as formas de produção e acumulação de riquezas para que houvesse a manutenção do poder e das riquezas nas mãos dos donos do capital⁵. Paulo Netto e Braz indicam que a sociedade capitalista

[...] renuncia aos seus ideais emancipadores e converte-se numa classe cujo interesse central é a conservação do regime que estabeleceu. Convertendo-se em classe **conservadora**, a burguesia cuida de neutralizar e/ou abandonar os conteúdos mais avançados da cultura ilustrada (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 20, grifo do autor).

Os Estados se tornam, nesse movimento, cada vez mais dependentes da reorganização do capital, ao passo que assumem um posicionamento de efetivação das divisões sociais em classes. No sentido dessa divisão, para Marx e Engels (1986), toda organização em classes exerce determinado domínio de uma sobre a outra:

A independência do Estado só ocorre, atualmente, nos países em que os estamentos ainda não se transformaram inteiramente em classes, onde aquelas ainda desempenham certo papel, já eliminado nos países adiantados, onde há certa mescla, nos quais uma parte

⁵ Falamos aqui sobre os séculos XVI e XVIII; o XIX e o XX, respectivamente.

da população pode dominar sobre as outras (MARX; ENGELS, 1986, p. 62).

É no contexto de domínio de uma classe sobre a outra que se consolidam as disputas estabelecidas no decorrer do século XIX e que se acirraram o embate entre classe dominante e trabalhadores. Concomitantes a essa tensão havia uma crise estrutural de desemprego, uma diminuição dos salários e um processo de empobrecimento do proletariado⁶, visto que os burgueses do período eram provenientes das famílias ricas e da classe média e à classe trabalhadora restava vender sua força de trabalho ao capital dominante, como apresenta Hobsbawm (2015). No entanto é com a mudança do capitalismo para sua fase imperialista que as crises no capital se acirram e que se torna possível consolidar novas bases teóricas para reorganizar o sistema em estado de caos.

Aspecto preponderante da análise materialista é não considerar as crises do sistema capitalista a partir de um movimento determinista. Entretanto, sendo a contradição categoria inerente ao capitalismo, esta faz com que os mesmos mecanismos criados para reorganizar a economia e a produção deem base para a crise, como a anarquia na produção, o subconsumo pelos trabalhadores e ainda a queda na taxa de lucro. Todos esses aspectos se reorganizam e corroboram a criação de um quadro caótico que, dentro da corrente teórica capitalista, só pode ser superado por meio de reformas conjunturais e estruturais⁷. Nesse contexto, Estado e mercado assumem novo papel e, tal como preconizado no liberalismo clássico e retomado pelos neoliberais, o Estado não deve, como apresentado por Moraes (2000), – ou se fizer que seja o mínimo possível –, interferir no mercado.

⁶ A palavra proletário, tem sua origem no termo latino *proletarius*, que por sua vez deriva de *prolis*, que significa filho, prole. Assim, o proletário é o homem pobre, da classe mais humilde ou da última classe social cuja única coisa que tem a oferecer são seus filhos, como indica Farias (2015). Marx e Engels (1996), ao retomar o uso do termo, denominam-no de operários modernos, criados pela burguesia, que são obrigados a se venderem, pois também não têm nada como propriedade a não ser o próprio trabalho.

⁷ As reformas, sejam elas conjunturais e/ou estruturais, são assumidas pelo pensamento do ideário em questão, embora entendamos ser necessária uma ressalva sobre esse aspecto. Por mais que os teóricos e defensores do neoliberalismo indiquem que as mudanças empreendidas para a manutenção do sistema capitalista sejam estruturais, ao fazermos a crítica do sistema, entendemo-la como conjuntural somente. Pois as propostas de reorganização feitas pelas organizações internacionais, por exemplo, modificam a conjuntura de funcionamento do modelo capitalista e não há, pelo contrário, ações que transformem a estrutura da economia, da política ou do Estado, mas somente a conjuntura de funcionamento dessas instâncias.

Historicamente, alguns acontecimentos precisam ser contextualizados na transição do século XIX para o XX e de suas primeiras décadas. Além do processo de pauperização da classe trabalhadora, diminuição da taxa de lucro, ascensão da burguesia sob a expropriação do trabalho assalariado já indicados, existem ainda a tendência à superprodução, o desenvolvimento das forças produtivas, a Primeira Guerra Mundial e o colapso do capitalismo de 1929 que contribuíram para o processo de mudança da organização capitalista no mundo, como debatido por Mazzucchelli (1985).

No início daquela mudança, Lênin (1985) nos alertava sobre outro fator que passava a fazer parte do mundo capitalista, a divisão do mundo entre os mais ricos, entre os trustes internacionais. Ele nos indicava que passava a existir um movimento de garantia de existência dos monopólios bem como do capital financeiro.

É interessante perceber que, tanto naquelas quanto nas críticas atuais feitas aos monopólios pelos neoliberais, elas – as críticas – destinam-se somente aos de Estado⁸. Naquele contexto há, portanto, a consolidação de duas correntes teóricas: a neoliberal, que permanece suspensa até momento propício, e a keynesiana:

[...] Uma teoria alternativa à economia de livre mercado em bancarrota estava ainda em elaboração [...] Uma prática de governo alternativa, a direção e administração macroeconômicas da economia com base na renda nacional, só se desenvolveu na Segunda Guerra Mundial e depois, embora, talvez de olho na URSS, os governos e outras entidades públicas na década de 1930 cada vez mais passassem a ver as economias nacionais como um todo, e a avaliar o tamanho de seu produto ou renda totais (HOBSEBAWM, 1995, p. 110).

Era intenção dessa medida econômica as seguintes ações: domínio sobre a oscilação dos investimentos e empregos, moderação das crises, controle das flutuações do mercado, crítica ao liberalismo individualista, ao socialismo e ao “laissez-faire”. Para Keynes (1978), o Estado deveria ser composto por instituições semiautônomas que buscassem garantir o bem-estar público, deveria haver também o controle da moeda por parte do Estado e a coordenação da poupança e dos investimentos para o bom funcionamento da sociedade. Para o pensamento keynesiano, bastava uma sábia administração do capitalismo para que ele pudesse funcionar adequadamente e atingir seus objetivos econômicos.

⁸ cf.: Hayek (2009).

Em virtude dos acontecimentos históricos que atingiram a sociedade mundial durante as décadas de 1920, 1930 e 1940 – sendo elas a depressão de 1929 e a Segunda Guerra Mundial –, o keynesianismo encontrou campo de expansão e atingiu a organização econômica dos países de capitalismo avançado. No mesmo período, acompanhando a realidade histórica, social, econômica e política dos países periféricos, algumas práticas de garantias de direitos sociais puderam ser asseguradas em um movimento conhecido como populismo que pouco se aproximou das garantias de bem-estar social. No caso brasileiro, Faoro (2001) elucida essa questão:

O populismo, fenômeno político não especificamente brasileiro, funda-se no momento em que as populações rurais se deslocam para as cidades, educadas nos quadros autoritários do campo. O coronel cede o lugar aos agentes semi-oficiais, os pelegos, com o chefe do governo colocado no papel de protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais (FAORO, 2001, p. 839).

Sendo o governo aquele que passa a cumprir o papel de pai no populismo – e ao considerar as disputas e embates do período –, o governo getulista da década de 1930 possibilitou as conquistas de alguns direitos muito aquém dos garantidos em países cujo capitalismo estava mais avançado. Assim como apresentado por Faoro (2001), Hobsbawm (1995) também indica que nos países latino-americanos foi observado o crescimento do populismo, embasado na figura do líder autoritário. Nos países desenvolvidos, o keynesianismo pôde garantir, entre as décadas de 1950 e 1960, o auge do sistema econômico, conhecido como as décadas de ouro do capitalismo.

Esse cenário passa a se alterar a partir da impossibilidade do keynesianismo em responder às crises constantes do capital. Há uma mudança não somente na forma de produção dos bens – do taylorismo/fordismo para o toyotismo – mas também uma modificação na condução da economia e nas funções do Estado. Para a ideologia neoliberal em estado de latência até a década de 1970, os acontecimentos mundiais do período foram fundamentais para se criar as condições propícias de sua aplicação e expansão.

A situação aqui apresentada evidencia ainda mais a categoria de contradição, inerente ao capitalismo, ao demonstrar, a partir das análises materialistas, que as

crises do sistema econômico ocorrem de forma cíclica e que, por mais que o keynesianismo buscasse uma harmonia para a economia capitalista, esta característica – a partir dessa concepção teórica – jamais será alcançada dentro da lógica do capital. Peroni (2003) nos alerta sobre os acontecimentos do período, momento no qual tanto o mundo quanto o Brasil viviam um processo de crises fiscais, do petróleo, aumento das taxas de juros, fim da paridade entre as moedas, retorno da inflação, retorno do aumento do desemprego e, conseqüentemente, crescimento desenfreado da pobreza⁹, entre outros fatores que promoveram a reestruturação da economia.

Dentre as ações consideradas necessárias pelo neoliberalismo, uma das principais era a redefinição não só do tamanho do Estado, mas também das funções mínimas a que seus esforços deveriam destinar recursos. Nesse movimento se fazem presentes o grande número de privatizações de empresas públicas, a flexibilização da força de trabalho, a necessária diminuição da inflação por meio de ações do Estado no que tange ao controle dos gastos da esfera pública, e teria fim a regulamentação do mercado pelo Estado¹⁰.

Moraes (2001) argumenta ainda que, para os países em desenvolvimento, a saída se consolidava nos acordos com os bancos internacionais nos quais as taxas de juros aplicadas acabavam por triplicar as dívidas contraídas. A alternativa encontrada eram os programas de ajustes estruturais os quais continham inúmeras condicionalidades aplicáveis, acompanhadas atentamente por instituições como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). “[...] Aos países subdesenvolvidos, caberia o destino da “integração competitiva” na nova divisão internacional do trabalho. Esses elementos descrevem a primeira tendência, à lógica dos mercados e da eficiência” (MORAES, 2001, p. 65).

⁹ Uma das situações mais alarmantes, vividas pelas famílias brasileiras no período, em que principalmente as crianças sofriam, era a fome endêmica – aquela que é estrutural, que não se nota, é invisível, porém contínua. No período da crise de 1970 houve redução dos gastos com a alimentação, em cerca de 20% ou mais, de uma população que ganhava menos que um salário mínimo *per capita* e que, provavelmente, era considerada subnutrida na década anterior. Um aspecto a ser considerado no caso brasileiro é o período em que a crise econômica atinge o país, por mais que o mundo vivesse uma crise capitalista na década de 1970, o Brasil passava pela ditadura militar, período em que houve o chamado milagre econômico. A crise do capital chegou ao país tardiamente, no início da década seguinte, como indicado por Singer (1985).

¹⁰ cf.: Harvey (1999), Paulani (2006), Peroni (2003).

Cabe considerar que, para essas instituições financeiras poderem agir mundialmente, foi necessário um movimento internacional, desencadeado pela Segunda Guerra Mundial: o acordo de Bretton Woods em 1944. Nesse acordo o dólar americano foi transformado em moeda-reserva e foram criadas as organizações internacionais que agiriam sobre vários temas e locais no mundo. Houve desvalorização no dólar, expansão do câmbio flutuante e do capital volátil e queda na taxa de lucro, como apresentado por Harvey (1999). No período de 1965 a 1973, cada vez mais, o keynesianismo se tornava incapaz de conter os processos contraditórios do capitalismo:

[...] Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e do longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...] (HARVEY, 1999, p. 135).

Para a literatura que faz a crítica ao neoliberalismo, essa forma de reorganizar o capitalismo representou a financeirização de tudo¹¹, a flexibilização do trabalho, as novas formas de organização de produção e consumo, além de um fundo de reserva de desemprego. No âmbito do Estado, Robertson e Dale (2001) indicam que as funções também se modificam e fazem com que os Estados Nações adotem e sigam uma nova agenda de políticas internacionais e nacionais que visem legitimar a nova organização econômica, aplicada no período.

Embora cada corrente do pensamento neoliberal atribua funções específicas para o Estado, na medida em que acompanha sua lógica, seu tempo histórico e as características locais, um aspecto é presente nesse movimento, como debatido por Hobsbawm (1995) e Chesnais (1996): a mundialização do neoliberalismo. Tanto para um como para o outro autor, não há mais local no mundo em que o neoliberalismo tivesse, de alguma forma, influenciado as práticas econômicas, da mesma forma que era evidente a divisão do mundo entre os países que detinham o capital e aqueles que se submetiam à dominação do capitalismo.

O neoliberalismo se distancia do keynesianismo ao propor que, ao invés de o Estado promover o bem-estar social, este deveria ser de escolha livre, pois seria mais facilmente alcançado se fosse incentivada a capacidade empreendedora dos

¹¹ cf.: Harvey (1999, 2008), Chesnais (2005).

indivíduos, ao se garantir o livre comércio e mercado e o direito à propriedade privada, como analisado por Harvey (2005). A função do Estado deveria ser a de somente criar condições para que essa ação fosse possível:

[...] o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integralidade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da política e legais requeridas para garantir direitos de propriedades individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados [...] (HARVEY, 2005, p. 12).

Em todos os espaços em que o Estado for agir, além desses itens básicos, deve fazê-lo sem imprimir grandes interferências, pois não teria condições de decidir sobre determinados assuntos do mercado. Somente quando não houvesse mercado suficiente, o Estado poderia criar ações focalizadas e pontuais para atender minimamente às necessidades de saúde, educação, saneamento e segurança, por exemplo. Isso pode ser conhecido ao analisarmos as propostas de intervenção do Estado na educação, como defende Friedman (1985), visto que, para o autor, o Estado somente deveria promover essa modalidade de financiamento para aquelas crianças cujas famílias comprovadamente não pudessem pagar e quando significasse um efeito lateral para o Estado.

O efeito lateral será compreendido, no pensamento de Friedman (1985), a partir do entendimento da função do governo. Para o autor da Escola de Chicago aqui analisado, a função do governo deveria ser a de regular as regras do mercado. Nas palavras do teórico, “[...] isto é, determinar, arbitrar e pôr em vigor as regras do jogo [...]” (FRIEDMAN, 1985, p. 33). As situações nas quais deve existir a ação do governo são aquelas em que as trocas voluntárias são impossíveis ou caras de serem feitas pelo mercado e, dentre elas, estão os efeitos laterais. Esses efeitos podem ser classificados tanto para limitar quanto para expandir as ações do governo e os efeitos só são justificados quando não há como identificar as suas consequências em terceiros.

[...] Em cada caso particular em que se proponha a intervenção [do governo], devemos organizar uma folha de verificação, anotando separadamente as vantagens e desvantagens. Nossos princípios indicam-nos que itens devemos colocar num ou noutro lado, e nos dão alguns fundamentos quanto a importância que devemos dar a uns e outros. Muito especialmente, devemos sempre examinar os

riscos envolvidos em cada proposta de intervenção governamental, seus efeitos laterais na ameaça à liberdade, e dar a esse efeito um peso considerável [...] (FRIEDMAN, 1985, p. 37).

Ao debatermos a educação, a partir dessas considerações, podemos entender que ela só deve ser financiada, assumida e/ou mantida pelo governo quando se tratar de um efeito lateral, quando seus efeitos sobre as outras pessoas forem impossíveis de serem mensurados e/ou caros demais para serem cobrados individualmente. Esse seria o caso da educação básica, que, para o convívio em sociedade, necessita de uma educação geral que atenda a todos. Algo que não se justifica enquanto efeito lateral para o ensino superior, por exemplo, uma vez que seria possível medir a capacidade de amplitude desse nível educacional e, assim, cobrar por ele.

Essa forma de intervenção do Estado ou do governo pode ser entendida como cumprimento de política pública, uma vez que a instituição pública prevê uma forma de atendimento – ainda que mínimo – das necessidades sociais. Segundo Paulo Netto (2009), podemos considerar uma atenção à “questão social” que pretende o controle e a preservação da força de trabalho. Para o referido autor, “questão social” é toda e qualquer forma de intervenção do Estado que ocorra de maneira sistemática e contínua. A questão aqui indicada cumpre entender que, por mais que um efeito lateral possa atender à “questão social”, isso ocorre de forma mínima, de maneira a garantir o mínimo de ação da entidade pública sobre as decisões sociais.

Ao retomarmos o neoliberalismo, podemos indicar que a primeira grande experiência neoliberal, após suas teorizações, ocorreu com Augusto Pinochet (1915-2006) no Chile, que esteve à frente do governo entre os anos de 1974 a 1990 e concedeu bases para ser disseminado em outros países. O primeiro modelo neoliberal se aproximou da Escola de Chicago, representada por Milton Friedman, muito mais do que as teorizações de Hayek, no entanto um aspecto preponderante, assumido por ambos os teóricos neoliberais, é que nem sempre um Estado deveria ser democrático. Para Hayek (2009), a democracia não se constituía como valor central no neoliberalismo.

Cabe aqui considerar que parte da garantia de políticas – sejam elas quais forem – se constitui a partir de um movimento de disputa de poder. Em outras palavras, é o poder instituído que possibilitará a concessão de determinadas

políticas. A partir dessa consideração apresentada, Bobbio (1998) argumenta que, na mudança do estado de natureza para o Estado civil, há uma transferência de poder a um conjunto de indivíduos que cumpre o papel de governo, este detém a autoridade de usar a força para defender os direitos – e a propriedade privada – mas que, ao mesmo tempo, tem as condições de usar a força contra quem o elegeu. A partir dessa consideração, o autor continua ao indicar que esse movimento representa a cisão das classes e o governo instituído garante, à classe dominante, a possibilidade de exercer poder e domínio sobre as outras. Quando isso ocorre, quando o Estado usa de força para exercer domínio, ele deixa de ser democrático para ser ditatorial, como no caso chileno.

Dentre as medidas neoliberais, adotadas por Pinochet, Anderson (1995) destaca as seguintes: “[...] desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos [...]” Anderson (1995, p. 18). Após essa primeira experiência bem-sucedida, e posteriormente ampliada progressivamente aos demais países, o que marca o prelúdio dessa concepção no Brasil é outro acordo internacional em fins da década de 1980, o Consenso de Washington.

O consenso em questão, ocorrido em 1989, teve como membros, além dos países da América Latina, representantes do governo norte-americano e das instituições financiadoras BM, FMI e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na tentativa de levar a cabo a efetivação da reforma neoliberal, esse evento chegou à conclusão de que, excluindo-se Brasil e Peru, os demais países acompanhavam de maneira satisfatória as orientações econômicas. Para os países que não haviam aderido à proposta neoliberal, caberia ainda assumir esse compromisso, com o risco eminente de não mais receber financiamento estrangeiro, promovido por instituições de fomento aqui indicadas¹². A eficiência desse encontro foi tamanha que se passou a debater e a acreditar, em esfera nacional, abertamente, sobre uma possível falência política, fiscal e monetária do Estado, o que possibilitou a efetivação do passo seguinte das ações neoliberais: os ajustes estruturais.

Os ajustes são estabelecidos nos momentos de acordos internacionais entre as organizações multilaterais e os países requerentes de financiamento e funcionam

¹² cf.: Batista (1994).

como uma espécie de acordos guarda-chuva. Para cada acordo financeiro, existem inúmeros tratados de cunho social que devem ser executados para que o recurso financiado seja liberado. Tais ajustes são utilizados não somente para assegurar a efetivação do empréstimo solicitado, mas também para balizar padrões mínimos de políticas, programas e ações de governo de maneira que convirjam para a efetivação do projeto neoliberal no país¹³.

A proposta neoliberal necessita de inúmeras ações tanto gerais quanto pontuais para efetivar as mudanças necessárias nos países. Como gerais, temos a desregulamentação da economia, diminuição do tamanho do Estado e privatização das empresas públicas. As pontuais são desenvolvidas em conformidade com as condições históricas, sociais, econômicas, políticas e culturais de cada país. No caso brasileiro, as grandes características seguiram o processo de transição da ditadura militar para a redemocratização do país e obtiveram espaço a partir do movimento de abertura de mercado no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Na tentativa de promover crescimento econômico e na promoção de investimento e com o objetivo de garantir o funcionamento do mercado sem intervenções do Estado, Baruco (2005) apresenta três componentes que passam a ser adotados no país:

[...] O primeiro componente seria o da estabilização macroeconômica, com o objetivo de reduzir a inflação e controlar as contas governamentais. [...] O segundo elemento do programa seria constituído pelas "reformas estruturais": abertura comercial, desregulamentação dos mercados, privatização de estatais e de serviços públicos, a eliminação da maior parte dos subsídios, garantindo a liberalização dos preços e a abertura financeira. [...] Estes dois elementos conformariam as pré-condições estruturais que garantiriam o terceiro elemento do programa, qual seja, a retomada dos investimentos e crescimento econômico associado à distribuição de renda para os países periféricos (BARUCO, 2005, p. 56-7).

Esses componentes acompanham o processo de reforma de Estado brasileiro, assumido pelo governo durante a década de 1990, na defesa da ideia de que o Estado não poderia mais se comportar burocraticamente e, sim, deveria ser gerencial. No entanto não podemos explicar a vitória neoliberal apenas pela via

¹³ cf.: Toussaint (2002).

econômica. No Brasil¹⁴ ela se dá a partir de uma complexa conjuntura que articula economia, política interna e externa, além da eleição presidencial de 1989 e do *impeachment* em 1992.

A principal mudança que orientou as demais no país, na década de 1990, foi a reforma de Estado, encaminhada a partir do Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), coordenado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Uma das características predominantes nesse período – remanescente das disputas do período de Constituinte – é a disputa entre o público e o privado, em que estas duas esferas acabam por ficar cada vez mais articuladas. A reforma de Estado, como indica o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, deveria abranger todos os poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro 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. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado (BRASIL, 1995, p.12).

O Estado não mais desenvolveria as políticas, suas funções seriam a de regulador e avaliador, a responsabilidade era passada para os demais entes federados e para o terceiro setor¹⁵, para a sociedade civil organizada. Esse movimento é possível, pois não há na CF uma determinação de que as políticas sociais, por exemplo, seriam serviços exclusivos do Estado. Essa definição contribui em dois sentidos, no primeiro de que não há uma obrigatoriedade de garantia total de direitos, uma vez que o Estado pode garantir políticas mínimas em virtude da condição política, e, por outro, assegura que serviços como a educação e a saúde –

¹⁴ cf.: Baruco (2005), Boito Jr (1999), Peroni (2003).

¹⁵ A organização do país está dividida, principalmente desde a década de 1990, entre três setores: o primeiro setor corresponde ao Estado, às suas ações e ao uso do recurso público; o segundo setor é representado pelas instituições privadas. Porém, com a disseminação da ideia de incapacidade do Estado de administrar, gerir o bem público e promover políticas sociais, surge o terceiro setor constituído por empresas sem fins lucrativos, Organizações Não Governamentais (ONGs), entre outras, que passam a desempenhar a função do Estado, fazendo uso do recurso público. Trata-se da ação pública não estatal, como apresentado por Montaño (2002).

fundamentais para a efetivação da reforma de Estado – possam ser desempenhados por outros setores da sociedade.

Na medida em que o Estado se distanciava das políticas sociais, mais se aproximava dos pressupostos neoliberais e da efetivação de um Estado com garantias mínimas para as ações que denotam esta finalidade. Não partimos da consideração de que o país, por meio de seu governo eleito, vá deixar de garantir a existência de políticas, entretanto, isto significa que as ações empreendidas neste sentido serão feitas de maneira pontual e focalizada. Ao passo que isto ocorria com as políticas sociais, se vendia a ideia de que o Estado não tinha condições de garantir seu papel protecionista e nem em gerenciar empresas públicas. Como ocorreu com as vendas das empresas estatais como a Vale do Rio Doce, as empresas de distribuição de água, energia e a Telebrás¹⁶. A ideia disseminada era a de que seria necessário, naquele momento, promover a liberalização comercial, privatizar as empresas públicas e encaminhar a reforma das políticas públicas, por meio dos ajustes fiscais, além de repassar todos os serviços não exclusivos do Estado para os demais entes federados e a sociedade civil.

Considerar a fase imperialista do capitalismo e a vertente neoliberal com os pressupostos de desregulamentação da economia e das ações do Estado como eixo central desta consideração, é reconhecer apenas alguns aspectos deste processo complexo de garantia e existência do sistema capitalista. O que cumpre evidenciar aqui é que, a partir da necessidade de garantir sua existência, em um movimento contraditório, o capitalismo cria, dentro dos movimentos políticos e econômicos, as condições de sua reprodução e hegemonia, ao mesmo tempo em que concede condições de se repensar suas práticas.

Reprodução e hegemonia são duas outras categorias marxianas que são consideradas no jogo de disputa de poder, ao ser permitido, pelo Estado, no uso da força, que determinada classe se sobreponha a outra. No que tange à garantia de seus interesses, esse mesmo Estado assegura a reprodução de uma sociedade vinculada às divisões classistas, amparadas pelas organizações internacionais, e a ideologia predominante nessas relações. Dessa maneira, é fundamental compreender, nesse contexto econômico, político, social e histórico, que função cumprem essas organizações internacionais. Para fins desta tese, consideraremos

¹⁶ cf.: Baruco (2005), Boito Jr (1999), Peroni (2003).

duas em específico, a ONU, por ser a organização com a qual as demais estão vinculadas, e a Unesco, por ser autora do objeto de análise desta pesquisa, a Educação e Cuidado da Primeira Infância.

2.2 Consolidação das organizações internacionais: histórico e funções

Vimos, até agora, o processo de alinhamento das práticas econômicas às políticas para a reorganização da economia e do capitalismo mundial. Acerca do primeiro aspecto, Hobsbawm (1995) indica que o mundo passou, durante as primeiras décadas do século XX, por conflitos que culminaram no colapso de 1929 e que só puderam ser contornados no encerramento da Segunda Guerra Mundial. As sociedades de capitalismo avançado contaram com o keynesianismo para a superação dessa crise.

Em relação às práticas políticas, a dissolução dos conflitos levou maior tempo histórico para que pudessem ser contornadas as situações postas, também, pela segunda grande guerra. O período desta, entre 1939 a 1945, deixou profundas marcas na história da humanidade, por todas as atrocidades cometidas contra os seres humanos e pela quantidade de vítimas que morreram durante os anos da guerra. Uma das grandes lutas do capitalismo no decorrer dessa guerra, além do enfrentamento contra a Alemanha, a Itália e o Japão, foi o avanço do comunismo e, conseqüentemente, o fim da guerra do bloco soviético como uma possível ameaça à 'democracia' capitalista¹⁷.

Dentre os crimes cometidos no decorrer da Segunda Guerra Mundial, aqueles que atacaram a segurança humana e a paz mundial foram os que mais se destacaram como ações a serem enfrentadas pelas organizações internacionais. Alguns exemplos são o uso de gases tóxicos pelos alemães em campos de concentração e por italianos sobre suas colônias; os bombardeios aéreos com gás hélio; a grande produção de armamento, inclusive armas químicas; os testes com

¹⁷ Não é intenção desta pesquisa debater pormenorizadamente os acontecimentos que desencadearam a Segunda Guerra Mundial, como ela se desenvolveu e como foi finalizada. Cabe somente apresentar elementos que contextualizam o surgimento das organizações internacionais, o que ocorreu a partir do fim da guerra em decorrência das ações contra os seres humanos. Sobre a Segunda Guerra Mundial, conferir Deborin (1977), Hernández (2006), Hobsbawm (1995).

seres humanos; e a produção das bombas nucleares. Hobsbawm (1995) indica que uma das consequências da guerra é a de que “[...] a humanidade aprendeu a viver num mundo em que a matança, a tortura e o exílio em massa se tornaram experiências do dia a dia que não mais notamos [...]” (Hobsbawm, 1995, p. 58).

É estimado que cerca de 50 milhões de pessoas tenham morrido durante a guerra e, mesmo com o fim dela, o que se deflagrou após seu término, com a corrida armamentista na disputa entre o bloco soviético e o capitalista durante o período de Guerra Fria, fez acirrar a instabilidade entre os países e a necessidade de se constituir instituições capazes de mediar um processo de negociação¹⁸. Naquele contexto, tanto a ONU quanto a Unesco foram criadas para contornar um processo de instabilidade mundial. Destacamos, no entanto, que, nessas relações, a ONU é a instituição maior à qual as demais estarão subordinadas, como indicado na própria Carta de Constituição da ONU:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (ONU, 2015b, p. 1).

Para atingir esses objetivos a ONU deveria promover e praticar a paz e a tolerância entre os povos, além de incentivar um mecanismo internacional que garantisse o desenvolvimento econômico de todos os povos e assegurar que o artifício da força armada só seria utilizado em benefício comum. A não utilização de forças armadas é um dos princípios defendidos pela organização, que, embora seja a de maior renome, não foi a primeira a surgir. Ainda no século XIX duas instituições foram criadas: a União Telegráfica Internacional em 1865, hoje denominada de

¹⁸ A consideração aqui apresentada de que as organizações nasceram da intenção de se garantir a paz entre os povos não se faz como ideia de defesa desta autora, mas sim uma afirmação feita pela própria ONU em seu sítio eletrônico, cf.: ONU (2015c).

União Internacional de Telecomunicações – ITU, e, em 1874, a União Postal Universal – UPU, atualmente, ambas incorporam o sistema ONU¹⁹.

A primeira convenção internacional em prol da paz ocorreu ainda no século XIX no ano de 1899 em Haia na Holanda, denominada como Conferência Internacional para a Paz, e visava prevenir e codificar as regras da guerra. Ao ingressar no século XX, porém, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, outra organização buscou a promoção da paz, foi a Liga das Nações, criada a partir do Tratado de Versailles em 1919. Entretanto esta instituição foi dissolvida ao não ser capaz de evitar a segunda grande guerra²⁰ e, ainda durante esta, em 1942, o termo Nações Unidas foi utilizado pela primeira vez ao agrupar Reino Unido, União Soviética e Estados Unidos, para lutar contra o eixo. Embora desde meados da guerra a ideia já existia, ela se tornou definitiva em 1945 com a promulgação da Carta e a adesão de 50 países à organização e aos princípios por ela instituídos.

Desde o período de criação da organização, são membros permanentes China, Estados Unidos, França, Reino Unido e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – depois da dissolução da URSS, a Rússia é o país que compõe os membros permanentes da ONU. Existem seis órgãos principais que regulam as atividades da ONU²¹ aos quais os países signatários e as demais organizações internacionais de cunho social e financeiro estão vinculados: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado, como indicado pela ONU (2015b).

Nos dois primeiros artigos da Carta das Nações Unidas são apresentados os propósitos da ONU bem como os princípios os quais os países signatários devem seguir. Como propósito no Art. 1 são indicados os de manter a segurança e a paz internacionais; desenvolver relações amigáveis entre as nações; promover o respeito à autodeterminação dos povos, ao princípio de igualdade de direitos e à paz universal; cooperação internacional, para resolução de problemas culturais, humanitários, sociais e econômicos; incentivar o respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos; e facilitar a harmonização das nações para

¹⁹ cf.: ONU (2015a, 2015b).

²⁰ Hobsbawm (1995) nos recorda que a Liga das Nações foi praticamente um fracasso total, pois os países vinculados a ela quase não atendiam a suas orientações além de o Japão ter se recusado a participar e, pouco tempo antes de eclodir a segunda guerra, Alemanha e Itália se desligarem da organização.

²¹ cf.: Organograma da ONU (2015d) em anexo a este trabalho.

alcançarem objetivos comuns, como apresentado pela ONU (2015b). Destacamos nesses princípios que eles claramente vinculam a defesa da sociedade capitalista e dos princípios inaugurados por ela como o de liberdade individual.

Acerca dos princípios apresentados no Art. 2, obtemos outros elementos para compreender a ação dessa organização internacional, aqueles devem ser seguidos pelos países signatários conforme solicitação do ONU: igualdade entre todos os membros; em relação aos compromissos assumidos, cumpri-los de boa fé; as controvérsias internacionais devem ser resolvidas de maneira pacífica; evitar o uso da força contra a integridade política ou territorial de outro país; dar assistência a outro país, ou deixar fazê-lo, quando solicitado pela organização; a ONU não poupará esforços para fazer com que os Estados não membros sigam o princípio de segurança internacional e paz; e nenhum item da Carta permitirá que a ONU aja sobre a soberania de outro país:

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII (ONU, 2015b, p. 2).

As medidas coercitivas, indicadas no item 7 do Art. 2 dizem respeito às sanções e medidas aplicadas aos países que, de alguma forma, ameaçarem a paz ou a ruptura dela. Os artigos 41 e 42 indicam quais sejam essas medidas, que podem ser ações diretas sobre os países por vias aéreas, terrestres ou marítimas, além da interrupção parcial ou total das relações diplomáticas e econômicas e qualquer outro mecanismo que seja necessário. Isso pode representar que, dentro de certo limite, a soberania nacional, como indicado pela ONU (2015b), sobre aqueles assuntos que dizem respeito, exclusivamente, aos países, deve ser respeitada pela organização.

Como o objeto de investigação desta pesquisa é a Educação e Cuidado da Primeira Infância ECPI, cabe considerar, como cerne da discussão sobre esta instituição, os órgãos que atuam com as questões sociais e de direitos, neste caso, o Conselho Econômico e Social²² – ECOSOC, especificamente. A Carta das Nações

²² As funções atribuídas ao Conselho Econômico e Social estão dispostas no Capítulo IX – Cooperação Econômica e Social Internacional, entre os artigos 55 a 60, e no Capítulo X – Conselho Econômico e Social entre os artigos 61 e 72, da Carta das Nações Unidas, ONU (2015b).

Unidas define que é função deste conselho garantir as condições de bem-estar e estabilidade nas relações entre os países, no intento de garantir o cumprimento da autodeterminação dos povos e de igualdade dos direitos, como apresentada pela ONU (2015b). Para isso, determinadas ações devem ser desempenhadas por essas entidades especializadas²³ como níveis de vida mais altos, que sejam atingidos pelo progresso social e econômico; cooperação internacional de caráter educacional e cultural que equacionem problemas internacionais sanitários, econômicos e sociais; e respeito às liberdades individuais e aos direitos humanos, sem nenhuma forma de discriminação.

As ações acima indicadas podem ser desenvolvidas de maneira articulada ou não entre o ECOSOC²⁴ com outras organizações. Estas, por sua vez, podem ser criadas a partir da articulação e necessidades internacionais acerca de temas específicos, por meio de ações intergovernamentais. Porém será a ONU que fará as orientações e recomendações sobre quais ações e programas serão desenvolvidos em cada país. De tal forma, já podemos inferir que as ações encaminhadas pelas organizações internacionais, no Brasil, não só têm o conhecimento da ONU, como também são orientadas pela própria organização, a partir de estudos e levantamentos sistematizados sobre a situação da nação.

Art. 62. 1. O Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à

²³ Esta nomenclatura é dada pela própria ONU no inciso 2 do Art. 57, como indica a ONU (2015b).

²⁴ O ECOSOC é composto por 54 nações-membros com mandatos de três anos e a possibilidade de reeleição no período seguinte. O Brasil foi eleito em 2011 para ocupar uma das cadeiras do ECOSOC para o mandato de 2012 a 2014. Compõem o ECOSOC vários programas e fundos, Institutos de Pesquisa e Treinamento, Comissões Técnicas e Regionais, além das agências especializadas, sendo elas: Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Organização Mundial da Saúde (OMS); o Grupo do Banco Mundial contando com os seguintes agentes: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA), Cooperação Financeira Internacional (CFI), Agência Multilateral para Garantir o Investimento (MIGA) e o Centro Internacional para Solucionar as Disputas de Investimento (ICSID); Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização a Aviação Civil Internacional (ICAO); Organização Marítima Internacional (IMO); União Internacional de Telecomunicações (UIT); União Postal Universal (UPU); Organização Meteorológica Mundial (OMM); Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO); e a Organização Mundial do Turismo (OMT), como indicado pela ONU (2015d).

Assembléia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas (ONU, 2015b, p. 29)

Cabe ao ECOSOC acompanhar todas as ações que desrespeitem os princípios de defesa dos direitos universais, liberdades individuais e de paz entre os povos, no intento de evitá-las, além de sugerir convenções e ações especializadas que promovam esses princípios. Pode, ainda, criar comissões e solicitar, às entidades especializadas, a realização de estudos que averiguem quais medidas são assumidas para assegurar tais pressupostos. Nesse contexto, as organizações internacionais, vinculadas ao conselho, devem organizar suas ações para que os princípios defendidos sejam assegurados, por isso a necessidade de agrupar agências de fomento e de cunho social, como é o caso da Unesco.

A UNESCO²⁵ surgiu no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, como uma das agências que incentivaria a produção de conhecimento, atuaria e investiria na garantia e divulgação da cultura dos povos, de maneira a permitir a efetivação dos direitos fundamentais do homem. Sobre o fim da guerra, a Unesco (2015a) entende que foi encerrado o período de negação dos princípios de dignidade, respeito e igualdade humanos e considera ainda que

[...] a ampla difusão da cultura, e da educação da humanidade para a justiça, para a liberdade e para a paz são indispensáveis para a dignidade do homem, constituindo um dever sagrado, que todas as nações devem observar, em espírito de assistência e preocupação mútuas [...] (UNESCO, 2015a, p. 2)

Assim, como uma das entidades especializadas da ONU, todas as suas ações serão encaminhadas para garantir esses pressupostos. A Unesco (2015a) – organização – apresenta, como funções e propósitos a serem seguidos, a garantia da paz e segurança, por meio da educação, da ciência e da cultura, de maneira a assegurar os direitos humanos, liberdades fundamentais e o estado de direito, sem nenhuma forma de discriminação. Esses princípios indicam, além do cunho social de ação da entidade em questão, o seu alinhamento ao que é defendido pela ONU.

Dentre as ações sugeridas pela Carta de Constituição da Unesco (2015a) estão a de ampliar o diálogo para a compreensão e divulgação mútua entre os povos sobre o conhecimento; e colaborar nas atividades educacionais, para que

²⁵ Todos os países que compõem a ONU têm o direito de serem membros da Unesco como consta em sua Carta de Constituição, como indicado pela Unesco (2015a).

todos os povos tenham acesso à educação. O documento em questão considera, preponderantemente, a educação popular; o avanço dos Estados-membros, nas questões igualdade de oportunidades; a inclusão de indicações educacionais quando a Unesco entender necessário; e o incentivo à produção e divulgação da cultura.

Compõem a Unesco a Conferência Geral, a Diretoria Executiva e a Secretaria. Na Conferência Geral são decididas quais ações, programas e políticas serão assumidos pela organização. Uma questão a ser observada neste momento é a designação do tipo de documento que será produzido pela Conferência Geral, podendo ser uma recomendação ou convenção. Quando for convenção, existe um prazo para que sejam encaminhados após a conferência²⁶. Cabe à Diretoria Executiva organizar as conferências, a agenda das reuniões e assegurar que o decidido em assembleia seja seguido. A Secretaria fica responsável pelos estudos e levantamento de documentos e da situação dos itens que precisam ser apreciados e decididos pela Conferência Geral. Sempre que for necessário, a Unesco pode buscar apoio em ações a serem desenvolvidas por meio de parcerias com outras instituições.

A Unesco tem ações em várias áreas como no incentivo e valorização da cultura, desenvolvimento científico e questões ambientais, além dos educacionais. Este último campo é aquele que trabalharemos aqui em específico, faz-se fundamental entendermos o que a organização entende por educação. Sobre este tema, na Ata da Conferência Geral de 1974, há uma elucidação dessa questão.

a) A palavra "educação" designa o processo global da sociedade, por meio do qual os indivíduos e grupos sociais aprendem a desenvolver conscientemente, em seu benefício no interior da comunidade nacional ou internacional, a totalidade das suas capacidades, atitudes, aptidões e conhecimentos. Este processo está limitado a uma atividade determinada²⁷ (UNESCO, 1974, p. 151, tradução nossa).

²⁶ Quando se trata de uma convenção, o sistema de contagem de votos é diferente da que aprova a recomendação, para esta basta a maioria simples de votos dos representantes presentes. Já para aprovar uma convenção, são necessários 2/3 dos votos, como apresentado pela Unesco (2015a).

²⁷ "a) la palabra "educacion" designa el proceso global de la sociedad, a través de los cuales las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad nacional e internacional y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, actitudes, aptitudes y conocimientos. Este proceso está limitado a una actividad determinada" (UNESCO, 1974, p. 151).

Esse processo educacional deve ser intencional e, conforme a Unesco (1974), deve seguir os pressupostos apresentados também pela Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁸ e visar à garantia dos processos de paz universal. Como os pressupostos defendidos pela Unesco são extensíveis a todos os países-membros, podemos entender que também o Brasil compõe o grupo de Estados que recebem as orientações, sob a forma de convenções ou recomendações internacionais para os diversos assuntos, inclusive para a educação.

As relações entre o Brasil e a Unesco iniciaram-se em 1964, seu primeiro escritório oficial no país foi aberto em 1972. No entanto os acordos só foram intensificados a partir da década de 1990, após o país assumir o compromisso da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, como indicado por Unesco (2015c). Atualmente, como o país é Estado-membro da ONU e, conseqüentemente, da Unesco, ele se faz signatário dos documentos e recomendações que são assumidos e significados²⁹, bem como faz parte de inúmeros acordos bilaterais e multilaterais entre as agências e o país.

2.3 Acordos internacionais: OI e Brasil

O processo de mundialização das economias dos países se intensificou com a criação das organizações internacionais na década de 1940 e se tornou efetivo após a crise de 1970. Conforme as relações políticas e econômicas entre os países se tornavam mais complexas, maior era a necessidade de se ter um instrumento que regulasse os acordos internacionais. Para isso foi assinada em 1969 a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados – ratificado pelo Brasil no ano de 2009.

²⁸ O inciso 2 do Art. 26 a Declaração Universal dos Direitos Humanos indica que é entendido como educação que deve ser concedido a todos sem nenhuma forma de discriminação: “A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz”.

²⁹ Quando anunciamos que os documentos passaram a ser assumidos e significados, queremos indicar que, por ser o Brasil país-membro de inúmeras organizações internacionais, dentre elas, a UNESCO, ele se torna signatário dos documentos e acordos, portanto, assumidos. No entanto, ao serem incorporados em âmbito nacional, a cada esfera e nível de incorporação, acordos e documentos são resignificados nas relações objetivas e subjetivas com as quais interagem.

É a partir dessa convenção que os acordos internacionais são balizados, fundamentados nos princípios de direito e justiça internacional. O documento retoma o pacto, feito pela ONU, de soberania e autodeterminação dos povos, liberdades e direitos humanos fundamentais, igualdade de direitos, respeito universal, garantia e manutenção da paz e cooperação entre os países. A Convenção de Viena deve ser considerada nos acordos entre os países e considera as seguintes definições, no Art. 2º, Parágrafo 1:

- Art. 2º a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional [...];
b) “ratificação”, “aceitação”, “aprovação” e “adesão” significam [...] o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado;
c) “plenos poderes” significa um documento expedido pela autoridade competente de um Estado e pelo qual são designadas uma ou várias pessoas para representar o Estado na negociação, adoção ou autenticação do texto de um tratado [...];
d) “reserva” significa uma declaração unilateral [...] feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado;
[...]
i) “organização internacional” significa uma organização intergovernamental (BRASIL, 2009, p. 2-3).

São tratados internacionais todos os acordos e/ou documentos assinados em forma de consentimento sobre um ou mais temas em específico, firmados por mais de um país, que podem ou não envolver uma agência ou organização internacional. Nesse caso, a função desempenhada pelo Estado³⁰ é preponderante para compreendermos o nível de envolvimento com determinado acordo e/ou documento. É preciso entender que o Estado se faz presente por meio de representação no processo de plenos poderes, no qual, para cada adesão, existirão sujeitos

³⁰ Seguindo a Conferência de Viena, em seu Art. 2º o Estado pode ainda ser “[...] “Estado negociador” significa um Estado que participou na elaboração e na adoção do texto do tratado; [...] “Estado contratante” significa um Estado que consentiu em se obrigar pelo tratado, tenha ou não o tratado entrado em vigor; [...] “parte” significa um Estado que consentiu em se obrigar pelo tratado e em relação ao qual este esteja em vigor; [...] “terceiro Estado” significa um Estado que não é parte no tratado” (BRASIL, 2009, p. 1).

específicos que assumem a identidade do Estado. Entretanto essa relação pode tanto ser objetiva quanto subjetiva³¹.

A convenção de Viena, que cria a base da relação internacional contemporânea, é relativamente recente se levarmos em consideração que o primeiro registro de tratado internacional existente na história da humanidade é o Tratado de Kadesh, datado de aproximadamente 1269 a.C.³². Mais atual ainda é a adesão do Brasil ao tratado que ocorreu somente em 2009 com ressalvas dos artigos 25 e 66 – que têm como assuntos a aplicação provisória de um tratado e a solução judicial, de arbitragem e conciliação de um tratado.

Os acordos internacionais podem ser firmados entre dois ou mais países com ou sem a participação de uma organização internacional. Ao firmarem o acordo, os Estados devem seguir a normatização do documento sem prejuízo à coordenação própria da agência ou instituição envolvida. Essa organização internacional pode também ser a entidade depositária de tratado se os países envolvidos assim o decidirem, Brasil (2010). Dentre as funções do depositário, indicadas no Art. 77 da Convenção de Viena, destacamos a de registrar o tratado na ONU. No Brasil o setor que se responsabiliza pelos acordos internacionais é o Ministério de Relações Exteriores (MRE), também denominado de Itamaraty³³.

O país utiliza as seguintes denominações para indicar os diversos atos internacionais: tratados³⁴, acordos³⁵, convenção³⁶, protocolo³⁷, ajuste ou acordo

³¹ É entendimento da autora desta tese, acerca da atribuição de plenos poderes do Estado a um representante, que essa representação pode se constituir como objetiva ou subjetiva. Enquanto objetiva, àquele que detém tal poder cabe defender os interesses do Estado. Quando consideramos que pode ser subjetiva, indicamos que pode haver um movimento de disputa/conflito com as próprias necessidades pessoais. Em outros termos, entendemos que o processo de representação via plenos poderes, além atribuir responsabilidade de governo a sujeitos específicos, pode gerar naquele que representa um conflito entre o papel que precisa assumir como representante do Estado e aquilo que ele, enquanto ser subjetivo, faria na mesma situação se fosse o cidadão comum.

³² O Tratado de Kadesh foi assinado pelo faraó Ramsés II e o rei Khattuchil III. Tratava-se de um acordo de paz entre o Egito e a Babilônia e considerado, pela literatura do direito, o marco do direito internacional. Não há unanimidade sobre a data em que esse acordo foi assinado, ainda são aceitos os anos de 1259 a.C., 1283 a.C. e 1296 a.C., como debatido por Mialhe (2015).

³³ No período de análise dessa tese o ministro era o embaixador Mauro Viana, entretanto, com o processo de *impeachment*, o então governo interino de Michel Temer modifica o ministro e indica José Serra para o cargo.

³⁴ A designação de tratado segue a mesma da Convenção de Viena, Brasil (2010).

³⁵ Os acordos são originários de ações bilaterais de natureza, comercial, técnica, política, cultural, econômica e científica, Brasil (2010).

complementar³⁸, convênio³⁹, memorando de entendimento⁴⁰ e acordo por troca de notas⁴¹. Para que um ato internacional seja firmado, é necessário um processo de tramitação. No Brasil esse caminho ocorre a partir dos seguintes momentos: a) elaboração do projeto de acordo, momento em que se consolidam todos os itens que farão parte do tratado; b) assinatura do documento que firma a validação do acordo entre as partes interessadas; c) submissão à aprovação do Congresso Nacional, momento em que o ministro do MRE apresenta e defende a necessidade da existência do acordo em questão; d) ratificação entre as partes acordadas do tratado aprovado; e) promulgação do acordo via publicação em Diário Oficial e do Decreto Legislativo; e, por fim, f) registro do acordo pelo país – ou seu representante – junto à ONU, como indicado por Brasil (2010). No sistema de Atos Internacionais é possível fazer uma busca dos acordos assinados pelo Brasil, utilizamos os descritores educação+infantil⁴² e obtivemos os seguintes resultados:

Tabela1: Acordos com o descritor “educação+infantil”.

Título do acordo	Assunto	Partes	Período⁴³
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia ⁴⁴	Cooperação Cultural	Brasil e Bolívia	Vigente desde 2007

³⁶ Convenções podem ser designadas como as ações e documentos provenientes de conferências internacionais, Brasil (2010).

³⁷ São acordos menos formais interpretativos de acordos – bilaterais ou multilaterais – anteriores, Brasil (2010).

³⁸ É o ato que permite a execução de outro acordo já estabelecido, Brasil (2010).

³⁹ Vincula-se à cooperação multilateral nos temas: economia, política, cultura, comércio, ciência, assessoria técnica e de direito jurídico, Brasil (2010).

⁴⁰ É a firmação de acordo, de maneira simplificada, entre as partes envolvidas em um tratado sobre diversos temas como política, ciência, cultura, economia, entre outras, Brasil (2010).

⁴¹ Trata-se da troca de notas diplomáticas entre países sobre acordos já finalizados, Brasil (2010).

⁴² O sistema de busca recomenda que seja inserido um sinal de soma entre uma expressão e outra para localizar um tema composto.

⁴³ Embora alguns dos acordos tragam um período de vigência que já se encerrou, na busca realizada o sistema de Atos Internacionais indica que todos ainda estão vigentes.

⁴⁴ Acordo que visa aprofundar a cooperação bilateral entre Brasil e Bolívia no campo da educação, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_12>.

Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru ⁴⁵	Cooperação Cultural	Brasil e Peru	Vigente desde 2006
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Nicarágua ⁴⁶	Cooperação Cultural	Brasil e Nicarágua	Vigente desde 2006
Programa Executivo do Acordo Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Árabe do Egito ⁴⁷	Cooperação Cultural	Brasil e Egito	Vigente de 2005 a 2007 ou até ser substituído
Protocolo de Entendimento ⁴⁸	Cooperação Cultural	Brasil e OEI	Vigente de 2004 a 2006
Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância ao acordo entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, de 28 de março de 1966, para a Implementação de Projetos e Atividades de Cooperação no Marco do Plano de Operações 2002-2006 do Unicef para o Brasil ⁴⁹	Proteção à Infância	Brasil e UNICEF	Vigente de 2002 a 2006

Fonte: Elaborados a partir de informações obtidas no sítio eletrônico dos Atos Internacionais, no Itamaraty.

Quando selecionado o descritor infância, além do acordo de cooperação entre Brasil e Unicef, indicado na tabela anterior, temos os seguintes acordos localizados:

Tabela 2: Acordos com o descritor “infância”.

Título do acordo	Assunto	Partes	Período
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância para a Implementação de Iniciativas de Cooperação Sul-Sul para as Crianças, o Desenvolvimento e a Equidade ⁵⁰	Cooperação Técnica	Brasil e Unicef	Vigente de 2012 a 2016 prorrogável por 5 anos

⁴⁵ Acordo com o objetivo de aprofundar a cooperação bilateral entre Brasil e Peru no campo da educação, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_166>.

⁴⁶ Acordo que visa aprofundar a cooperação bilateral entre Brasil e Nicarágua no campo da educação, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_148>.

⁴⁷ Embora o tratado esteja relacionado à cultura, há a proposição do Art. 13 de criar mecanismos de cooperação na área de educação, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_78>.

⁴⁸ Visa incrementar a cooperação entre Brasil e OEI a fim de fortalecer as políticas públicas educacionais do país, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_46>.

⁴⁹ Constitui-se em um marco para a implementação das ações do Unicef no Brasil no período em questão, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_21>.

⁵⁰ Acordo que visa consolidar um programa de cooperação técnica da região Sul entre Brasil e Unicef no campo da educação, <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2011/memorando->

Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, Fundamentado no Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a República Federativa do Brasil, de 28 de Março de 1966, para Ampliar Ações de Prevenção e de Atenção Integral a Mulheres Grávidas, Crianças e aos Adolescentes na Área do HIV/AIDS e outras DST no Brasil e em Outros Países com os quais o Brasil Mantenha Acordos de Cooperação Técnica Aplicáveis ⁵¹	Saúde	Brasil e Unicef	Vigente desde 2006
Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, de 28 de março de 1966, para Implementar Ações de Cooperação Técnica com vistas a Realizar Avaliação das Escolas Públicas do Ensino Básico a partir dos Resultados da "Prova Brasil" ⁵²	Cooperação Cultural	Brasil e Unicef	Vigente no ano de 2006
Protocolo de Intenções entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai em Matéria de Direitos Relativos à Infância e à Adolescência ⁵³	Direitos Humanos	Brasil e Uruguai	Vigente desde 2006 por 4 anos prorrogáveis por igual período
Protocolo de Intenções entre o Ministério da Justiça da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), objetivando a Cooperação Inter-institucional em prol dos Direitos da Criança e do Adolescente ⁵⁴	Direitos Humanos	Ministério da Justiça e Unicef	Vigente desde 1994
Acórdo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Govêrno dos Estados Unidos do Brasil ⁵⁵	Acordo de Sede	Unicef e Brasil	Vigente desde 1966

Fonte: Elaborados a partir de informações obtidas no sítio eletrônico dos Atos Internacionais, no Itamaraty.

de-entendimento-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-fundo-das-nacoes-unidas-para-a-infancia-para-a-implementacao-de-iniciativas-de-cooperacao-sul-sul-para-as-criancas-o-desenvolvimento-e-a-equidade>.

⁵¹ Acordo na área da saúde entre Brasil e Unicef, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_194>.

⁵² Acordo entre Brasil e Unicef para avaliação das práticas metodológicas dos professores a partir da Prova Brasil, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_145>.

⁵³ Acordo entre Brasil e Uruguai que visa assegurar os direitos humanos às crianças e aos adolescentes, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_78>.

⁵⁴ Promover a garantia de direitos às crianças e adolescentes por meio da elaboração de ações e programas assumidos entre Brasil e Unicef, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_56>.

⁵⁵ Este acordo é estabelecido entre o Brasil e o Unicef com as finalidades de fortalecer o fornecimento de serviços e suprimentos, prestar assessoria técnica e treinamento para atender às necessidades dos programas de bem-estar e saúde das crianças que recebem assistência, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1966/b_12>.

Dentre os tratados aqui apresentados, destacamos os acordos firmados entre Brasil e Unicef, principalmente o Acôrdio entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Govêrno dos Estados Unidos do Brasil de 1966 que se consolidou como base para as demais propostas assumidas pelo país. Isto é verificado, pois, todos os acordos firmados posteriores a ele, o retomam como base de novas propostas de ações e políticas.

Na busca realizada com o descritor Unesco foram localizados os seguintes tratados, assinados entre organização e país:

Tabela 3: Acordos com o descritor “UNESCO”

Título do acordo	Assunto	Partes	Período
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura para a criação do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação em São Paulo sob os Auspícios da Unesco (Categoria 2) ⁵⁶	Cooperação Cultural	Brasil e Unesco	Em tramitação
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura para a Criação e Operação do Centro Regional de Treinamento em Gestão do Patrimônio do Rio de Janeiro sob os Auspícios da Unesco (Categoria 2) ⁵⁷	Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica	Brasil e Unesco	Vigente no ano de 2010
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comissão Oceanográfica Intergovernamental, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, para o Estabelecimento do Escritório Regional da COI	Acordo Sede	Brasil, Unesco e COI	Em vigência, não apresenta ano

⁵⁶ Define as normas de atuação da Unesco sobre assuntos relacionados à tecnologia, no sistema indica que ainda está em tramitação, mas no documento há a indicação da aprovação como 2012 com duração de seis anos, prorrogável por igual período <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2012/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-a-organizacao-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-a-ciencia-e-cultura-para-a-criacao-do-centro-regional-de-estudos-para-o-desenvolvimento-da-sociedade-da-informacao-em-sao-paulo-sob-os-auspicios-da-unesco-categoria-2>>.

⁵⁷ Regula a contribuição dada pela UNESCO ao Centro Regional de Treinamento em Gestão do Patrimônio do Rio de Janeiro, <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-a-organizacao-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-ciencia-e-cultura-para-a-criacao-e-operacao-do-centro-regional-de-treinamento-em-gestao-do-patrimonio-no-rio-de-janeiro-sob-os-auspicios-da-unesco-categoria-2>>.

para o Programa GOOS, no Rio de Janeiro (Brasil) ⁵⁸			específico
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura – Unesco, para a Elaboração do “Guia Geral das Fontes de História da República: Arquivos, Bibliotecas e Museus Brasileiros” ⁵⁹	Cooperação Cultural	Brasil e Unesco	Vigente desde 1989
Convênio de Cooperação Regional para a Criação e Funcionamento do Centro de Cooperação Regional para a Educação de Adultos na América Latina e no Caribe ⁶⁰	Cooperação Cultural	Brasil e Unesco	Vigente desde 2008

Fonte: Elaborados a partir de informações obtidas no sítio eletrônico dos Atos Internacionais, no Itamaraty.

Foram levantados também os acordos que envolviam o MEC. Com este descritor foram localizados 45 acordos de diversos assuntos⁶¹ e entre vários países⁶². Entretanto, dentre os tratados levantados com esse termo, foi possível selecionar quatro que correspondiam às propostas educacionais, ou ações relacionadas à educação ou à infância. Destacamos nesse movimento as complicações e dificuldades de se localizar as ações específicas para o atendimento da educação da primeira infância.

⁵⁸ Acordo que visa formalizar o escritório da COI no Rio de Janeiro, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2002/b_114>.

⁵⁹ Viabiliza o funcionamento do Conjunto Cultural Federal da Capital da República em Brasília, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1989/b_38>.

⁶⁰ Visa regulamentar o processo de criação do escritório regional para a educação de jovens e adultos, <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-de-cooperacao-regional-para-a-criacao-e-funcionamento-do-centro-de-cooperacao-regional-para-a-educacao-de-adultos-na-america-latina-e-no-caribe-crefal-entre-a-organizacao-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-a-ciencia-e-a-cultura-unesco-a-sec>>.

⁶¹ Dentre os assuntos, de forma geral são apresentados os seguintes: cooperação técnica, cultural, interinstitucional até itens como comércio, agricultura, saúde, meio ambiente, turismo, recursos naturais, entre outros. Eles se desdobram em temas específicos tais como produção de material didático; cooperação universitária; promoção da qualidade no ensino superior; avaliação e certificação de formação técnica; fortalecimento do sistema de educação; cooperação internacional mútua para a alfabetização de jovens e adultos; incentivo à educação técnica e profissional nas áreas de aeronáutica, telecomunicação, energias renováveis e educação a distância; capacitação e elaboração da reforma curricular; fortalecimento da qualidade da educação técnico-profissional; capacitação de gestores e professores de escolas profissionais e tecnológicas; fortalecimento das áreas de agroecologia e cooperativismo, profissional; fortalecimento da área de mineralização; cooperação técnica, desenvolvimento sustentável dos territórios rurais; fortalecimento do agronegócio; formação na área de hotelaria e turismo; fortalecimento das áreas de indústria, energia e meio ambiente, entre outros.

⁶² Dentre os países com que o Brasil mantém os acordos localizados estão África do Sul; Alemanha; Angola; Áustria; Benin; Cabo Verde; China; Cuba; Espanha; Estados Unidos da América; Guatemala; Guiné-Bissau; Haiti; Hungria; Índia; México; Moçambique; Peru; São Tomé e Príncipe; Timor-Leste e Uruguai. Além dos países, mantém acordos com a Unicef; a Unesco; o Ministério da Educação do Reino da Espanha; e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Na consolidação dos acordos bilaterais ou multilaterais entre países e/ou organizações internacionais, cabe considerar os seus campos de aplicação. Ao fazer isso, é possível identificar que os maiores investimentos não ocorrem necessariamente na área social. A maior parte do investimento via acordos, representados ou por projetos e programas, ou pelo repasse de financiamento, dá-se no setor de desenvolvimento econômico, sempre com a condição de diminuir o déficit público, atender às classes mais pobres e promover desenvolvimento rural, por exemplo. Isso pode ser elucidado com a Ajuda Pública ao Desenvolvimento – APD. Toussaint (2002) afirma que,

Além da ajuda alimentar, podemos distinguir três grandes tipos de utilização dos fundos assim obtidos: o desenvolvimento rural, as infra-estruturas, a ajuda sem-projeto (financiamento dos déficits orçamentários ou do balanço de pagamentos dos países ajudados). É esta última rubrica que aumenta mais.

[...]

Essa ajuda passa por três canais: a ajuda multilateral (organizações internacionais: 22%), a ajuda bilateral (países “doadores”: 64%) e as organizações não-governamentais – ONGs (14%) (TOUSSAINT, 2002, p. 160).

Ao considerar os argumentos apresentados por Toussaint (2002) e compará-los com os acordos localizados no sistema de busca do Itamaraty, podemos identificar a efetivação da APD, principalmente, ao perceber que a maioria dos acordos são constituídos de parcerias bilaterais, como indica o autor. Assim, eliminados os acordos que não se tratavam de propostas educacionais para o país, que atendessem às necessidades da educação básica e, em específico, da infantil, temos os seguintes acordos a partir da busca com o descritor MEC:

Tabela 4: Acordos com o descritor “MEC”.

Título do acordo	Assunto	Partes	Período
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Implementação do “Projeto Piloto de Escola Pública Brasileiro-Peruana” ⁶³	Cooperação Técnica	Brasil e Peru	Em tramitação

⁶³ Firma o compromisso entre Brasil e Peru para um acordo mútuo para o desenvolvimento da Escola Pública Brasileiro-Peruana, aprovado em 2009, <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/ajuste-complementar-ao-acordo-basico-de-cooperacao-cientifica-e->

Programa Executivo Relativo ao Acordo Marco para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) para Promover a Alimentação Escolar no Âmbito da Iniciativa da América Latina e Caribe sem Fome ⁶⁴	Proteção à Infância	Brasil e FAO	Vigente desde 2009
Memorando de Entendimento entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO): colaboração em apoio ao desenvolvimento amplo da segurança alimentar ao nível nacional e dentro do escopo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ⁶⁵	Saúde	Brasil e FAO	Em vigência, desde 2005
Ajuste Complementar, por Troca de Notas, ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, de 29 de abril de 1988 ⁶⁶	Cooperação Cultural	Brasil e Cuba	Vigente desde 1993

Fonte: Elaborados a partir de informações obtidas no sítio eletrônico dos Atos Internacionais, no Itamaraty.

Notamos que, dentre os acordos selecionados com o envolvimento do MEC, dois deles têm o objetivo de alcançar a meta de alimentação das crianças, sendo que um deles remete aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM⁶⁷, apoiados pelas organizações internacionais. Consideramos ainda nesta análise que, por mais que se trate da atenção dada às crianças, nas escolas, por intermédio da alimentação escolar, o acordo que se vincula aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio está ligado ao país na área da saúde e não da educação.

tecnica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-do-peru-para-implementacao-do-201cprojeto-piloto-de-escola-publica-brasileiro-peruana201d>.

⁶⁴ Fortalecer a cooperação internacional com o objetivo de desenvolver a alimentação escolar, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6292>.

⁶⁵ Identificar, elaborar e implementar projetos de alimentação baseados no Programa Nacional de Alimentação Escolar, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_181>.

⁶⁶ Promover cooperação cultural e educacional entre Brasil e Cuba baseado no Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – Pronaica, vigente segundo o documento de 1993 a 1994, <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1993/b_65_2011-10-04-15-03-18>.

⁶⁷ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram firmados em 2000, na Cúpula do Milênio, ocorrida em Nova Iorque, por 191 países e renovados na Cúpula das Nações Unidas, realizada em setembro de 2010 para sua efetivação até 2015. São oito os objetivos do milênio: 1º Redução da pobreza; 2º Atingir o ensino básico universal; 3º Igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres; 4º Reduzir a mortalidade na infância; 5º Melhorar a saúde materna; 6º Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7º Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8º Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, como indicado pelo PNDU (2015). A consideração desses objetivos, entretanto, requer ponderar as metas a serem atingidas, se pegarmos como exemplo a menção que o Unicef faz aos objetivos, podemos identificar algumas diferenças que podem dizer respeito às práticas que serão empreendidas. Temos isso no primeiro objetivo: enquanto o PNDU fala da redução da pobreza, o Unicef (2015) trata da erradicação da extrema pobreza e da fome. Essa mudança na forma escrita faz-nos questionar: Isso se trata apenas de uma troca semântica ou significa práticas diferentes, dependendo do país e do tipo de atendimento ofertado?

Para fins destas análises foram ainda consideradas dois outros descritores no sistema de atos internacionais, MEC+Unesco e MEC+assistência+social, e para nenhuma das expressões foram localizados acordos institucionalizados via Itamaraty. O primeiro – MEC+Unesco – se coloca como ponto crucial para as análises desta tese ao propor se visualizar um alinhamento entre as políticas praticadas pelo ministério e as propostas apresentadas para a educação infantil para o Brasil. Como não houve nenhuma localização de atos internacionais, cabe-nos questionar: Por que os acordos firmados entre MEC e Unesco não passam pelo sistema de atos internacionais? Sobre o segundo descritor – MEC+assistência+social –, faz-se preponderante para desvelar se há, via acordos nacionais, propostas que englobam as ações da assistência social e da educação para as crianças da educação e novamente não há nenhuma localização de acordo ou tratado internacional nesse sentido.

Uma característica predominante nos acordos internacionais, principalmente no pós-segunda guerra, que não pode ser ignorada, é a vinculação/investimento na indústria bélica, isso é ponto convergente entre Toussaint (2002) e Nogueira (1999). Estes autores indicam que, conforme mais se investia em armamentos, nas décadas seguintes à segunda grande guerra, maiores eram os financiamentos destinados pelas organizações internacionais aos países.

Embora a maior parte dos acordos localizados seja recente, é preciso indicar os mais expressivos no período do pós-segunda guerra. Além do acordo indicado entre MEC/Unicef de 1966, temos o acordo MEC/Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional – USAID - do final da década de 1950 até meados de 1960 e entre MEC/Unesco para a reforma do ensino secundário na década de 1970.

O acordo MEC/USAID funcionou entre 1959 e 1964 com o Programa Brasileiro-Americano de Assistência ao Ensino Elementar – PABAAEE alocado em Belo Horizonte e com algumas de suas etapas extensíveis a outros Estados⁶⁸, como indicado por Nogueira (1999). Este programa ainda teve o apoio da Associação

⁶⁸ O programa trabalhava com três objetivos: “[...] 1) introduzir e demonstrar, para os educadores brasileiros, métodos e técnicas utilizadas na educação primária (dos Estados Unidos), promovendo a análise, aplicação e adaptação dos mesmos a fim de atender às necessidades comunitárias em relação à educação, por meio do estímulo à iniciativa dos professores; 2) criar e adaptar material didático e equipamento, com base na análise de recursos disponíveis no Brasil e em outros países, no campo da educação primária; 3) selecionar professores, de competência profissional, eficácia no trabalho e conhecimento da língua inglesa, a fim de serem enviados aos Estados Unidos para cursos avançados, no campo da educação primária [...]” (NOGUEIRA, 1999, p. 79).

Internacional para o Desenvolvimento – AID, como indicado por Romanelli (2001). Sobre o acordo entre MEC/Unesco, o Banco Mundial se apresenta como uma das agências de fomento que, com a AID, possibilitou investimentos nas áreas da educação, do desenvolvimento⁶⁹ e social, incentivado pelo regime militar.

As boas relações econômicas, mas nem sempre pedagógicas, entre o MEC e a USAID, haviam resultado em muitos projetos para a educação escolar. Com isso, a decisão do BIRD de assumir forma mais sistemática, os empréstimos para o Setor Social e para a educação escolar, convergiu naturalmente em direção à “confiável” política externa brasileira mantida com os países centrais do mundo capitalista.

O primeiro empréstimo concedido pelo BIRD para a educação escolar brasileira, em 1971, foi firmado em conjunto com outros Organismos Internacionais, como a Organização para a Alimentação e a Agricultura – FAO, a UNESCO, e a Fundação Ford [...]

O projeto financiando foi executado no âmbito de sete Escolas Agrícolas Federais de 2º grau [...] O projeto previa, ainda, de acordo com recomendação do grupo internacional, a implantação nas escolas industriais, de um modelo de ensino pós-secundário destinado à formação de engenheiros de operação, por meio da adição de um quarto ano complementar ao curso técnico (NOGUEIRA, 1999, p. 112-113)

Visualizamos, nesse movimento de financiamento de projetos, o intercâmbio entre as agências e organizações internacionais, para a composição dos programas aos países subdesenvolvidos⁷⁰. Isso evidencia o apresentado por Toussaint (2002) como ajustes estruturais que passaram a se tornar mais constantes com o Consenso de Washington⁷¹. Tais ajustes não só regularam as ações das agências

⁶⁹ O tema desenvolvimento era persistente no período entre as décadas de 1950 e 1980, por isso os fomentos para programas visavam essa questão, Nogueira (1999), Romanelli (2001), Toussaint (2002).

⁷⁰ Subdesenvolvido é definido por Bobbio (1998) como uma das fases do desenvolvimento do processo de modernização. Em outras palavras, os países subdesenvolvidos seriam aqueles que se encontram, no princípio, no estágio inicial de desenvolvimento em relação aos que já estão desenvolvidos. O autor continua indicando que subdesenvolvido também pode ser uma difusão imperfeita – a existência de bolsões – dos estímulos de atividades humanas (sociais e econômicas) que promovem o desenvolvimento. Sendo um ou outro, subdesenvolvimento sempre representará os países que estão aquém do enriquecimento dos Estados desenvolvidos. A partir dos primeiros anos do século XXI o termo subdesenvolvido passa a ser substituído por ‘em desenvolvimento’ e ainda são aceitas as terminologias ‘países de capitalismo avançado’ e ‘países periféricos’.

⁷¹ Sobre o Consenso de Washington, ocorrido em 1989, autores como Baruco (2005) e Batista (1994) nos indicam o contexto histórico, os países e as agências envolvidas e alguns elementos pós-consenso. Para fins desta análise, cabe compreender que o referido consenso se tratava de uma reunião sediada nos Estados Unidos da América com os países latino-americanos e as instituições internacionais que atendiam à região, para encaminhar as novas ações de promoção econômica na América Latina. Foram estabelecidos princípios de alinhamento neoliberal, para a reforma cujo

vinculadas à ONU para a área social, como asseguraram a lógica da dependência por parte dos Estados Nacionais endividados com o projeto societário internacional, disseminado pelas agências e organizações. Este procedimento tornava os países dependentes – aqui indicamos o caso brasileiro em específico – cada vez mais subordinados às economias do capitalismo avançado, aos ajustes estruturais e à lógica neoliberal de regulamentação dos mercados. Santos (2000) nos explica esse movimento:

O processo de ajuste estrutural na América Latina levou a um debilitamento dos Estados latino-americanos, que repassaram seus recursos para o sistema econômico mundial enquanto criaram uma gigantesca dívida interna para cujo pagamento continuam a repassar-se recursos enormes, com o pagamento pelo Estado de altíssimas taxas de juros [...] (SANTOS, 2000, p. 24).

É essa a configuração de economia com que o Estado brasileiro ingressa na década de 1990, tornando-se cada vez mais envolvido e dependente do capitalismo neoliberal. Esse processo inaugura os tratados e consensos assinados e cria uma nova configuração de programas de governos e ações de cunho social que, ao serem trazidos por agências e organizações internacionais, reformam a concepção de Estado brasileiro, seu funcionamento e sua condução de políticas sociais. Essa aproximação das propostas de organizações internacionais como a Unesco, a partir de um movimento de mediação – feito pelos governos brasileiros – aos projetos aprovados e encaminhados pelo MEC, ganha novo impulso no fim do século XX e início do XXI e precisa ser considerada para estas análises. Assim, procederemos ao entendimento da consolidação da educação infantil no Brasil, para que seja possível compreender como ocorre a elaboração de políticas e programas para as crianças de zero a cinco anos.

objetivo era o crescimento econômico que os países da região deveriam assumir: 1 – disciplina fiscal para diminuir o déficit do orçamento; 2 – estabelecer uma prioridade no gasto público (investir no que prevê maiores retornos); 3 – promover a reforma tributária; 4 – encaminhar a liberalização financeira (na qual, as taxas de juros devem ser estabelecidas pelo mercado); 5 – as taxas de câmbio devem ser organizadas de maneira a acelerar as exportações; 6 – permitir a liberalização do comércio; 7 – aumentar o investimento estrangeiro; 8 – privatizar empresas públicas; 9 – desregulamentar leis que impeçam a livre concorrência; 10 – estabelecer o direito de propriedade intelectual, inclusive para o setor informal; e 11 – diminuir o papel de ação do Estado. Essas teses do Consenso de Washington encaminharam as ações dos países latino-americanos no decorrer da década de 1990 e reconfiguraram a ação dos Estados Nacionais.

3 A INFÂNCIA E A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

O entendimento da educação das crianças pequenas¹ exige do investigador a compreensão dos múltiplos fatores que compõem essa etapa: desde aspectos de desenvolvimento infantil, garantia de direitos, políticas, movimentos históricos e até mesmo identificação dos sujeitos que são atendidos pela educação infantil. Para tanto, nesta seção identificaremos as crianças brasileiras² com os objetivos de conhecer quem são os sujeitos que compõem a infância brasileira e entender como se consolida o atendimento – seja ele institucionalizado ou não – para essa população.

Em uma análise do contexto histórico, econômico, político e social da garantia de direitos à educação infantil, é preciso identificar os aspectos que se fazem hegemônicos, tanto para essa etapa da educação, quanto para as crianças que estão submetidas a esse processo. Hegemônico, pois, como uma das categorias marxianas aqui adotadas, faz-nos considerar o que se torna predominante, o que é consensuado, reproduzido. Identificamos que a hegemonia pode ser o movimento que faz impor hábitos, necessidades ou costumes de uma sociedade sobre a outra, ou ainda, o que se faz predominante via consenso de classes. Independente se imposto ou consensual, a ideia é de que haja um conjunto de valores que se

¹ Quando consideramos “desde pequenas”, falamos das crianças desde o seu nascimento até os cinco anos de idade.

² Por criança entende-se a ação de criar, pois é composta pelo prefixo criar – do latim *criare* (*crêō + āre*) – mais o sufixo *ança*, que representa ação. Quando falamos de infância, que deriva de *infans*, vemos que é formada pelo prefixo *in* – não – e pelo sufixo *fari* – falar – significa incapaz de falar, como indicado por Farias (2015). Assim, criança é aquela que precisa ser criada, ensinada, que ainda precisa aprender; enquanto que infância é o incapaz de falar, que não tem a capacidade de se comunicar. Farias (2015) indica que *infans* poderia ser entendido como *puer*, momento em que, aos sete anos, acabava o período em que a criança não tinha condições de falar. Podemos compreender dessa análise etimológica dos termos que criança é o sujeito que se encontra na condição daquele que precisa aprender. Assim, todas devem ter parte no direito à educação. E infância pode ser interpretada como o período no qual o direito à educação deve ser garantido, por outrem, às crianças uma vez que elas não falam. Quando assumimos esse posicionamento, indicamos que o sujeito pertencente à infância não tem voz para assegurar direitos, por esse motivo são necessárias legislações específicas que possibilitem tal acesso. Tanto crianças, quanto adolescentes não respondem juridicamente por seus atos e escolhas, o fato de não terem voz não significa que eles – crianças e adolescentes – não tenham capacidade de falar, mas que não possam assegurar direitos por si só. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8,069/1990, garante, às crianças, medidas de proteção, além de não as considerar como causadoras de atos infracionais. E, em caso de ato infracional cometido pelo adolescente, prevê medidas socioeducativas, como compensação do dano.

sobrepõe a outros em um movimento de reprodução³ da sociedade predominante, como indicado por Cury (1985).

Cumprem a nós, pesquisadores que buscamos o entendimento das relações macro e micro, estabelecidas socialmente, o desvelamento dos processos hegemônicos que são reproduzidos no país. Para a compreensão da constituição da educação infantil no Brasil pós-década de 1990, consideramos a identidade da criança atendida, como elas existem para o sistema educacional e empreendemos um movimento de entendimento da consolidação histórica da educação da criança no país. A tarefa aqui apresentada é a de evidenciar a aproximação das intenções das organizações internacionais às políticas nacionais para a primeira infância, bem como da forma como se efetiva a prática de ECPI.

3.1 As crianças brasileiras

Indicar quem são consideradas crianças no Brasil pode aparentar ser simples ao recorrermos ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, segundo o qual, no seu Art. 2º, são crianças todas as pessoas de até 12 anos incompletos. O pressuposto legal para assegurar a garantia de políticas, estabelecido pelo ECA, soluciona a questão jurídica de designação do “ser criança” no Brasil. Porém o fato de serem consideradas crianças nem sempre significa que o acesso aos direitos destinados a essa população serão garantidos.

Assumimos como pressuposto a garantia constitucional de direitos e dever do Estado em conceder educação a todos⁴, principalmente às crianças pequenas. Com as previsões legais, previstas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI⁵, publicadas em 2009 e que atualizam a LDBEN (1996),

³ Reprodução inclusive dos meios de produção e das formas de acumulação da sociedade capitalista, Cury (1985).

⁴ Quando indicamos o termo “todos”, partimos do dispositivo constitucional que assegura o direito de todos sem nenhuma forma de discriminação, Art. 3º, inciso IV.

⁵ As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil foram firmadas pelo Parecer CNE/CEB nº 20/2009, de 11 de novembro de 2009, e publicado no Diário Oficial da União – DOU, em 9 de dezembro de 2009, que posteriormente foi convertida na Resolução MEC/CNE/CEB nº 5/2009. Em 2013, o Ministério da Educação lançou um compêndio com todas as Diretrizes aprovadas em âmbito

atualmente a educação da criança está dividida entre creches – que atendem a crianças de zero a três anos – e pré-escolas com educação infantil – que incluem as crianças de quatro e cinco anos. Entretanto, dentre esses dois períodos, somente o atendimento da educação infantil é etapa obrigatória no país⁶.

Cabem nesse contexto questões que podem contribuir com o entendimento da história da educação infantil no Brasil: Educação infantil é obrigação de quem e obrigatória para quem? Quem são as crianças atendidas pelas políticas sociais? Todas as crianças brasileiras que são atendidas pela educação, pela saúde têm o que comer e onde dormir? Elas podem brincar ou precisam trabalhar? As políticas para a infância atendem às necessidades mínimas de sobrevivência das crianças para o desenvolvimento educacional, como indicado na CF (1988)?

A presente análise requer identificar, como encaminha o título, quais são as crianças atendidas pelas políticas de educação, quais são as outras que recebem auxílio das políticas sociais e ainda quais são as que não têm nenhum benefício, as que são invisíveis. Segundo estimativas⁷ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, como indicado na pirâmide etária brasileira⁸, cerca de 7,71% da população em 2015 é composta por crianças de zero a quatro anos de idade. Entretanto não há como precisar esse dado, pois a pesquisa realizada pelo instituto é feita por amostragem, sendo impossível ter um dado absoluto. Ainda sim, há uma estimativa de que, a cada 19 segundos, haja um nascimento no país.

nacional que incluem o que é denominado de revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. O documento é denominado de Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2013). Para fins desta pesquisa, a DCNEI a ser considerada é a que consta no referido documento de 2013.

⁶ LDBEN (1996), Art. 4º, inciso 1º.

⁷ A respeito das estatísticas do IBGE, é preciso realizar alguns esclarecimentos que evidenciam a impossibilidade de termos dados exatos sobre as crianças no Brasil. Primeiramente, o Censo Demográfico que faz a contagem absoluta de pessoas no país ocorre a cada decênio, sendo a última em 2010 e a próxima em 2020, mesmo assim, podem ocorrer, em um ou outro município, eventuais problemas na coleta de dados e impossibilitar a quantificação absoluta. Entre os censos existem duas outras formas de coletas, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – em que apenas uma amostra da população (variável dependendo o número de moradores de cada município) é consultada – e ainda a Contagem Populacional – esta é realizada desde meados da década de 1990 e ocorre na metade do período entre um censo e outro e visa conceder bases para a proposição da metodologia do censo seguinte, como indicado pelo IBGE (2013). Entretanto a Contagem Populacional, prevista para 2015, foi a princípio adiada para 2016 e finalmente cancelada por falta de recursos, como apresentado por Werneck (2015).

⁸ No sítio eletrônico do IBGE é possível consultar a pirâmide etária e a comparação dinâmica de vários dados do país e compará-los com dados específicos de cada Estado brasileiro. C.f.: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>.

Por ser um dado proveniente de uma pesquisa por amostragem e não haver dados exatos, não é possível afirmar, especificamente, quantas crianças nascem no país, o que existe no sítio eletrônico do IBGE é a estimativa de que a cada 19 segundos uma criança nasce no país. Ao considerarmos que em 1 minuto há 60 segundos, a cada minuto nascem cerca de 3,15 crianças, isso em 1 hora (que é composta por 60 minutos) representa 189,4 nascimentos por hora. Como um dia tem 24 horas, o total de nascimentos estimados para um dia se aproxima de 4.547 crianças.

Estima-se, pelo IBGE, que em 2015, a cada 1.000 nascidos vivos, 13,82 das crianças morrerão⁹ até um ano de idade. Se compararmos com a taxa de natalidade esperada, teremos 14,16 nascimentos¹⁰ a cada 1.000 pessoas. Se temos 4.547 crianças nascendo diariamente e, a cada 1.000 delas, 13,82 morrem, é estimado que cerca de 62,83 crianças morram por dia até o seu primeiro ano de nascimento. Em um ano ocorreriam cerca de 1.659.655 de nascimentos e 22.932 mortes estimadas.

O IBGE não considera, por exemplo, as crianças natimortas, para essa quantificação precisamos consultar outras fontes de dados oficiais como o caso do DataSUS¹¹. Esse índice, por sua vez, não apresenta dados atualizados¹², além de considerar na mesma base quantitativa das crianças natimortas aquelas que falecem entre zero e seis dias de vida. Outro fator que não é considerado é o de crianças denominadas de resíduos de serviços de saúde. Assim, crianças que nascem mortas com menos de 500 gramas, ou menores que 25 centímetros, ou com idade gestacional inferior a 20 semanas, que não tenham valor legal ou científico e

⁹ C.f.: Taxa Bruta de Mortalidade por mil habitantes – Brasil – 2000 a 2015, como apresentado pelo IBGE (2015).

¹⁰ C.f.: Taxa Bruta de Natalidade por mil habitantes – Brasil – 2000 a 2015, como indicado pelo IBGE (2015).

¹¹ O DataSUS é o sistema de informática do Sistema Único de Saúde (SUS) e é utilizado pelo Ministério da Saúde como mecanismo de acompanhamento dos investimentos e usos dos recursos de saúde disponíveis no sistema além de identificar as áreas que mais necessitam de investimento e os dados dos atendimentos em unidades de saúde, SUS (2015). Porém só considera, para a quantificação, os dados dos atendimentos realizados nas unidades de saúde.

¹² O Relatório DataSUS 2011-2014 não faz nenhuma indicação de crianças natimortas, se é possível localizar como dados mais recentes, o relatório de 2012. Na consideração para o Ministério da Saúde as faixas etárias consideradas dividem-se entre 22 semanas ou 154 dias de gestação e zero a seis dias de nascido (perinatal), zero e seis dias (período neonatal precoce), de sete a 27 dias (neonatal tardia), 28 a 364 dias (pós-neonatal) e as crianças menores de cinco anos de idade, Ministério da Saúde (2015).

que não sejam requeridas pela família são consideradas resíduos e devem ser sepultadas – caso haja autorização municipal – ou incineradas/cremadas¹³. Os dados apresentados no relatório de 2012 do DataSUS não são aplicáveis em todo o país, por isso não há uma quantificação nacional, apenas estão indicados os índices dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal, como informado pelo Ministério da Saúde (2012).

O esforço aqui empreendido em se localizar e/ou identificar quem são as crianças brasileiras se consolida como movimento de posicionamento histórico desses sujeitos de direitos no campo da política nacional. Se o lema atual é “Brasil, pátria educadora”¹⁴, devemos identificar quem são os sujeitos que devem ser institucionalizados e, para tal, seguimos os dados legais, como os do Registro Civil. A tabela a seguir indica, em números absolutos, os nascidos vivos no país com registro de nascimento entre os anos de 2010 a 2013.

Tabela 5: Nascidos vivos, por ano de nascimento, idade da mãe na ocasião do parto, sexo e lugar do registro.

Brasil				
Variável = Nascidos vivos registrados no ano (Pessoas)				
Idade da mãe na ocasião do parto = Total				
Sexo = Total				
Ano de nascimento	Ano			
	2010	2011	2012	2013
Total	2.985.406	3.044.594	3.030.364	2.989.981
2013	-	-	-	2.832.590
2012	-	-	2.830.458	49.006
2011	-	2.824.776	61.152	20.933
2010	2.760.961	68.585	29.515	11.909

Fonte: IBGE - Estatísticas do Registro Civil.

A partir desses dados, podemos verificar que existem uma média de registro de nascimentos nos quatro anos indicados e ainda um número expressivo de crianças que não têm seus registros realizados no mesmo ano do nascimento.

¹³ Como consta na Resolução da Diretoria Colegiada nº 306/2004, item 7.1 do Ministério da Saúde.

¹⁴ Lema proferido no discurso de posse presidencial do segundo mandato (2015-2018) da presidenta brasileira, Dilma Rousseff, em 01 de janeiro de 2015.

Entretanto existe um número de crianças que só são contabilizadas nas estatísticas por não possuírem o registro de nascimento. Segundo os dados do Censo Demográfico de 2010, parte das crianças levantadas nos domicílios brasileiros não tinham certidão de nascimento, o documento necessário para ser considerado o sujeito de direitos, que será atendido pelas políticas brasileiras, em específico, as de educação.

Ponto fundamental na compreensão da contagem das crianças brasileiras é que, para o IBGE, somente são consideradas as pessoas que residem em domicílio, sejam eles próprios, alugados, albergues, casas coletivas, centros de acolhimento, assentamentos ou orfanatos. As crianças que são moradoras de rua ou populações itinerantes, por exemplo, não são contadas pelo Censo Demográfico, como indicado pelo IBGE (2013). Assim, além de não existir um dado oficial com o número de crianças moradoras de rua, não é possível saber se elas têm ou não certidão de nascimento e nem se têm acesso às políticas sociais.

Considerando a obrigatoriedade do registro de nascimento, temos como regulamentação atual a lei que define a garantia do Registro Civil, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Tabela 6: Pessoas de 10 anos ou menos de idade, por existência e tipo de registro de nascimento, segundo a situação do domicílio e a idade.

Brasil		
Variável = Pessoas com até 10 anos de idade (Pessoas)		
Situação do domicílio = Total		
Ano = 2010		
Idade	Existência e tipo de registro de nascimento	
	Com registro de nascimento	Sem registro de nascimento
Total	32.070.083	169.829
Menos de 1 ano	2.640.166	69.886
Menos de 1 mês	205.050	14.826
1 ano	2.667.905	24.384
2 anos	2.707.865	16.568
3 anos	2.775.921	12.362
4 anos	2.857.985	9.726
5 anos	2.921.135	8.277

Fonte: IBGE - Censo Demográfico.

Os números aqui apresentados podem ser considerados altos se levarmos em consideração que a lei de gratuidade da certidão de nascimento para os declaradamente pobres existe desde 1997, Lei n. 9.534/97. Entretanto eles podem ser ainda maiores se levarmos em consideração os moradores de rua – ou ainda os

acampados e os moradores das fronteiras – embora estes não entrem na contagem do IBGE. Em 2008 o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em conjunto com a Unesco, fez um levantamento por amostragem nas grandes regiões brasileiras. As estimativas levantadas sugerem que, na época, cerca de 0,06% da população era moradora de rua, em números reais chegava perto de 50 mil pessoas. Porém esse dado não leva em consideração as crianças e adolescentes, portanto, os números, para o período, eram maiores do que os estimados, como indicado pelo MDS (2008).

Outro dado relevante na consideração de quem são as crianças brasileiras são os óbitos infantis, pois essas informações são ainda mais nebulosas e difíceis de localizar do que as de registro de nascimento. Somente em 2010, sob a Portaria Ministerial n. 72, do Ministério da Saúde, torna-se obrigatória, nas redes de saúde públicas ou privadas que integram o SUS, a notificação de óbitos fetais. A portaria apresenta em suas considerações introdutórias a dificuldade de identificação de óbito fetal pelas práticas de subnumeração e subregistros de mortes comuns nos municípios do país, além de se vincular aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Tabela 7: Óbitos, por ano de ocorrência, natureza do óbito, sexo, idade, local de ocorrência e lugar do registro.

Brasil									
Variável = Número de óbitos registrados no ano (Pessoas)									
Ano de ocorrência = Total									
Natureza do óbito = Total									
Sexo = Total									
Local de ocorrência = Total									
Idade do(a) falecido(a)	Ano								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Menos de 1 ano	38.117	35.606	34.850	34.192	32.188	32.617	32.066	32.341	32.100
Menos de 7 dias	19.373	17.718	17.745	17.266	16.683	16.673	16.306	16.247	16.364
1 a 4 anos	7.832	7.368	7.093	6.900	6.572	6.459	6.407	6.252	6.003
5 anos	1.080	1.002	978	951	900	876	828	783	808

Fonte: IBGE - Estatísticas do Registro Civil.

Não podemos fazer análises simplistas sobre o número de óbitos fetais ou crianças natimortas, pois envolvem vários fatores desde biológicos e genéticos a sociais, que podem envolver alimentação, saneamento e fatores ambientais. Entretanto podemos obter duas situações distintas a respeito da Portaria Ministerial

n. 72, do Ministério da Saúde: 1- o efeito promovido pela portaria foi automático e possibilitou – nos anos posteriores a 2010 – a regularização dos registros de óbitos infantis; ou 2- a referida portaria não produziu efeitos consideráveis, pois a média de registros foi mantida; conforme as crianças crescem, suas chances de sobreviver são maiores, por isso há um número menor óbitos de crianças com quatro e cinco anos de idade.

O entendimento de que se efetivou a segunda situação, ou seja, de que a portaria não possibilitou efeitos consideráveis, se faz mais sólido ao observamos os dados de óbitos da Estatística do Registro Civil para os anos de 2006 a 2009. Nesses dados é identificada uma média de registros que não se diferencia daqueles posteriores à portaria ministerial. Há uma redução nos registros de óbitos que podem representar certos avanços em algumas políticas sociais, porém não podemos afirmar que estão registrados todos os óbitos infantis ou natimortos no país. Se compararmos os registros de óbitos de 2006 e 2014 e as estimativas de 2015 de mortes em crianças de até um ano de ano idade, identificamos uma redução de aproximadamente seis mil registros nesse intervalo de nove anos e uma estimativa de que em um ano a redução fosse de dez mil óbitos por ano. Devemos questionar: Quais as políticas que possibilitarão essa diminuição? Por isso o olhar para o registro de óbitos infantis deve ser cauteloso, embora sejam dados oficiais, eles podem não representar a totalidade dos casos no país e muito menos nos dirão sob quais circunstâncias tais óbitos ocorrem.

Os registros demonstram diminuição no número de óbitos informados, entretanto, ao considerarmos os dados de 2013 e 2014 para as crianças menores que sete dias de nascimento, houve aumento do número de óbitos: de 16.247 em 2013 para 16.364 em 2014, um aumento de 117 registros. O mesmo ocorreu com as crianças de cinco anos, para essas, o aumento foi de 25 mortes registradas, passando de 783 para 808. Como atingir a meta estimada com o número de óbitos de algumas faixas etárias aumentando?

Ao considerarmos os óbitos fetais, os números apresentados pelos dados do Registro Civil são ainda menores. Como indicamos anteriormente, por mais que exista uma portaria ministerial que assegure o registro do óbito, muitos deles ainda são considerados resíduos de serviço de saúde, como recomendado pelo Ministério da Saúde (2015). O número de registros de óbitos fetais fica dentro da variação de 1.000 ao ano, havendo diminuição entre os anos de 2006 a 2010 e aumento

progressivo desde então. Porém as análises ficam mais claras quando comparamos os dados do Registro Civil com os do DataSUS¹⁵.

Tabela 8 - Óbitos fetais, ocorridos no ano, por mês do registro, sexo, local de nascimento, número de nascidos por parto, idade da mãe na ocasião do parto e lugar do registro.

Brasil									
Variável = Número de óbitos fetais ocorridos e registrados no ano (Unidades)									
Mês do registro = Total									
Sexo = Total									
Local do nascimento = Total									
Número de nascidos por parto = Total									
Idade da mãe na ocasião do parto = Total									
Duração da gestação em semanas	Ano								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	26.068	24.762	24.968	24.412	23.771	24.892	25.620	25.744	25.748
Menos de 22 semanas	1.711	1.646	1.573	1.334	1.278	1.518	1.571	2.113	1.796

Fonte: IBGE - Estatísticas do Registro Civil.

Enquanto a Tabela 8 apresenta os dados do Registro Civil, ou seja, as informações que foram declaradas pelas famílias sobre os óbitos fetais e, assim, foram oficialmente registradas, a Tabela 9 indica os registros dos hospitais vinculados ao SUS. Ao compararmos os números totais, temos uma diferença entre os dados do Registro Civil e os do SUS, que variam entre seis mil e oito mil óbitos. Podemos perceber que, em 2013, por exemplo, ocorreram seis mil óbitos no período de gestação, nos hospitais que integram o SUS, que não foram informados ao Registro Civil.

Os dados sobre as mortes de fetos com menos de 22 semanas também demonstram aumento. No decorrer dos anos a diferença entre os registros oficiais e os dados do DataSUS em 2006, por exemplo, era de aproximadamente 100 óbitos, enquanto que em 2013 passou para 1.258. Ou seja, dos 3.054 óbitos anotados pelo SUS, somente 1.796 obtiveram registro civil.

¹⁵ Diferentemente do Registro Civil em que todos os dados podem ser reunidos na mesma tabela, as informações do DataSUS precisam ser coletadas em pesquisas individuais que compreendam cada ano em específico e estão disponíveis no sítio eletrônico do portal DataSUS. Sobre os dados apresentados pelo DataSUS, as informações disponíveis vão até 2013, por isso a não consideração de indicadores mais recentes.

Tabela 9 – Óbitos fetais, por residência, segundo região, duração da gestação e período.

Óbitos fetais								
Duração da gestação em semanas	Ano							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	33.434	32.165	32.065	32.147	30.929	31.613	32.229	31.981
Menos de 22 semanas	1.864	1.745	1.508	1.626	1.573	2.551	2.985	3.054

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos no portal do DataSUS (2016).

Com os dados apresentados até o momento podemos entender que a luta a qual o ser humano deve ultrapassar se inicia muito cedo em sua vida. Primeiramente, a criança deve superar as estatísticas de óbito fetal e infantil para garantir sua sobrevivência. Com vida, a batalha seguinte é a de assegurar que o Estado brasileiro reconheça a sua existência, por meio da documentação oficial: a certidão de nascimento. Sem o referido documento, tal criança não existe para o Estado e, com isso, não é possível garantir nenhuma forma de direitos a ela.

Somente após essas etapas superadas, podemos falar do acesso das crianças, na garantia de direitos em educação. Por isso outro elemento para o auxílio na compreensão da criança brasileira é o número de crianças que vão para a escola. Aqui, mais uma vez, consideraremos os dados absolutos do Censo Demográfico, portanto, dados de 2010.

Tabela 10: População residente, total e a que frequentava escola ou creche, por grupos de idade - Resultados Gerais da Amostra.

Ano = 2010			
Brasil e Grande Região	Grupos de idade	Variável	
		População residente (Pessoas)	População residente que frequentava escola ou creche (Pessoas)
Brasil	0 a 3 anos	10.938.914	2.575.954
	4 ou 5 anos	5.801.583	4.647.011
	6 anos	2.891.614	2.746.435
Norte	0 a 3 anos	1.232.795	158.754
	4 ou 5 anos	649.551	448.690
	6 anos	317.907	282.820
Nordeste	0 a 3 anos	3.358.829	731.311
	4 ou 5 anos	1.774.034	1.531.100
	6 anos	886.947	850.786
Sudeste	0 a 3 anos	4.114.253	1.158.846
	4 ou 5 anos	2.185.626	1.831.520
	6 anos	1.089.625	1.050.967
Sul	0 a 3 anos	1.391.611	373.584
	4 ou 5 anos	747.412	518.479

	6 anos	374.526	353.553
Centro-Oeste	0 a 3 anos	841.426	153.460
	4 ou 5 anos	444.960	317.221
	6 anos	222.608	208.309

Fonte: IBGE - Censo Demográfico.

É inegável a constatação de que, quanto mais nova é a criança, menor é o seu acesso às instituições de educação infantil e/ou creches, essa observação pode representar um entendimento, dos pais, de que são muito pequenas para frequentar instituições escolares; ou, por deter certo poder aquisitivo, alguns pais conseguem e preferem educá-las em casa ou deixar com familiares; ou pode ser também pelo fato de não existirem vagas ou instituições suficientes para o atendimento. O que devemos observar nesse contexto é que as etapas da educação que são obrigatórias acabam por se aproximar da totalidade de crianças que deveriam frequentar as instituições educativas.

Devemos recordar duas mudanças recentes na LDBEN, Lei n. 9.394/1996, que alterará, no próximo Censo Demográfico, os dados dos números de crianças na escola: a de 2006, que promoveu as crianças de seis anos para o ensino fundamental – etapa obrigatória –, e a de 2013, que tornou obrigatória a educação infantil para as crianças de quatro e cinco anos. Consideramos aqui os dados apresentados pelo Censo Escolar, com atualizações de até 2013, porém, além do censo, são utilizados dados amostrais da PNAD, o que não os consolida, dessa forma, como dados absolutos. Como segue na lei:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

[...]

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

Tabela 11: Número de Matrículas na Educação Infantil e População Residente de 0 a 3 e 4 e 5 Anos de Idade – Brasil – 2007-2013.

Ano	Matrículas na Educação Infantil			População por Idade	
	Total	Creche	Pré-Escola	0 a 3 anos	4 e 5 anos
2007	6.509.868	1.579.581	4.930.287	10.956.920	5.928.375
2008	6.719.261	1.751.736	4.967.525	10.726.657	5.765.405

2009	6.762.631	1.896.363	4.866.268	10.536.824	5.644.565
2010	6.756.698	2.064.653	4.692.045	10.925.892	5.802.254
2011	6.980.052	2.298.707	4.681.345	10.485.209	5.698.280
2012	7.295.512	2.540.791	4.754.721	10.553.268	5.516.458
2013	7.590.600	2.730.119	4.860.481
Δ% 2012/2013	4,0	7,5	2,2

Fonte: BRASIL; INEP (2014).

Se compararmos os dados apresentados nas Tabelas nº 10 e nº 11 para o ano de 2010, perceberemos uma diferença de quase 500 mil crianças matriculadas nas creches. O número do Censo Demográfico – da quantidade de crianças que foram declaradas como matriculadas em 2010 – é maior que o educacional. Onde essas crianças estão? Por que elas existiam para a contagem de alunos do Censo Demográfico, mas não frequentavam a creche? Outra inconsistência é a diferença entre as crianças da educação infantil, novamente há uma diferença de quase 50 mil crianças, há um número maior de crianças matriculadas no censo educacional do que as declaradas como matriculadas no censo demográfico.

Embora essas inconsistências possam agregar certa dubiedade aos dados coletados tanto pelo IBGE quanto pelo MEC, existe outra diferença ainda mais preocupante: a quantidade de crianças fora das instituições escolares. Ainda com os dados de 2010 temos mais de dez milhões de crianças entre zero e três anos e, dessa quantidade, aproximadamente oito milhões estão fora das creches. Quando consideramos as crianças entre quatro e cinco, essa diferença cai para aproximadamente um milhão das que estão fora para as que frequentam instituições educacionais. Somadas às crianças de zero a cinco anos no Brasil, segundo os dados de 2010 do Censo Demográfico, no período existiam 16.740.497 crianças, destas, 7.222.965 estavam matriculadas em creches ou pré-escolas e, portanto, havia fora da escola 9.517.532 crianças.

Em outros termos, 57% das crianças entre zero e cinco anos em 2010 estavam fora da escola. Onde elas estavam? Elas se evadiram? Estavam em casa? Eram cuidadas? Trabalhavam? Estavam no tráfico? Esmolavam nas ruas? A única afirmação concreta que podemos fazer neste momento é que os dados oficiais não dão conta das crianças residentes no país. Esses dados apresentados até o momento não nos esclarecem quais crianças são atendidas pelas políticas, mas nos concedem bases para identificar as que não são.

Não são atendidas as crianças que não têm certidão de nascimento, que para o Estado sequer existem. Não são consideradas as que vivem nas ruas, afinal, não se sabe os seus atuais endereços. Não são olhadas as crianças que morrem no decorrer do seu primeiro ano de vida, pois são pequenas demais para se gerar uma expectativa de vida a elas. Não são contadas, para as políticas de educação, as crianças natimortas ou aquelas denominadas de resíduos de serviços de saúde, uma vez que nem tiveram a oportunidade de viver. Para todas essas crianças não há política de educação, pois a elas esse direito foi negado, direta ou indiretamente, essas são as crianças invisíveis. Somam-se a elas as que vivem nas fronteiras, as que trabalham, as que vivem em acampamentos, em quilombos, aldeias indígenas, no semiárido brasileiro. Para essas não há garantia de direitos.

Existem aquelas crianças que não conseguem o acesso ao direito à educação pela falta de instituições, de profissionais e de vagas, para essas – as outras crianças do título desta tese – são destinadas as ações focalizadas de compensação de direitos. Essas margeiam a extrema pobreza e a pobreza, elas são vulneráveis e, com isso, consideradas na contabilização do avanço das políticas sociais no país.

3.2 Consolidação histórica da educação da criança no Brasil

A ausência de ações educacionais às crianças não é legado exclusivo do século XXI, e, ao revisitarmos a história de constituição do Brasil, é possível reconhecermos qual função a educação da criança ocupava no cenário nacional. As primeiras configurações da educação da infância são provenientes das ordens religiosas¹⁶ franciscanas, beneditinas e jesuítas, no período de colonização. E as primeiras crianças a receberem educação dessas ordens foram as indígenas.

Saviani (2007) indica que, por meio de órfãos portugueses trazidos ao país, havia uma tentativa de estabelecer uma relação entre as crianças portuguesas e as

¹⁶ As ordens religiosas surgiram na Europa como forma de agrupar os fiéis e propagar o cristianismo e foram utilizadas, principalmente, pela Igreja Católica. No Brasil, as ordens religiosas desempenharam missões de nacionalização, catequização e educação. A ordem jesuítica foi fundada em 1534 e chegou ao Brasil em 1549, os franciscanos, em 1209 e atuaram no Brasil a partir de 1706 e os beneditinos foram fundados pelo monge Bento durante sua vida entre os anos de 480-547 e foram instalados no Brasil em 1598, como indicado por Saviani (2007).

indígenas. O objetivo final era o processo catequizador da população indígena e, para chegar aos adultos, as primeiras a serem instruídas eram as crianças indígenas. O que evidenciamos aqui é que a educação da criança não era a finalidade das primeiras formas de educação, mas sim a consolidação de uma nação que se iniciava pela catequização e civilização das populações indígenas do período.

Quando falamos do atendimento das crianças, o binômio cuidado / educação sempre se faz presente, mas isso não significa que ocorria de maneira concomitante. Em muitos momentos, no processo de institucionalização educacional da criança, somente um dos aspectos está presente. Como o período marcado pela criação da Casa dos Expostos¹⁷ em 1738, que recolhia as crianças abandonadas e as educava conforme a religião católica, como apresentado por Drewinski (2001). As crianças abandonadas eram denominadas de “expostos”, as instituições que as abrigavam estavam ligadas às instituições religiosas que visavam dar proteção e abrigo, e “[...] desde 1726 a situação dos “expostos” era terrível, com casos de crianças abandonadas à beira da praia para serem levadas pelas águas, ou em ruas desertas, onde morriam de fome” (DREXEL; IANNONE, 1989, p. 23).

A situação de abandono de crianças no século XVIII no Brasil era cotidiana. Diversas vezes os filhos de escravas eram deixados para morrer de fome em terrenos vazios para que suas mães pudessem ser vendidas como amas de leite dos filhos dos senhores. Decorre daí a necessidade de uma instituição que abrigasse essas crianças. A casa dos expostos, por esse motivo, foi até meados do século XIX a única forma de atendimento à infância, que, aos poucos, foi se transformando em asilos infantis. As creches são criadas nesse contexto na tentativa de minimizar os problemas decorrentes do grande número de mães e crianças em situação de extrema miséria, a maior parte das crianças atendidas em regime de internato nas creches, por exemplo, eram órfãs ou abandonadas, como debatido por Merisse (1997).

É possível evidenciar, até meados do século XIX, uma ausência de preocupação legal com a educação promovida pelo Estado, pois a primeira Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, indicava, somente nos incisos 32

¹⁷ Há uma variação na data de criação da Casa dos Expostos entre 1738 e 1739, c.f.: Drexel e Iannone (1989) e Drewinski (2001).

e 33 do Art. 179 como regulamentadores da instrução pública, que esta deveria ser gratuita para todos os cidadãos e ainda tratava dos prédios das instituições escolares¹⁸. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 propiciava algumas ampliações das discussões sobre educação e, embora sem grandes mudanças, apresentava um avanço para a laicidade e separação dos poderes. Essa é a única forma de consideração da educação no âmbito da União. Vieira (2007) indica que o Estado repassava para os governos locais a designação da instrução primária e da secundária e não há nenhuma menção sobre a educação da criança, especificamente.

A partir da segunda metade do século XIX, mais especificamente, por volta de 1870, por meio da ajuda de organizações internacionais, torna-se possível pensar em instituições de educação infantil. Essa primeira forma de organização era destinada às mães operárias que não tinham onde deixar seus filhos e marcou o início das creches¹⁹ e das escolas maternais no Brasil. As instituições de educação infantil foram denominadas jardim de infância, influenciadas pelas teorizações de Friedrich Froebel²⁰ (1782-1852), como indicado por Kuhlmann (2000).

Da mesma forma que as creches, é a partir da mudança de regime que os jardins-de-infância e as escolas maternais começam a aparecer em vários municípios do país, em instituições vinculadas aos organismos educacionais, ou então de assistência social ou de saúde, destinadas ao atendimento de crianças pobres (KUHLMANN, 2000, p. 477).

Nas primeiras décadas do século XX no Brasil, com as creches instituídas, dois movimentos foram preponderantes na organização da educação da criança: a puericultura e a eugenia. Kuhlmann (2000) indica que havia preocupação com os cuidados às crianças e às mães, com os partos, a amamentação, o atendimento médico, o cuidado físico e os aspectos vinculados ao desenvolvimento saudável. O

¹⁸ Apesar de constar o tema gratuidade, isso não se efetiva nem na primeira Constituição e nem na de 1891, c.f.: Vieira (2007).

¹⁹ “[...] em 1889, seria, instalada, no Rio de Janeiro, a primeira creche junto a uma empresa, pela fábrica de Fiação e Tecidos Corcovado. Em São Paulo isso só viria a acontecer em 1918, no contexto de pressões do movimento operário, que já aparecia com força em nossa história e pleiteava a ampliação dos “benefícios sociais” junto aos patrões” (MERISSE, 1997, p. 36).

²⁰ Friedrich Froebel foi o teórico que consolidou umas das principais visões acerca da educação da primeira infância, os conhecidos jardins de infância, Arce (2002). Foi a primeira instituição para a educação das crianças a propor um currículo centrado nelas, e, no Brasil, segundo Merisse (1997), o primeiro jardim de infância público teria sido criado em 1886.

autor afirma que o embate contra o trabalho infantil era presente nas primeiras décadas do século XX, mas que a cultura social e escravocrata do país reproduzia esse tipo de exploração de trabalho.

Embora o Brasil tenha abolido a escravidão há mais de um século, ainda é possível observar situações de trabalho infantil e o que denominamos hoje de trabalho análogo à escravidão. Conforme os dados absolutos do Censo Demográfico de 2010, havia mais de 13 mil crianças e adolescentes entre dez e 13 anos, residentes em domicílios, em situação de trabalho. Os dados amostrais²¹ da PNAD 2013, por sua vez, indicam que havia cerca de 81 mil crianças entre cinco e nove anos trabalhando. Marques (2001) e Venancio (1999) nos ajudam a entender essa situação, pois a criança, em um movimento de garantia da sobrevivência dos seus membros, vê-se impelida a se submeter à situação de trabalho com a finalidade de complementar a renda familiar.

Cabe, neste momento das análises, pontuar que, independente se a criança é a do século XXI ou a que vivia na transição do XIX para o XX, sempre haverá uma marca de classe predominante que as divide entre as crianças das elites e as das famílias pobres. O tratamento dado às crianças abandonadas no Brasil segue, no decorrer da história de atendimento, cinco períodos distintos: foi filantrópico, em que as famílias beneméritas assumiam a criação de crianças abandonadas de 1500 a 1874; caracterizou-se como filantrópico-higienista, em que o papel do médico passa a ter supremacia na decisão predominante sobre o destino das crianças expostas, de 1874 e 1922; assistencial, entre 1924 a 1964, período de surgimento do primeiro código de menores e tutela do Estado sobre as crianças que tinham a oportunidade de trabalhar; institucional pós-64, criação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – Febem e do Código de Menores de 1979, de 1964 a 1990; e, a partir de 1990, de desinstitucionalização na mudança ideológica promovida pela CF, de 1988, e Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990 – ECA, como apresentado por Silva (1997).

As políticas educacionais seguem a mesma lógica do vínculo: ou seja, elas se relacionam com as necessidades dos diferentes grupos, aproximam-se das práticas do período de transição do século, não estarão desconectadas das

²¹ Embora haja divulgação entre os meios de comunicação – Paula (2015) – sobre a PNAD 2013, não foi possível localizar o relatório do levantamento.

características sociais dos períodos em que foram produzidas. Queremos evidenciar que consideramos aquelas crianças que não tinham condições de terem tutores, ou alimentação de qualidade. Discorreremos sobre as crianças que não frequentavam escolas e que, quando o faziam, a instituição cumpria a função específica de compensar carências, sobre as que eram filhas de escravos e as que iam às frentes de batalhas.

Diferentemente do XIX, no século XX, a educação infantil passou a ter espaço e ser reconhecida nas legislações da área²². A primeira medida presidencial que assegurava o cuidado tanto com os menores delinquentes, quanto com as crianças que eram abandonadas do Estado-Nação, era a Lei Orçamentária Federal nº 4.242/1921. A referida lei criava o Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada Delinvente e, posteriormente, foi regulamentada pelo Decreto nº 16.272/1923, “[...] que autorizava o Governo a criar um Juizado Privativo para os Menores Abandonados e Delinquentes [...]” (MÜLLER; MAGER; MORELLI, 2011, p. 78).

Com auxílio policial, o Poder Judiciário assumiu o papel de responsável por guardar a criança e o adolescente até que em 12 de outubro de 1927, com o Decreto nº 17.943/A, como apresentado por Passeti (1999), foi constituído pela primeira vez o Código dos Menores. Quase que de forma irônica, o primeiro Código dos Menores foi aprovado justamente no dia 12 de outubro, dia em que se comemora o dia das crianças, na época, recém-instituído no Decreto nº 4.867/1924 por Arthur da Silva Bernardes.

Aqui apresentamos uma nova contradição do Estado brasileiro que precisa ser evidenciada. Durante todo o século XX há uma luta social dos educadores e defensores da infância, que se arrastou por oito décadas desse mesmo século: a tentativa de reconhecimento do sujeito criança nos documentos oficiais. Entretanto, ao falar das crianças, a referência utilizada pelo Estado nacional, em documentos oficiais, era a de ‘menores’ até a aprovação do Texto Constitucional de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Quando acionamos o decreto que institui o dia 12 de outubro como a

²² Principalmente pós-Constituição Federal em 1988. Assim, podemos indicar o fim da década de 1980 e início da de 1990 como o período em que a garantia de direitos para a educação infantil alcançou maiores espaços no ordenamento jurídico que será debatido na próxima seção desta pesquisa.

comemoração da criança, percebemos que o sujeito já é reconhecido em 1924. O Decreto nº 4.867/1924 define em seu artigo único que “[...] Fica instituído o dia 12 de outubro para ter lugar, em todo o território nacional, a festa da criança, revogadas as disposições em contrário”. A partir do momento em que se há um decreto presidencial como documento nacional, que reconhece a criança, só podemos entender que toda outra forma de não reconhecimento, apresentada nos demais documentos como nos Códigos de Menores, por exemplo, é uma ação intencional.

Em outros termos queremos indicar que, mesmo em 1924, já se reconhecia, nacionalmente, que as crianças existiam, por um lado, mas, por outro, elas foram ignoradas como sujeitos de direitos, por oito décadas do século XX. Ou ainda, constituíam-se enquanto crianças quando era conveniente: eram crianças as de altas posições sociais e, para elas, havia instituições educacionais e órgãos reguladores como o Departamento da Criança no Brasil – DCB, criado em 1919; os demais sujeitos eram menores, principalmente os delinquentes, os pobres, os abandonados, os menores trabalhadores, a maioria das crianças brasileiras no período.

Em 1923 foi criada a Inspetoria de Higiene Infantil – IHI, pois a instrução da primeira infância, naquele momento da história da educação no Brasil, tinha características médico-higienistas²³, para assegurar o desenvolvimento saudável das crianças. Apenas com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi iniciada uma mudança, tanto na nomenclatura das instituições que atendiam à infância como na percepção do que se entendia por educação infantil. O manifesto foi construído a partir da IV Conferência Nacional de Educação²⁴ – CNE, em que a educação passou a ser concebida como direito individual assegurado a todos, por meio de uma escola pública, obrigatória, gratuita e leiga.

²³ O movimento higienista no Brasil foi predominante no fim do século XIX e início do século XX com influência do pensamento liberal e das ações médico-sanitaristas, objetivava encaminhar ações de saúde urbana para o desenvolvimento humano. A aproximação do higienismo com os interesses capitalistas fez com que a ideia de criar um homem para o mercado de trabalho – capaz tanto de trabalhar quanto para consumir – fosse desenvolvida em todas as etapas de sua vida, com ênfase na escola, período no qual era mais eficaz a seleção dos sujeitos mais aptos para a sociedade, como indicado por Wanderbroock Jr. (2007).

²⁴ A IV Conferência Nacional de Educação foi realizada em 1931 pela Associação Brasileira de Educação – ABE. Desta conferência foi retirado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 que perpassava pelas discussões das diretrizes da educação popular. É a partir desse movimento que nasce a ideia de uma escola comum a todos, que propicie uma escola unitária desde a primeira infância até a universidade, Manifesto (2015).

No nosso entendimento, era iniciado naquele período o processo que garantiria a educação infantil, como fase inicial e fundamental do desenvolvimento da criança e, não mais, como período assistencial, destinado aos filhos de operários, que trabalhavam e precisavam de um local para deixar aqueles. A educação infantil passou a atender a crianças entre os dois e quatro anos, o que depois passaria a ser de zero a seis anos. Atualmente, no século XXI, o atendimento à educação infantil é concedido às crianças de zero a cinco anos, em virtude do ensino fundamental de nove anos, que passou a agregar as crianças de seis anos como resposta ao disposto na meta 2 do ensino fundamental do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001 – PNE (2001) e implantado progressivamente, de modo que, até 2010, o ensino fundamental de nove anos estivesse completamente implementado.

O Movimento Constitucionalista de 1932, imbuído do sentimento de reação à crise de 1929, e somado ao Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, possibilitou a ampliação das discussões de laicidade e separação do Estado e da Igreja e da ampliação dos direitos à educação. Foi a primeira Constituição a indicar a criação de um PNE e a prever um mínimo de financiamento, proveniente da União e dos Estados, para a educação, como apresentado por Vieira (2007).

Podemos compreender ademais que, com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, a educação foi compreendida como um direito de todos a ser assegurada, primeiramente, pela família e depois pelo Estado. Porém, no texto constitucional de 1934 – assim como na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 – o Estado brasileiro já previa alguma forma de ação supletiva para garantir a educação²⁵. Na Constituição de 1937 o indicativo era que, na falta dos recursos necessários para manter a educação nas instituições privadas e nas famílias, o Estado permitiria o acesso à educação nas instituições públicas. No entendimento de Vieira (2007), essa ação compensaria a falta de oferta educacional para as crianças e adolescentes das classes menos favorecidas, nas instituições privadas e pré-vocacional nas públicas.

O que cumpre entendermos naquele período, e que Passetti (2002) destaca, é que não se falava no país, necessariamente, em ‘direito da criança’, uma vez que a ideia de direito é consolidada com a promulgação da Constituição de 1988. O que

²⁵ Cf.: Art. 150 alínea e, da Constituição de 1934.

existia era o atendimento escolar para as crianças ricas ou pobres de um lado e de outro, o atendimento dado às crianças abandonadas. Para estas, não se falava sobre direitos e sim sobre a correção de comportamento dos denominados menores infratores.

Desde o Código de Menores, instituído pelo Decreto nº 17.943/A de 1927, em que o Estado brasileiro assumia os abandonados e se responsabilizava pelo pátrio poder, até a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, ou o Código de Menores de 1979, Lei Federal nº 6.697/1979, o país se valeu da prática de internações para crianças e adolescentes. Foi somente com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, posteriormente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990, que passamos a falar em direitos a todos e nominar os menores de idade como crianças e adolescentes ao invés de menores, como entendia o Estado Nacional.

As transformações históricas da década de 1930, ocorridas no Brasil, não se consolidaram somente nas mudanças constitucionais e na garantia de conquistas educacionais, a ideia acerca das instituições que atendiam à infância também passava por alterações. Se, de um lado, em 1934, a Inspeção de Higiene Infantil foi substituída pela Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância e renomeada novamente para Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância, por outro lado, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública passou a ter uma nova nomenclatura em 1937, Ministério da Educação e Saúde.

Em 1937 novamente temos outra promulgação de Constituição dos Estados Unidos do Brasil cujo presidente era Getúlio Vargas (1882-1954) que assume o cargo de dirigente do país pela segunda vez e rompe, definitivamente, com a política café com leite. Faoro (2001) indica que, politicamente, a posse presidencial de Getúlio Vargas em 1937 ratifica as mudanças empreendidas pelo seu primeiro mandato em 1930. E, podemos apontar que, embora o texto constitucional de 1934 conquistasse avanços de direitos, o promulgado em 1937 retrocedeu em algumas questões educacionais, como a gratuidade do ensino, pois, mesmo ao garantir sua efetivação, não desconsidera o ato de solidariedade com os mais necessitados. No ato de ingresso ao ensino primário, como consta no Art. 130 da referida Constituição, para os que não pudessem comprovar sua condição paupérrima de vida, era exigida uma contribuição mensal para a caixa escolar.

Esse artigo, por sua vez, justifica o Art. 129, que estabelece a

responsabilidade da educação da infância e da juventude como da iniciativa privada e somente será assegurada pela União, Estados e municípios a partir da impossibilidade de oferta por estas instituições. Ou seja, por mais que o Estado brasileiro se responsabilizasse como destituído do poder pátrio e zelador das garantias da infância e da juventude, a ação de educar era primeiramente atribuída ao setor privado e, somente com sua incapacidade em atender a todos, era repassada para o poder público essa responsabilidade. Ainda neste texto constitucional outros dois artigos evidenciam a ação subsidiária do Estado:

Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.
[...]

Art 127 - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral.

Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole. (BRASIL, 1937).

Em 1940, foi criado o Departamento Nacional da Criança – DNCr, órgão ligado ao Ministério da Educação e Saúde Pública que propôs o agrupamento de todas as instituições e formas de atendimento às crianças:

[...] Em um grande prédio seriam agrupados a creche, a escola maternal, o jardim-de-infância, a escola primária, o parque infantil, o posto de puericultura e, possivelmente, um abrigo provisório para menores abandonados, além de um clube agrícola para o ensino do uso da terra (KUHLMANN, 2000, p. 484).

Além do DNCr, houve a criação do Serviço de Assistência a Menores – SAM em 1941, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores que atendia a delinquentes e abandonados, menores de 18 anos. Merisse (1997) indica que esta instituição existiu até 1964, quando foi substituída pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem. Uma das características da educação da criança na década de 1940, no Brasil, é a divisão dos custos em atendimentos educacionais com as entidades privadas, além da ênfase nas práticas de puericultura, como uma

reedição do higienismo da década de 1920, na tentativa de diminuir a mortalidade infantil, como indicado pelo autor supracitado.

A tentativa de diminuição da mortalidade infantil, a partir do século XX, foi fonte de inúmeras ações governamentais para que se pudesse consolidar a sociedade brasileira. Telarolli Júnior (1997) nos mostra que, nos países considerados pobres, as ações vinculadas à saúde pública que visem ao saneamento básico, são essenciais para reduzir o índice de mortalidade entre crianças. Com o fim da II Guerra Mundial, o Brasil passa a acessar novas tecnologias em medicamentos como antibióticos e procedimentos médicos que auxiliam na queda da mortalidade infantil.

No ano de 1942 houve ainda a criação de outra instituição para atender às necessidades básicas de mães e crianças pobres pelo Decreto-Lei nº 4.830/1942, que estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência – LBA e dá outras providências. A referida instituição foi uma resposta à necessidade social, apresentada no período por assistências médicas “[...] que cobriam a área da saúde materno-infantil [...]” (MÜLLER, MAGER, MORELLI, 2011, p. 80).

O que podemos evidenciar até aqui é a crescente e insistente separação entre as classes sociais que não afeta somente o adulto e seu poder econômico, mas também aquilo que deveria ser e aqueles que deveriam / ter direitos. Ao olharmos a distinção feita pelas instituições entre as crianças pobres e as que não são, identificamos que, além de ser destinados às crianças menos favorecidas os serviços de cuidados, elas representam as minorias sociais que mais sofrem com as mudanças do mundo capitalista.

Outra conquista do ano de 1943 foi a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT que obrigava as empresas com mais de 30 mulheres como funcionárias a oferecerem lugar apropriado para os filhos destas durante a jornada de trabalho. Merisse (1997) indica ainda que, em 1946, foi criado o ‘Sistema S’ – SESC, Sesi, Senai e Senac²⁶ – cujas instituições passaram a destinar parte da folha

²⁶ Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Social da Indústria – Sesi, Serviço Nacional de Aprendizagem industrial – Senai e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac. Além dessas quatro instituições originárias da década de 1940, atualmente, o ‘Sistema S’ se subdivide entre: a Confederação Nacional da Indústria que agrupam o Senai e o Sesi; a Confederação Nacional do Comércio, composto por Senac e SESC; Confederação Nacional do Transporte que contam com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat e Serviço Social do Transporte – SEST; a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, representada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar; o Sistema Cooperativista Nacional com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP; e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e

de pagamento de seus funcionários para financiar instituições que ofertavam serviços educacionais aos filhos dos empregados do sistema.

As mudanças e promulgações de leis e decretos que de alguma forma promoveram alterações na oferta de educação foram constantes na década de 1940, assim como o fim da ditadura Vargas. Vieira (2007), acerca dessa questão, indica que,

Após a queda de Vargas, em 1945, são propostas medidas relativas ao ensino fundamental (Lei Orgânica do Ensino Primário – Decreto-Lei nº 8.529/46), ao ensino normal (Lei Orgânica do Ensino Normal – Decreto-Lei nº 8.530/46) e ao ensino agrícola (Lei Orgânica do Ensino Agrícola – Decreto-Lei nº 9.613/46). Também é instituído o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac – Decretos-Lei nº 8.621/46 e nº 8.622/46) [...] (VIEIRA, 2007, p. 299).

O movimento de alargamento e estreitamento de direitos educacionais também pode ser percebido entre as Constituições até mesmo a coexistência de tendências liberais e conservadoras no texto constitucional de 1946, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Esta retoma o direito da educação a todos de 1934, embora não o estipule como dever do Estado. Há a consideração de legislar sobre diretrizes nacionais de educação. A educação primária, por sua vez, é considerada pública e o ensino posterior só seria concedido de maneira gratuita na comprovação de insuficiência financeira. O texto constitucional considera também a disposição sobre os recursos financeiros e a divisão dos sistemas de ensino entre a Federação e os Estados.

As mudanças ocorridas na década de 1940, com o fim da II Guerra Mundial, promoveram também o encerramento do Estado Novo com a possibilidade de redemocratização e liberdade política. Na década de 1950, como indicado por Merisse (1997), esses acontecimentos promoveram aumento dos movimentos sociais, tanto urbanos quanto rurais, e, quanto mais a sociedade brasileira se aproximava da década de 1960, mais intensas ficavam as manifestações e insatisfações com a crise política nacional.

Müller, Mager e Morelli (2011) indicam ainda que na década de 1950 crescia um consenso nacional sobre a necessidade de se readequar o Código de Menores

Pequenas Empresas – Sebrae. Destas instituições o SESCOOP, o Senar, o SEST e o Senat foram criadas após o período de redemocratização do país. As informações podem ser obtidas nos sítios eletrônicos das próprias instituições e na página do Senado Federal <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>.

como resposta da violência crescente entre os jovens do período. Isso é justificado com um discurso de marginalização da juventude brasileira e periculosidade de crianças e adolescentes denominadas de carentes. Merisse (1997) afirma que, para essas crianças e adolescentes, entendidos como carentes, caberia uma educação compensatória na tentativa de superar uma possível deficiência ou insuficiência, denominada de carência cultural, resultante da condição social dessas crianças e adolescentes. Nesse mesmo sentido, Abramovay e Kramer (1984) indicam que a instituição escolar, naquele período, fundamentada nas teorias da psicanálise e de desenvolvimento infantil, junto dos estudos antropológicos e linguísticos, começava a incorporar a ideia da necessidade de superação da privação cultural:

[...] Esta [privação cultural] 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, resolverá o problema do fracasso escolar que afetava principalmente as crianças negras e filhas de migrantes [...] (ABRAMOVAY; KRAMER, 1984, p. 29).

A ideia de privação cultural é utilizada principalmente ao indicarmos as classes sociais menos favorecidas dos países subdesenvolvidos, nos quais existem um preconceito em relação às crianças pobres, um mascaramento da existência da divisão das classes sociais e uma crença de que a escola seria capaz de possibilitar a superação das carências culturais, como apresentado por Abramovay e Kramer (1984). Por meio de um processo de “adestramento”, as crianças seriam capazes de adquirir habilidades e superar suas carências infantis, por isso as instituições educativas que atendiam a crianças nas décadas de 1960 e 1970 eram consideradas compensatórias.

Além da anunciada crise política, a década de 1960 foi marcada por uma forte concentração de renda. Os que se beneficiaram desse período, como apresentado por Telaarolli Júnior (1997), puderam considerar o momento histórico como o “Milagre Brasileiro”, mas, para a maioria da população do país, representou um empobrecimento da classe trabalhadora. No período, a população pobre se tornou 20% mais pobre e, entre as crianças, as mais vulneráveis dessa relação, elas apresentaram um alto índice de mortalidade infantil, novamente.

Como já indicado anteriormente, a forma de controle encontrada pelo Estado

brasileiro, antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, na década de 1990, era o país deter o poder pátrio sobre aquelas crianças e adolescentes destituídos do poder familiar e, na tentativa de contornar a situação de violência crescente na década de 1960, o SAM foi substituído pela FUNABEM, pela aprovação da Lei n 4.513/1964. A partir das análises de Müller, Mager e Morelli (2011), mantiveram-se os mesmos problemas em relação à qualidade de atendimento que o SAM detivera.

Não podemos nos esquecer de que, no período em que falamos – a partir da década de 1960 –, a necessidade de controle social aumentava, na mesma medida em que avançava o Estado ditatorial. O contexto político e o econômico brasileiros interferiram na elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, visto que a ditadura militar previu, além do controle social, a suspensão dos direitos políticos e o crescimento da economia via intervenção militar. A partir da reformulação desta Constituição foi que se consolidaram as futuras organizações educacionais como a Reforma do Ensino Superior, em 1968, e a da Educação Básica dos Ensinos Primário e Secundário. Porém há um conflito presente nesse texto, pois os demais temas das Constituições anteriores, de “[...] 1934, 1937 e 1946 são reeditados, fazendo com que nos dispositivos relativos à educação a Constituição de 1967 esteja mais próxima da LDB de 1961 do que da legislação aprovada em pleno vigor do estado de exceção” (VIEIRA, 2007, p. 302).

Em 1967, em virtude do escasso número de instituições que atendiam à educação infantil e à educação primária, foi consolidado um programa de criação de escolas pelo Departamento Nacional da Criança – DNCr, e isso foi possível pela intensificação das mobilizações sociais no período, como indica Kuhlmann (2000). Entretanto os recursos para a ampliação da educação no período eram poucos e, para se garantir um mínimo de atendimento educacional, eram desenvolvidos “programas emergenciais” que remediavam o déficit de investimento, como, por exemplo, a confecção artesanal de brinquedos que recorria ao uso de sucatas²⁷.

O que cumpre evidenciar neste momento do texto é que, quando consideramos a existência concomitante, dentro de um Estado nacional, de ações diferenciadas entre as instituições de ensino, isso evidencia a manutenção

²⁷ Chamamos a atenção não para as finalidades apresentadas pelas as políticas e programas do período, mas para a própria proposição de políticas, pois evidenciamos políticas poucas para instituições sem recursos financeiros.

persistente de um dos binômios educacionais: cuidar *versus* educar. Podemos demonstrar isso nos momentos de garantia do dia da criança, de um lado, e na criação do código de menores, de outro, na década de 1920, por exemplo. E, quando ingressamos no Estado ditatorial, mais especificamente nas décadas de 1960 e 1970, esse binômio é reproduzido ao considerarmos as ações para crianças de instituições públicas – para aquelas que são consideradas carentes – versus aquelas que, em virtude de sua condição social, não precisavam frequentar a pré-escola. O que precisamos evidenciar é que a educação das crianças pequenas, na história da educação no Brasil, sempre se relacionou a atender a uma demanda das famílias mais carentes que ingressavam no mercado de trabalho e não tinham com quem deixar seus filhos, o que não era entendido como uma etapa fundamental para o desenvolvimento infantil. Abramovay e Kramer (1984) esclarecem qual era a função da escola infantil naquele momento:

Pouco a pouco, foi sendo explicitado que estes programas de educação compensatória partem da idéia de que a família não consegue dar às crianças condições para o seu bom desempenho na escola. As crianças são chamadas de “carente” culturalmente, pois se parte do princípio que lhes faltam determinados requisitos básicos capazes de garantir seu sucesso escolar, e que não foram transmitidos por seu meio social imediato.

A pré-escola, dentro desta visão, serviria para prever estes problemas (carências culturais, nutricionais, afetivas), proporcionando a partir daí a igualdade de chances a todas as crianças, garantindo seu bom desempenho escolar (ABRAMOVAY; KRAMER, 1984, p. 31-2).

Os debates até o momento denunciam que, os acontecimentos do século XXI aqui discutidos são recorrentes na educação infantil e, em muitos aspectos, ainda convivemos com situações que se assemelham àquelas das décadas de 1960 e 1970: uma precarização do atendimento ofertado em estabelecimentos oficiais, fundamentados em programas de oferta focalizada e preconizados em berços internacionais.

No ano de 1969 foi aprovada uma Emenda Constitucional – EC nº 01, de 1969, que editou o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Esse texto mantém a maior parte do texto de 1967, as alterações ocorrem na

organização dos municípios, por tal motivo ela não é considerada, juridicamente²⁸, uma nova Constituição. No que tange à discussão educacional, o mesmo teor de 1967 é mantido, a educação é direito de todos, acrescido do dever do Estado como indica o Art. 176 do texto constitucional e, será ofertada no lar e na escola.

No decorrer da década de 1970 cresceu a distinção entre a educação destinada ao filho da classe operária e à criança representante da burguesia, Kuhlmann (2000). A falta de recursos e os programas emergenciais marcaram uma tendência elitista à educação infantil:

A perspectiva de oferta de uma educação infantil de qualidade passa a ser considerada uma tendência elitista diante da falta de recursos, os programas de emergência adentram o sistema educacional. Renova-se a também secular proposta de “assistência científica”, que isola as crianças pobres em instituições conformadas por uma “pedagogia da submissão”, que considera que elas não precisam de tudo aquilo que se diz quando se fala na educação das “outras” crianças, que (re)produz as desigualdades sociais (de classe, de raça, de gênero, de geração). (KUHLMANN, 2000, p. 490).

Os programas assistenciais para a educação passaram a ter o apoio de instituições internacionais como a ONU, a Unesco e o Unicef. Estas, até 1950, na América Latina, tinham seu trabalho voltado às áreas de saúde, assistência e nutrição, isso ocorreu, pois existia um cenário mundial de crescente pobreza e desemprego, sob a responsabilidade da organização capitalista de sociedade, na qual os mais vulneráveis passaram a necessitar de atendimento prioritário.

A partir daquele momento, a educação infantil passou a ser caracterizada por programas de atendimento, que podem ser exemplificados por meio dos programas das décadas de 1960 e 1970: o projeto “Casulo”, organizado pela LBA²⁹, que desde 1967 desenvolvia projetos em educação; e as políticas da Coordenação de Educação Pré-Escolar – COEPRE e o Serviço de Educação Pré-Escolar – SEPRE, programa empreendido pelo MEC em 1974. Kuhlmann (2000) ressalta que, por mais

²⁸ cf: MONTORO, Eugênio Franco. **O Município da Constituição Brasileira**. São Paulo: Educ. 1975.

²⁹ Na literatura da área são indicadas duas datas distintas para a criação do Projeto: as de 1977 por Kuhlmann (2000) e, 1974 por Merisse (1997). O que é importante ressaltar é que o programa se configurava como ações de cuidados nutricionais, médicos, odontológicos e de higiene para as crianças, que funcionavam como “[...] ação preventiva da marginalidade infantil [...]” (MERISSE, 1997, p. 47).

que existissem esses programas de assistência, era a sociedade civil, articulada com as igrejas, as principais responsáveis pela educação, demonstrado pelos inúmeros programas organizados pelas religiões, com a finalidade minimizar os gastos do governo com a educação. O período de ditadura militar agravou ainda mais os investimentos em educação, provenientes do Governo Federal. E problemas como a má formação profissional, a desvalorização da ação docente e o sucateamento do ensino ficaram evidentes.

Outro elemento que se evidencia na educação infantil entre as décadas de 1970 e 1980 é uma educação para as crianças cujo norte era a compensação da carência cultural. No Brasil, essa ideia se vinculou à Doutrina de Segurança Nacional – DSN em que se entendia necessário conceder uma educação compensatória – fundamentada nas produções de organizações internacionais – com a finalidade de atender às crianças que não aprendiam na escola e, ao mesmo tempo, combater o avanço do comunismo no país³⁰, como debatido por Rosemberg (1999, 2002).

A luta social por instituições de educação infantil começa a ser ampliada no fim da década de 1970 com o apoio do movimento feminista e a luta das mulheres do extrato social mais baixo com o Movimento de Luta por Creches, como indicado por Merisse (1997). Em São Paulo, isso representou a criação do Projeto Centros Infantis que, além de práticas psicopedagógicas e socioeducativas, promovia ações de higiene, saúde e nutrição. Isso demonstra a discussão que aqui evidenciamos do binômio cuidar e educar.

Na década de 1980, principalmente próximo do período de Constituinte e imbuído da efervescência social e política dos movimentos do período, com a proximidade do período de redemocratização, a luta empreendida pela sociedade brasileira conquistou inúmeros direitos assegurados no texto constitucional mais cidadão de todos. Um dos mais significativos para a infância brasileira foi o Movimento de Meninos e Meninas de Ruas, de 1985, sediado em Brasília e que contava com o apoio de profissionais da educação e demais sujeitos da sociedade

³⁰ Na teoria da carência cultural havia a tentativa de compreender o motivo pelo qual as crianças pobres e provenientes de minorias raciais não aprendiam na escola. Tentava-se compensar, na etapa anterior, algumas carências que se acreditava influenciar no processo de aprendizagem, e se vinculava a DSN, pois o governo brasileiro entendia que era preciso combater a pobreza, um dos elementos que davam brecha para o avanço do comunismo, como apresentado por Rosemberg (1999, 2002).

brasileira, incluindo as crianças de rua, como debatido por Müller, Mager e Morelli (2011).

Destacamos que no contexto de luta da década de 1980 muitos direitos foram conquistados pela infância brasileira, desde a inclusão de dispositivos no texto constitucional, e proporcionaram as garantias de direitos consolidadas no período e asseguradas às crianças. Porém o que podemos entender, a partir deste breve histórico da criança do século XXI e da consolidação da infância no século XX, é que, quando houve garantia de direitos, ela só ocorreu mediante a luta social. Por mais que o Estado brasileiro já entendesse a existência da criança ainda em 1924, ela a considerou menor – muitas vezes delinquente – durante a maior parte do século. Os textos constitucionais oscilaram entre educar e cuidar, da mesma forma como os programas e projetos desenvolvidos durante o período analisado. Chegamos a um ponto em que compreendemos que, se existe algum direito assegurado hoje, é em virtude de muitas lutas que não se encerraram no período e, para compreendermos como os direitos se consolidaram pós-ditadura, é preciso que analisemos as legislações específicas – as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – e os documentos que têm como norte a Constituição da República Federativa do Brasil vigente.

4 LEGISLAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

As análises da educação infantil no Brasil, na tentativa de evidenciar o binômio cuidar / educar, requerem o entendimento das múltiplas determinações que envolvem o objeto de análise. Assim, não basta fazer uma consideração histórica somente, tampouco uma avaliação das políticas aprovadas. É preciso compreender que esses processos são fundamentais para a configuração atual da educação infantil e que suas análises devem prever a consideração de aspectos sociais e culturais que interferem tanto na proposição, quanto na execução de políticas específicas.

Até o atual momento do texto, apresentamos as configurações do Estado brasileiro, principalmente suas reformulações na década de 1990 que se consolidam como fundamentais para compreendermos a organização da educação infantil mais recente. Consideramos a organização da infância no Brasil bem como a identificação da criança brasileira. Porém partimos do pressuposto de que não podemos compreender a história de maneira linear, como se o estado atual fosse melhor do que aquele em que vivíamos anteriormente. Entendemos que nossa compreensão deve se articular além da história, deve considerar as relações entre o macro e o micro, principalmente, a partir da ação específica do homem sobre os meios, como indicam Marx e Engels (1986).

Ao estabelecermos o objetivo desta seção, o de analisar as legislações brasileiras com o intuito de compreendermos como se consolida a garantia de direitos educacionais para as crianças brasileiras, devemos partir do pressuposto de que os níveis de direitos alcançados se relacionam com meios existentes. Em outros termos indicamos que a garantia de direitos se relaciona diretamente com as condições sociais, históricas, políticas e culturais que os indivíduos em uma sociedade têm, para assegurar sua forma de existência. Por isso o entendimento apresentado por Marx e Engels (1986), de que a vida dos sujeitos de uma sociedade – ou, no nosso caso, o direito – representa a produção material da vida dos sujeitos em determinadas sociedades, é fundamento para compreendermos a configuração dos direitos das crianças brasileiras.

Para cumprir o objetivo proposto da seção, consideraremos o ordenamento jurídico da legislação brasileira vigente. Faremos também uma análise comparativa

entre as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no que diz respeito à educação infantil. E, por fim, debateremos as legislações para as crianças institucionalizadas bem como os programas nacionais que fazem o atendimento a essa etapa da educação.

4.1 O ordenamento jurídico da garantia de direitos educacionais

O direito ou a garantia de conquistas sociais são assegurados em documentos legais, podendo se configurar em decretos, leis, resoluções, medidas provisórias, emendas constitucionais e no próprio texto constitucional. A organização desses documentos pode ser denominada de ordenamento jurídico e nos auxilia na compreensão da vinculação entre os dispositivos legais assumidos nos Estados e municípios, bem como aqueles assinados nacionalmente. Esse ordenamento jurídico é derivativo, isto é, nenhuma das legislações aprovadas nos entes federados deve contradizer as aprovadas nacionalmente, todos devem seguir o documento principal do sistema, neste caso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Antes de indicarmos as legislações pertinentes à educação, existem algumas considerações que precisam ser evidenciadas para que entendamos o alinhamento das políticas nos país.

As políticas educacionais podem ter duas características iniciais: normativas ou orientadoras. São normativas todas as políticas que têm função de regulação legal, que devem ser cumpridas, e a não efetivação acarreta ônus para quem deixa de concretizá-las. As orientadoras têm como característica predominante a indicação de direção de como determinadas ações devem ser conduzidas. Elas não são obrigatórias e, em tese, não precisam ser efetivadas. Essas políticas ainda podem ser de governo ou de Estado.

Denominamos de Estado “[...] o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo [...]” (HÖFLING, 2001, p. 31). Governo, por sua vez, se configura como o conjunto de projetos e programas que se constitui como a orientação política de um grupo de pessoas e que, por determinado

período de tempo, assume a função de Estado. São políticas de governo todas as ações assumidas por este, para o período em que foi eleito pelo sufrágio universal. Essas políticas têm “data de validade”, geralmente se limitam ao período de existência do governo que as implementou. Com isso, a mudança de governo – de grupo de pessoas e/ou partidos políticos que assumem a função de representantes de Estado – pode significar a alteração das políticas assumidas¹.

Quando são denominadas de políticas de Estado, essas ações podem se subdividir nas diversas especificidades, podem ser de cunho social, públicas, econômicas, de saneamento, culturais, entre outras; são políticas de Estado todas as ações que são garantidas na Constituição. Estas detêm a característica de serem instituídas via texto constitucional, são atemporais, ultrapassam a transição entre governos – independente da troca de governo, elas continuam a existir, além de ter abrangência nacional, e são destinadas a todos.

Sobre as políticas educacionais no Brasil, devemos entender que elas podem tanto cumprir um dispositivo legal – como uma exigência constitucional – quanto representar uma intenção política – emanada de um governo –, citamos como exemplo a LDBEN de 1996 e o PNE (2001). A LDBEN, que tem caráter normativo, cumpre um dispositivo constitucional² – o de regulamentar a educação – e não tem limite temporal, se houver alguma necessidade de alteração, esta é feita via Congresso Nacional. Por mais que também consista na efetivação de um dispositivo constitucional³, o PNE representa a intenção e as disputas políticas do governo que assumiu o comando do Estado no período e das ideias hegemônicas, ou não, na sociedade⁴. Para esse PNE, diferentemente da LDBEN, há período de vigência com

¹ Há uma prática existente no Brasil de serem encerradas as políticas assumidas pelos governos na transição desses. Não podemos nos esquecer dos planos plurianuais, esses vinculam as ações assumidas em um governo por um período que compreende o final deste e o início do próximo. Isso faz com que o governante posterior tenha que dar continuidade a uma política, por determinado período de tempo, para só então fazer suas proposições. Citamos como exemplo o Programa Fome Zero – que substituiu o Programa Comunidade Solidária, instituído em 1995 – e que posteriormente foi novamente adaptado e consolidado o Programa Bolsa Família. Essas mudanças ocorreram na transição dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

² CF Art. 22, inciso XXIV.

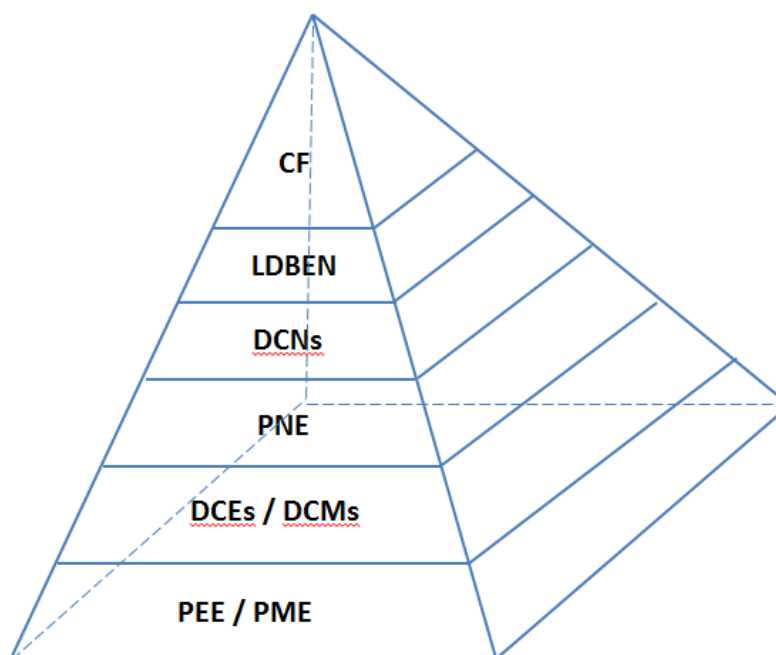
³ CF Art. 212, parágrafo 3º e Art. 214.

⁴ Podemos aqui citar como caso exemplar as discussões do Plano Nacional, Estaduais e Municipais de Educação e o intenso debate sobre gênero empreendido nas Assembleias Legislativas dos Estados e nas Câmaras de Vereadores dos municípios brasileiros, como o caso do Estado do Paraná, lido na matéria: Deputados aprovam redação final do Plano Estadual de Educação do PR (2015).

prazo máximo de efetivação e é constituído de intenções, pois não são previstas sanções caso as metas estipuladas não sejam alcançadas.

O ordenamento jurídico aqui debatido pode ser compreendido de duas formas: piramidal e sistêmico ou sistema orgânico. Piramidal, pois se vincula à ideia de direito positivista em que há uma organização lógica, hierárquica e verticalizada das legislações. Poderíamos indicar que o documento que está no cume da pirâmide é o vértice central ao qual os demais documentos devem se voltar como garantia de estabelecimento hierárquico de fundamentação jurídica, como apresentado por Larenz (1991). De tal forma, o sistema piramidal poderia ser representado da seguinte forma:

Figura 1 – Ordenamento jurídico da educação brasileira – sistema piramidal.

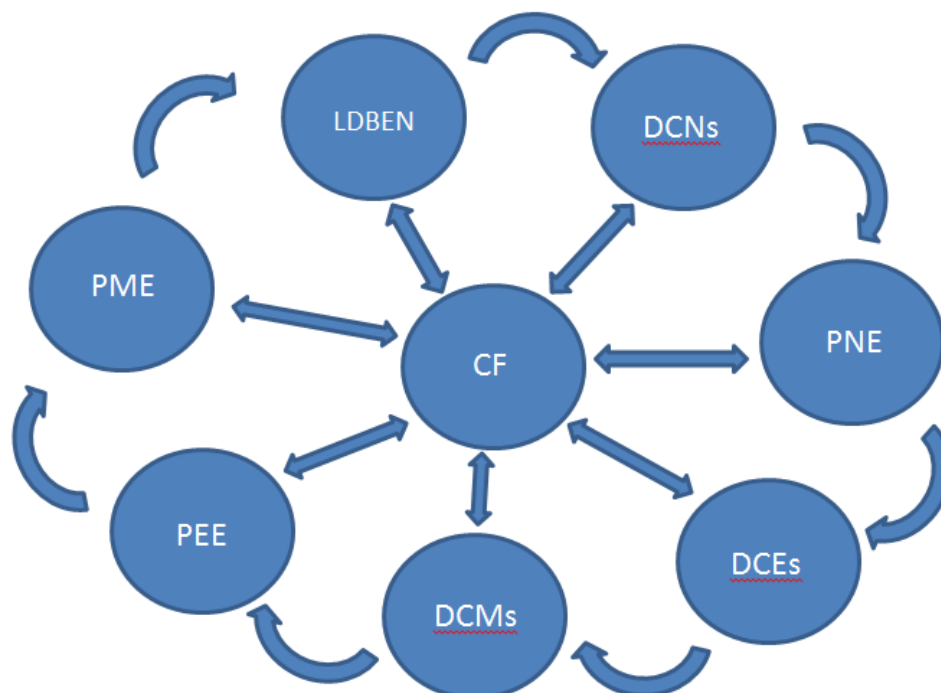


Fonte: Aatoria nossa.

Larenz (1991) indica, entretanto, que essa organização pode ser apresentada enquanto um sistema, que é entendido como orgânico, pois um documento, sozinho, nem sempre é suficiente para explicar todos os fatos decorrentes da relação entre os documentos de lei. Nesse caso em específico, a forma de compreensão e de apresentação dos documentos não se estabelece de maneira verticalizada e sim,

em um processo que demonstra uma relação orgânica entre os documentos, como um sistema de dependência entre um documento e outro.

Figura 2 – Ordenamento jurídico da educação brasileira – sistêmico ou sistema orgânico.



Fonte: Autoria nossa.

Independente da forma de representação do ordenamento jurídico brasileiro para a educação, devemos compreender que o documento fundante dos nossos atuais direitos é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E que, a partir desse ordenamento, diversos documentos e legislações foram produzidos e disseminados no país para as etapas e modalidades da educação. Para a educação infantil, em âmbito nacional, podemos mapear a produção de inúmeros documentos, normativos e orientadores que visam organizar o funcionamento dessa etapa da educação:

Tabela 12: Documentos Nacionais para a Educação Infantil.

Ano	Documento	Função
1990	Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	Normativo

1993	Plano Decenal de Educação para Todos	Normativo
1994	Política Nacional de Educação Infantil (PNEI)	Orientador
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)	Normativo
1998	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)	Orientador
1999	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)	Normativo
2000	Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (DOEI)	Orientador
2001	Plano Nacional de Educação (PNE)	Normativo
2006	Política Nacional de Educação Infantil (PNEI)	Orientador
2006	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (PNQEI)	Orientador
2009	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)	Normativo
2009	Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (IQEI)	Orientador
2010	Diretrizes Operacionais para a Matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil	Normativo
2010	Normas de funcionamento das unidades de Educação Infantil ligadas à Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações	Normativo
2012	Orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil, inclusive sobre a formação docente, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	Orientador
2014	Plano Nacional de Educação (PNE)	Normativo

Fonte: Elaboração nossa com base nos documentos nacionais.

Além desses documentos, o Ministério da Educação ainda avalia e concede pareceres sobre inúmeros assuntos vinculados à educação infantil, como o esclarecimento sobre artigos e resoluções; autorização e funcionamento de instituições de educação infantil; criação de creches e pré-escolas noturnas; formação docente e ingresso na carreira do magistério dos profissionais da educação infantil; e realização de ‘vestibulinhos’ para a educação infantil e ensino fundamental, por exemplo⁵.

Cabe considerar que o direito à educação da criança se consolida como elemento da garantia dos direitos fundamentais e humanos. Esse e outros direitos são assegurados por outros organismos e instituições do governo brasileiro além do MEC, tais como: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS⁶, Ministério da Saúde – MS, Ministério da Cultura – Minc⁷, Ministério do

⁵ Essas resoluções podem ser consultadas no sítio eletrônico do Ministério da Educação, no Portal das Diretrizes para a Educação Básica.

⁶ O MDS, após o afastamento de Dilma Rousseff, foi transformado pelo presidente interino, Michel Temer, no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA.

⁷ Após a posse do presidente interino, Michel Temer, em 12 de maio, o Minc havia sido transformado em secretaria e incorporado ao Ministério da Educação, entretanto uma semana após a decisão o presidente interino recuou e restituiu o Ministério da Cultura, como indicado pelo Jornal Nacional na edição de 21 de maio de 2016.

Trabalho e Emprego – MT⁸, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR e ao Ministério da Justiça e Cidadania. Ações essas que se solidificam sob a forma de acordos, programas e políticas de atendimento a necessidades específicas.

A organização política da educação pública brasileira se solidifica, tal como a política de saúde, como uma política pública, garantida a todos pela Constituição Federal. No entanto, entre o que está disposto em lei e o que é praticado nos Estados e municípios, há uma distância a ser considerada que não se refere exclusivamente à aplicabilidade legal, mas também às formas de entendimento da letra da lei pelos sujeitos que a interpretam e suas articulações políticas entre os envolvidos. Ou seja, é preciso compreender as relações que, de alguma forma, transformam a efetivação do direito constitucional. Essa leitura pode ser observada na própria Constituição Federal de 1988 em um processo por nós aqui entendido como contraditório.

O Art. 1º indica, no inciso III, como um dos direitos fundamentais assegurados pela Carta Magna, o de dignidade da pessoa humana⁹, que é parte integrante dos direitos à saúde para todos; alimentação de qualidade; local onde morar; trabalho digno; escola de qualidade; momentos de lazer e cultura; enfim, todos os aspectos que assegurem a vida humana. Dentre os artigos que representam os objetivos fundamentais, esperamos que conste a garantia dos itens aqui indicados, entretanto, essa garantia é designada no Capítulo II – Dos Direitos Sociais, do Título II da Constituição Federal de 1988 entre os artigos 6º e 11. Além dos princípios assumidos pela Federação no documento em questão, a Emenda Constitucional nº

⁸ Como parte da reformulação de governo, empreendida pelo presidente interino, Michel Temer, o Ministério do Trabalho e Emprego também passa por reformulação e passa a ser designado como Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS.

⁹ Acerca das discussões sobre o que representa o termo ‘dignidade da pessoa humana’, podemos indicar que são considerações que retornam às discussões filosóficas clássicas. No entanto o que cumpre entender é que, da mesma forma que qualquer outro termo, este recebe significação histórica. Ou seja, é marcado e transformado pela história que o cerca, e, para entendermos o que a expressão ‘dignidade da pessoa humana’ significa, precisamos retornar para a história recente da II Guerra Mundial e compreender como o direito fundamental à vida foi ferido e como a sociedade internacional se mobilizou no pós-guerra para recuperar as nações e assegurar vida digna aos seus cidadãos. Essa garantia foi introduzida pelo acordo de Bretton Woods, no que tange à reestruturação financeira dos países, e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948 ao indicar em seu Art. 1º que todos os homens “[...] nascem livres e iguais em dignidade e direitos [...]”. Mesmo no preâmbulo do documento é indicado que a dignidade é considerada fundamento para a justiça, paz e liberdade no mundo e todas as ações que assegurem paz, liberdade e justiça compõem os direitos fundamentais dos homens.

45 de 2004 acrescenta a consideração, no Art. 5º, de que os direitos defendidos nos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, também são assumidos pelo país como direito fundamental.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, 1988).

As análises aqui expressas indicam que, além de a CF de 1988 garantir os direitos a todos – brasileiros natos ou estrangeiros residentes –, estes devem ter aplicação imediata, em outras palavras, não devem ser negados a ninguém e devem ser executados assim que o direito for requerido. Ao considerar o direito à educação, o que ocorre no Art. 6º, integrante do Capítulo dos Direitos Sociais, a Constituição inaugura uma nova categoria de direitos – os ditos sociais – que inicialmente pertenciam ao âmbito dos direitos fundamentais. Ou seja, uma vez indicado que são esses os direitos fundamentais da pessoa humana, não haveria a necessidade de incluí-los na categoria social por comporem as características de uma vida digna, exceto houvesse alguma outra intencionalidade ao categorizá-los enquanto sociais. Esses direitos também sofreram alteração da Emenda Constitucional n. 64 de 2010: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Além dessas considerações sobre a dignidade, existem ainda outros três artigos que fazem menção sobre a temática na CF de 1988, são eles o parágrafo 7º do Art. 226, que trata do direito da família; o Art. 230, que trata do direito da vida digna ao idoso; e o Art. 227, que também sofreu alteração com a Emenda Constitucional n. 65 de 2010.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Embora seja esse um artigo posterior aos que legislam sobre a educação, ali se atribui a responsabilidade em garantir educação para as crianças e aos adolescentes primeiramente à família, depois à sociedade e, por fim, ao Estado. Essa consideração se torna fundamental, embora amplamente debatida, pois apresenta os indícios dos caminhos que tomaram as políticas sociais no Brasil, em específico as de educação, com a reorganização do Estado, empreendida na década de 1990 no governo do Fernando Henrique Cardoso – FHC, com o Ministério da Administração e Reforma de Estado (Mare) e seu ministro, Bresser Pereira.

Fernando Henrique Cardoso assume o governo brasileiro após a implantação do Plano Real pelo presidente Itamar Franco e afirma em seu discurso de posse que, ao ser eleito, o povo brasileiro opta pela “[...] continuidade do Plano Real e pelas reformas estruturais necessárias para afastar de uma vez por todas o fantasma da inflação” (CARDOSO, 2014, p. 11). Parte dessas reformas estruturais se vincula ao processo de readequação da função do Estado em relação aos serviços sociais, à organização da economia e da política. Sobre esses dois aspectos, Cardoso (2014) indica que,

No mundo pós-Guerra Fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia – a capacidade de crescer e gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional – e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis (CARDOSO, 2014, p. 13).

Com esse novo papel que supostamente o país passa a desempenhar mundialmente, cabe ao presidente, como representante do povo, levar o país para o caminho do desenvolvimento, a partir das medidas pelas quais FHC foi eleito. Como dito pelo presidente em seu discurso de posse, são as que “[...] repercutem diretamente na qualidade de vida das pessoas: emprego, saúde, segurança,

educação, produção de alimentos” (CARDOSO, 2014, p. 15). Para isso, FHC entendia como necessária a mudança da função do Estado, processo que foi desempenhado por ministério próprio e que afetou diretamente na oferta da educação no país. Acerca da reforma do Estado, Cardoso afirma que

Isso vai demandar uma ampla reorganização da máquina do Governo. A administração está muito deteriorada, depois de anos de desmandos e arrocho financeiro. O clientelismo, o corporativismo e a corrupção sugam o dinheiro do contribuinte antes que chegue aos que deveriam ser os beneficiários legítimos das ações do Governo, principalmente na área social. (CARDOSO, 2014, p. 16).

A partir das novas funções atribuídas ao Estado brasileiro, encaminha-se a distinção primeira, marcada entre a garantia constitucional e a apresentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei n. 9.394/1996, a de responsabilidade atribuída sobre a educação. O Art. 205 da CF indica que a educação é “[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Já quando consideramos a LDBEN de 1996, o direito de todos é suprimido da redação e o dever do Estado é repassado para a família como consta no “Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Essas constatações nos lembram da marca da história, como partimos do pressuposto da ação como marca de um período histórico e que os níveis/quantidades de conquistas sociais se relacionam ao período de desenvolvimento de dada sociedade, como indicam Marx e Engles (1986) e, precisamos entender que as conquistas da década de 1980 foram marcadas pela luta a favor da democracia.

Ao seguir com as análises, é preciso acrescentarmos mais um artigo neste campo de discussões, trata-se do Art. 208, seu inciso I e o parágrafo 1º. Cabe indicar ainda que este artigo também sofreu alteração pela Emenda Constitucional n. 59 de 2009:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. (BRASIL, 1988).

Se inicialmente abordamos essas considerações assegurando que, constitucionalmente, o direito à educação é um princípio fundamental vinculado ao preceito de dignidade da pessoa humana, que é direito de todos e tem aplicação imediata, é a partir do Art. 208 que identificamos as entrelinhas do “direito” e do “para todos”. Primeiramente, a responsabilidade primordial do Estado é com a etapa que é obrigatória, ou seja, a educação infantil – pré-escolar de 4 e 5 anos –, o ensino fundamental e o ensino médio, excluem-se as creches e o ensino superior¹⁰. Sobre essa configuração, ressaltamos que é recente, visto que a Emenda Constitucional n. 59 e a Lei nº 12.796 de 2013 modifica a abrangência do ensino obrigatório, e, na redação dada à época da aprovação da LDBEN em meados da década de 1990, a etapa obrigatória era somente o ensino fundamental.

Além desse aspecto, quando considera um direito público subjetivo aquele que não pode ser negado a ninguém, a CF de 1988, no Art. 208, ao invés de assegurar a todos, indica que somente será considerado como direito subjetivo de garantia pública o ensino obrigatório, portanto, a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio). Assim, a educação como garantia da dignidade da pessoa humana, o que é direito de todos, ainda se mantém, no entanto somente será assegurada pelo Estado a etapa obrigatória, pois esta sim é a única etapa que representa o direito público subjetivo.

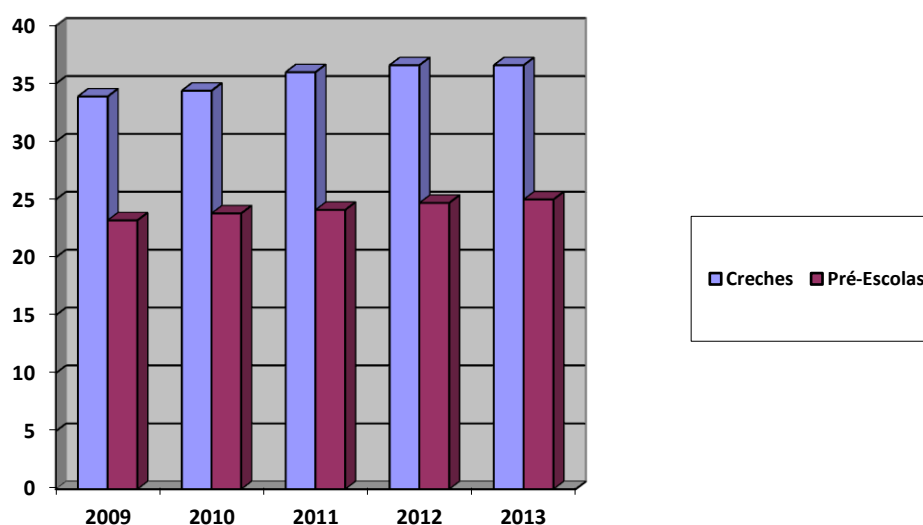
Com as análises produzidas até o momento, é possível identificarmos que a esfera pública não consegue atender a toda a demanda, o que representa mais um desrespeito nos direitos fundamentais. Parte do atendimento à educação básica precisa ser feito por instituições privadas, religiosas e filantrópicas, estimuladas a partir da ampliação do terceiro setor no Brasil na década de 1990. Esse movimento evidencia o processo de focalização, uma vez que são atendidos pela instância pública somente aqueles que não têm condições de acesso ao ensino privado. Isso é corroborado pelo Censo Educacional ao indicar o aumento nas matrículas em

¹⁰ Cf.: LDBEN Art. 4, inciso I.

instituições privadas. Nas comparações realizadas entre os censos de 2009 a 2013, considerando que o ano de 2013 foi o último ano de base de coleta de dados pelo INEP, é possível verificar esse aumento gradual das matrículas em instituições privadas, partindo de 33,9% em creches e 23,2% em pré-escolas em 2009, para 36,6% e 25,0%, respectivamente, em 2013.

Sobre a falta de vagas para a educação infantil, podemos considerar o estudo¹¹ realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2015), nele é indicado que faltam cerca de 3,4 milhões de vagas para atender às crianças nessa etapa da educação. Só para as creches são aproximadamente 2,7 milhões de vagas para suprir a necessidade nacional. As estimativas apresentadas baseiam-se no Censo de 2012 – que é por amostragem – e nos dados da matrícula do Censo Escolar de 2014.

Gráfico 2 – Matrículas em creches e pré-escolas privadas no Brasil.



Fonte: Elaboração nossa por meio dos dados do INEP¹² (2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

¹¹ O estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul foi veiculado nacionalmente pelo Fantástico em 09 de agosto de 2015.

¹² O gráfico foi elaborado com base nos dados apresentados pelo INEP, as informações mais recentes de 2014, entretanto não estão tabuladas, são coletas que ainda estavam demonstradas em dados gerais, divididos por Estados. A contagem e agrupação das informações foram realizadas por nós, por considerarmos a elaboração deste gráfico como fundamental para a compreensão da ausência da garantia ao direito público subjetivo.

Com os debates produzidos até este momento da tese, foi possível observar que, de acordo com os números oficiais aqui apresentados, a educação pública não tem condições de garantir plenamente o direito público subjetivo a todos os cidadãos. Não há sequer um número exato de crianças no país em virtude de que nem todas são contabilizadas no Censo Demográfico e nem no Escolar, para essas crianças não existe processo de institucionalização.

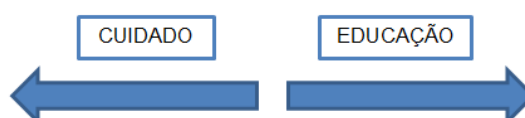
O texto constitucional de 1988 ainda impõe à União a obrigatoriedade de legislar sobre as diretrizes para a educação nacional, como indica o Art. 22, inciso XXIV. Há também uma nova inclusão no Art. 23, inciso V, feito pela EC nº 85 de 2015 em que traz como responsabilidade compartilhada entre União, Estados e municípios a função de promover meios de acesso à educação, cultura, tecnologia, entre outros. Dentre os elementos constitucionais, evidenciamos que a ação colaborativa entre União, Estados e municípios é uma relação presente durante todo o texto constitucional, e, em todas as ações para efetivar a garantia de direito educacional, a ação conjunta entre os entes federados é essencial, o que é referendado no Art. 211.

Por mais que a ação seja colaborativa, a responsabilidade pela educação infantil e a atenção às crianças cabem aos municípios, como consta no Art. 211, § 2º. E devem estes aplicar nunca menos que 25% da receita de impostos para o financiamento dessa etapa da educação, como o Art. 212 apresenta. Acerca do financiamento, esse mesmo artigo considera que a prioridade dos recursos é para a educação obrigatória e contará com o salário-educação, pago pelas empresas, como fonte adicional de recursos, Art. 212, § 5º.

Nessa matéria, a principal discussão apresentada foi a relação entre as vagas e o número de atendimento. Devemos compreender que essa relação é uma entre os vários elementos que compõem a educação infantil, outro fator que deve ser observado é em relação à qualidade do atendimento ofertado. E, quando consideramos o fator qualitativo, não ressaltamos apenas o aspecto da formação dos educadores, podemos nos aproximar do nosso objeto de pesquisa: o cuidado e a educação. Em outros termos queremos indicar que, quanto mais qualidade um serviço apresentar, melhores serão os atendimentos educacionais aliados ao cuidado; quanto menor a ênfase na qualidade, maiores serão os atendimentos de cuidados e menores serão os educacionais. Consideramos essas ofertas da forma como são desenvolvidas no país na segunda década do século XXI, serviços

inversamente proporcionais, que, ao invés de se aliarem no desenvolvimento infantil, acabam por proporcionar uma forma atendimento ao serviço educacional que não é concomitante, consolida-se como precarizado, descentralizado e focalizado. Poderíamos representar essa oferta de atendimento da seguinte maneira:

Figura 3 – Atendimentos inversamente proporcionais.

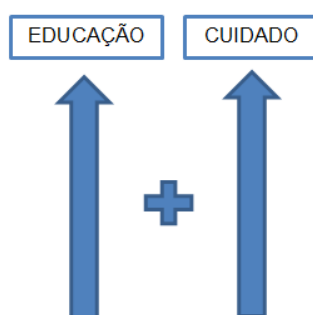


Fonte: Autoria nossa.

Essa constatação sobre a oferta da educação e do cuidado em instituições de educação infantil tem uma base histórica que deve ser considerada, pois, ao retomarmos o atendimento institucionalizado no Brasil no decorrer de sua história, verificamos que o Ministério da Educação, que supostamente debateria as práticas educacionais, somente é criado na década de 1930. Anterior a essa década, outros setores do governo brasileiro, como o de assistência social, de justiça e até mesmo da saúde, promoviam atendimento às crianças brasileiras.

Ambas as formas de atendimento devem ser disponibilizadas às crianças desde o período gestacional, atingindo conseqüentemente as mães, na tentativa de garantia de desenvolvimento humano e integral. No nosso entendimento essa representação deveria ser a soma dessas ações:

Figura 4: Atendimento integral da criança.



Fonte: Autoria nossa.

Nossa tentativa de representação considera todas as crianças, incluindo as invisíveis para a legislação e, conseqüentemente, para as instituições educacionais. Entretanto o que se efetiva é um ordenamento jurídico que não atende a todos e, para as que estão institucionalizadas, existem leis que precisam ser seguidas. Cabe considerar essas legislações na intenção de compreendermos a qual função elas são destinadas. Neste momento, subdividimos a seção em quatro itens: em um primeiro para falar da garantia atual da infância brasileira a partir do ECA; um segundo em que falaremos sobre a garantia da educação infantil nas LDBENs brasileiras; e, por último, os desdobramentos da garantia de direitos educacionais para a educação infantil nas demais legislações da área.

4.1.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e a garantia da infância

Por mais que tenha sido a CF de 1988 que garantiu o direito à educação infantil para as crianças brasileiras, foi somente com o Estatuto da Criança e do Adolescente que esse direito se consolidou enquanto garantia assegurada à infância. Em outros termos indicamos que, até o ECA, não se falava em criança no país – como debatido na seção anterior –, nacionalmente ela era o menor. Foi somente com esse documento, no início da década de 1990, que avançamos na garantia de direitos e no reconhecimento do ser criança em um período da vida chamado infância.

Podemos marcar, especificamente, as políticas para as crianças em dois períodos, um que é reconfigurado no final da década de 1980: aquele anterior à CF; e a garantia de direitos, posterior à carta Magna. Antes da CF, a vida da criança e do adolescente brasileiro, principalmente os delinquentes, era regida pelo Código dos Menores de Mello Mattos, de 1927, que instituiu o poder-pátrio do Estado em relação aos menores, e seu substituto, o Código de Menores de 1979. Antes desse documento, havia ainda a Lei do Ventre Livre¹³, Lei nº 2.040/1871, assinada pela

¹³ A lei do ventre livre garantia que todas as crianças nascidas de escravas, a partir de 28 de setembro de 1871, passariam a ser consideradas livres, sendo que os senhores de suas mães deveriam se responsabilizar por elas até os oito anos de idade. Após esse período, os senhores teriam um prazo de 30 dias para passar a responsabilidade para o Estado brasileiro que, em troca, daria uma compensação pela criança e a destinaria a instituições que a acolheriam. Caso os

Princesa Isabel. E, pós-Constituição, o que passa a regulamentar o direito das crianças e adolescentes é o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990. O movimento inaugurado pela formulação da CF de 1988 e do ECA de 1990 é denominado de doutrina de proteção integral que, a partir da década de 1990, passa a embasar a defesa jurídica da garantia de direitos às crianças e aos adolescentes.

Além de o ECA, de 1990, ser considerado um desdobramento do Art. 227 da CF de 1988, foi somente com a propositura do Projeto de Lei nº 193, de 1989, do Senador Ronan Tito, que o termo “em situação de risco pessoal” passou a ser adotado. E a tramitação desse projeto se consolida no ECA no ano seguinte, como indica Bondaruk (2005). O ECA de 1990 acompanha uma garantia mais ampla, assegurada internacionalmente pela ONU na efetivação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 1959, e na Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989. A referida convenção ocorreu em 20 de novembro de 1989 na Assembleia Geral das Nações Unidas e foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.710/1990 pelo presidente do período, Fernando Collor de Mello.

Os documentos iniciam um movimento denominado de Garantia do Direito Integral, que, nacionalmente, parte da CF de 1988 e é reafirmado para as crianças e adolescentes no ECA em 1990. Como indicado por Bondaruk (2005), os princípios apresentados pelo estatuto e que começam a ser assegurados pelo Estado no período são sistematizados na tabela.

Tabela 13 – Princípios a serem assegurados a partir do ECA.

Princípio	Descrição	Artigos
Prevenção Geral	Garante o cumprimento das necessidades básicas elementares, como educação e saúde, por exemplo	Art. 54, I a VII e Art. 70
Prevenção Especial	Regulação dos espetáculos e diversões públicas, quanto ao limite de horários e faixas etárias	Art. 74
Atendimento Integral	Garante o direito à vida, ao lazer, à educação, profissionalização, entre outros	Art. 3º, 4º e 7º
Garantia Prioritária	Preferência e prevalência na produção de políticas e no atendimento público	Art. 4º, a, b, c, d e e

senhores não se manifestassem no referido período, automaticamente, eles ficariam responsáveis pelas crianças, utilizando-as de seus serviços por trocas pecuniárias previamente acordadas entre senhores e crianças, como indicado no texto da Lei do Ventre Livre, Lei nº 2.040/1871.

Proteção Estatal	Assegura o desenvolvimento pleno por meio de programas	Art. 101
Prevalência do Melhor Interesse	Assegura a garantia do melhor interesse para a criança e o adolescente	Art. 6º
Indisponibilidade do Direito do “Menor”	Assegura que o reconhecimento da filiação é poder do Estado e pode ser exercido contra os pais ou os herdeiros	Art. 27
Escolarização fundamental e profissionalização	Garante o direito à escolarização e à profissionalização mesmo para adolescentes sem semiliberdade ou privado dela	Art. 120, § 1º e 124, XI
Reeducação e reintegração	Prevê a educação e a socialização de adolescentes em liberdade assistida	Art. 119, I a IV
Sigilosidade	Veda a divulgação de informações sobre atos judiciais que envolvam crianças e adolescentes	Art. 143
Respeitabilidade	É dever de todos o ato de zelar pela dignidade da criança e do adolescente	Art. 18, 124, V e 178
Gratuidade	Todo acesso ao serviço público (Ministério Público, Defensoria Pública e demais serviços) é gratuito	Art. 141, §§ 1º e 2º
Contraditório	Deriva da CF de 1988 (Art. 5º, LV) e garante a ampla defesa e a igualdade de tratamento jurídico em processos administrativos e judiciais	Art. 170 a 190
Compromisso	Determina que todos aqueles que assumam guarda ou tutela sobre uma criança ou adolescente devem se responsabilizar pelo compromisso assumido	Art. 32

Fonte: Autoria nossa, a partir do texto de Bondaruk (2005).

Tais princípios estruturam a garantia de direitos sistematizados pelo documento que encerram a última década do século XX e iniciam o XXI, ou seja, marcam os últimos 25 anos de documentos nacionais. A tentativa é a de assegurar, por meio dos Conselhos Tutelares e dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS que o direito a uma infância e adolescência digna possa ser assegurado a todos entre zero e 18 anos. No que se refere à educação ECA no Art 4º o ECA indica que

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990).

O fator que pode ser notado a partir da década de 1990 e que será expresso nas legislações educacionais é a responsabilização atribuída à família como parte fundamental da garantia de direitos às crianças. No ECA são localizados outros artigos que colocam os pais como principais mantenedores de educação aos filhos, como no Art. 22, segundo o qual, cabe a esses pais o dever de guarda, sustento e educação. A preservação do núcleo familiar se faz importante dentro do documento

a ponto de, com as novas atualizações da lei¹⁴, ser assegurado como princípio de ação dos Conselhos Tutelares, entidades e programas de acolhimento.

Acerca da educação, além do Art. 4º, o ECA, em seu capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, entre os Art. 53 a 59, retoma os princípios defendidos na CF de garantias iguais de acesso e permanência sem nenhuma forma de discriminação. Esse capítulo ainda referenda as funções dos diretores de escolas, professores, pais e governos federal, estadual e municipal a respeito das responsabilidades e direitos educacionais a serem garantidos às crianças e aos adolescentes.

O ECA, mais recentemente, traz, no título II dos direitos fundamentais, no capítulo I do direito à vida e à saúde, em seu Art. 8º, a nova redação¹⁵ de direito que contribui para a sobrevivência da criança:

Art. 8º É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 1990).

O documento indica ações para a saúde da mãe, entretanto, ao se investir na saúde durante o período gestacional e nos atendimentos perinatal e pós-natal, a política contribui com a garantia de sobrevivência da criança, quando a causa do óbito for a falta de atendimento para as gestantes. No § 4º desse mesmo artigo, é indicado que o poder público também deverá prestar atendimento psicológico às mães durante a gestação, inclusive, para aquelas que estiverem na situação de privação de liberdade ou as “[...] que manifestarem interesse em entregar seus filhos para a adoção [...]”, como consta no ECA (BRASIL, Art. 8º, § 5º).

Entendemos que, no contexto brasileiro, o ECA cumpre mais do que ser apenas documento regulador de direitos ou deveres às crianças e aos adolescentes, nós o compreendemos como um tratado entre o poder público e a sociedade civil

¹⁴ Em 2009 foi sancionada a Lei n. 12.010/2009, que trata das adoções, altera o ECA, revoga dispositivos do Código Civil e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em 2014 foi assinada a Lei n. 13.010/2014, que altera novamente o ECA, para assumir como direito da criança e do adolescente a educação sem uso de castigos físicos, tratamentos degradantes ou cruéis e altera a LDBEN. E em 2016 a Lei nº 13.257/2016 inclui a responsabilidade compartilhada em igual medida entre mãe e pai no cuidado e na educação dos filhos.

¹⁵ A mudança no artigo foi dada pela Lei nº 13.257/2016, de 8 de março, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e será tratada no item 4.1.3.

que garante a existência desses períodos de desenvolvimento: a infância e a adolescência. No contexto nacional, mesmo com a existência de um texto de Constituição que assegure a dignidade da vida humana, nem sempre a vida digna pode ser desfrutada por todos. Como indicamos no início desta seção, para que se garantam educação, saúde, lazer, segurança, habitação, alimentação e outros elementos fundamentais para a dignidade, são necessárias condições materiais de vida.

Um dos fatores que garantem condições materiais de vida, por exemplo, é a ocupação das pessoas em idade para trabalhar, no caso após os 14 anos de idade. É estimado que cerca de 10,9% da população brasileira em idade de trabalho estava sem emprego, sendo maior entre a população de 18 a 24 anos, esse percentual equivale a aproximadamente 10,4 milhões de desempregados no país como indicam os dados da PNAD¹⁶ do primeiro trimestre de 2016.

Outro fator relevante na garantia e acesso aos direitos é a situação econômica das famílias, ou ainda a situação de pobreza e indigência das famílias brasileiras. Neste momento apresentamos os dados sistematizados pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – Cepal, no documento Panorama Social de América Latina do ano de 2015. Segundo o referido documento, o Brasil tem avançado no combate à pobreza extrema – e com isso atende a um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio –, entretanto demonstra uma diferença entre os dados oficiais e os obtidos por meio de metodologia própria.

A Cepal (2016) indica que, no Brasil, 6,3% da população estão em situação de indigência e/ou extrema pobreza, enquanto que nos dados nacionais – apresentados pelo próprio documento – esse índice chega a 7,0% dos brasileiros. Essa diferença, explica a Cepal, dá-se em virtude da metodologia de contagem que, no caso brasileiro, para ser considerada pobre, a pessoa precisa viver com menos de US\$ 2,50 (dois dólares e cinquenta centavos) por dia e o indigente ou o que se encontra em extrema pobreza viver com menos de US\$ 1,25 (um dólar e vinte e cinco centavos). Em milhões, isso representa aproximadamente 20 milhões de pessoas na indigência e extrema pobreza, em cálculos nossos.

¹⁶ IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 1º trimestre de 2016**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios/pnadc_201601_trimestre_comentarios_20160519_113000.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

Em função deste e de outros elementos é que o ECA (1990) se consolida como documento fundamental na efetivação do direito assumido na CF de 1988. Entretanto, por mais legislações e mecanismos criados nacionalmente, para fiscalização e controle desses princípios constitucionais, as políticas para a educação infantil ganham novas diretrizes nacionais na segunda parte da década de 1990 e precisamos considerar a LDBEN de 1996 na intenção de ampliar nosso entendimento sobre as garantias educacionais para a primeira infância brasileira.

4.1.2 A educação infantil nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 4.024/1961, nº 5.692/1971 e nº 9.394/1996

Os princípios específicos para a educação se consolidam no texto de política da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que teve sua primeira redação em 1961 sob o número 4.024 – após 13 anos de tramitação desde a Constituição de 1946 e início dos trabalhos em 1948, ainda que a primeira propositura de uma diretriz nacional tenha ocorrido ainda no texto constitucional de 1934. Após esta diretriz, e antes da denominada Constituição Cidadã¹⁷, tivemos outra LDBEN em 1971, Lei nº 5.692, para a reforma do ensino de primeiro e segundo graus¹⁸. Podemos dizer que essas foram as duas primeiras leis educacionais específicas que começaram a considerar, em âmbito nacional, a educação da criança na primeira infância. Na década de 1990 tivemos outra LDBEN aprovada, a nº 9.394/1996, que está em vigor atualmente e que passa por constantes readequações.

Por mais que o MEC tenha sido consolidado ainda na década de 1930 com suas diversas mudanças de nomenclatura, como indicado por Kuhlmann (2000), podemos dizer que a responsabilização pela educação da criança, via instituição de educação infantil, seja ela creche, pré-escola ou jardim de infância, ainda é nebulosa nesse período da história da educação da criança no Brasil. Ela ainda se caracteriza como compensatória, seja de carências sociais ou culturais, e não há garantia de

¹⁷ As análises da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da LDBEN, Lei nº 9.394/1996 em vigência, e demais legislações específicas para a educação infantil serão feitas mais adiante, ainda nesta seção.

¹⁸ A reforma do ensino superior ocorreu em 1968 sob a Lei nº 5.540.

atendimento a um número significativo de crianças, nem de qualidade deste, situação que passa a ser alterada com o crescimento das primeiras avaliações de instituições, como indicam Campos, Fullgraf e Wiggers (2006).

Os textos de diretrizes, por vezes, compilam as garantias apresentadas em outros documentos nacionais, como é o caso do direito à educação infantil a todas as crianças. Ele se tornou realidade no contexto que antecede a ditadura militar, com a LDBEN, nº 4.024/1961 além de ter incorporada a exigência trabalhista de assegurar a educação aos filhos dos funcionários das empresas, apresentada pela CLT ainda na década de 1940 por meio do selo Educação e Saúde. Todas as crianças menores de sete anos deveriam ser atendidas pela educação infantil, e a partir dessa lei essa etapa da educação foi afirmada como um direito nacional.

Quando trazemos à discussão a LDBEN de 1971, nº 5.692/1971, na qual se restabeleceu a organização do ensino primário à mesma maneira do ginásial, lembramos que, para a educação infantil, a função destinada era a tarefa de “velar” pelas crianças¹⁹. Percebemos um retrocesso quanto à garantia legal sobre o que seria a educação infantil no país, porém ressaltamos que, entre o proposto e o efetivado, na realidade brasileira, há um distanciamento, ainda mais ao considerarmos um período histórico em que existia controle nacional da situação educacional do país em virtude da ditadura militar.

Ao chegarmos à década de 1990, nas discussões atuais da LDBEN nº 9.394/1996, e partirmos das suas reformulações, vemos que a educação infantil passa a cumprir o papel de etapa inicial da educação básica para o desenvolvimento integral da criança. A ação da educação institucionalizada é considerada complementar às da família e da comunidade. Para conduzirmos as análises das LDBENs de 1961, 1971 e 1996, elencamos os seguintes descritores: objetivo da educação; faixa etária de atendimento da educação infantil; instituições de atendimento; e financiamento da educação.

Tabela 14: Comparação entre as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 4.024/1961, 5.692/1971 e 9.394/1996.

Descritores	4.024/1961	5.692/1971	9.394/1996

¹⁹ Cf.: LDBEN nº 5.692/1971, Art. 19 “§ 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.” (BRASIL, 1971).

Objetivo da Educação	Promover compreensão dos direitos e deveres, o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem, fortalecer a unidade nacional e a solidariedade internacional. Possibilitar o desenvolvimento integral do homem, prepará-lo para o domínio dos recursos científicos, preservar o patrimônio cultural.	Possibilitar formação necessária para o desenvolvimento das potencialidades, a qualificação para o trabalho e o preparo para o exercício consciente da cidadania.	Educação abrange os processos formativos que ocorrem em diversos espaços e deve ser de responsabilidade da família com ação complementar do Estado em instituições próprias. Vincula-se aos ideais de solidariedade humana e liberdade e tem por finalidade três elementos: o desenvolvimento pleno do ser humano, a capacitação para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho.
Objetivo da Educação Infantil	Nada consta	Nada consta	Promover o desenvolvimento integral da criança nos aspectos físicos, sociais, intelectuais e psicológicos, como ação complementar à da família.
Faixa etária de atendimento de educação infantil	Crianças menores de 7 anos.	Crianças menores de 7 anos.	Crianças até os 5 anos de idade
Instituições de Atendimento	A educação será dada no lar e na escola (no caso da educação pré-primária em escolas maternas ou jardins de infância). Empresas podem manter instituições pré-primárias.	Escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.	Creches ou instituições equivalentes para crianças de até 3 anos. Pré-escolas ou instituições equivalentes para crianças de 4 e 5 anos.
Financiamento da Educação	Destina 12% da receita de impostos da União e 20% da receita de Estados e Municípios.	O financiamento será proveniente da União, Distrito Federal, Estados, municípios e empresas. O ensino de 1º grau obrigatório terá financiamento público, não há obrigatoriedade para a União em um percentual, os municípios não devem investir menos que 20%.	União não aplicará menos que 18%, Estados e municípios, no mínimo 25% da receita de impostos arrecadados. Serão destinados recursos de impostos próprios, transferências constitucionais, salário-educação, contribuições sociais, demais recursos previstos em leis próprias, conforme legislação local.

Fontes: elaborado pela autora a partir das LDBEN nº 4.024/1961, nº 5.692/1971 e nº 9.394/1996.

Os indicadores aqui apresentados trazem evidências de como era entendida a educação da criança pequena. Por meio dos documentos da década de 1960 e 1970 e pela aproximação desses documentos com os da década de 1990, identificamos que somente na última década do século XX é que a educação para a infância é amplamente debatida. E, por mais que essa discussão ocorra, precisamos entender o limite legal, pois, por mais que tenhamos um texto constitucional que assegure um direito aos cidadãos, ele se aplica para a etapa obrigatória. Assim, por mais que tivéssemos uma educação infantil que atendia às crianças até os sete anos de idade nas LDBENs de 1961 e 1971 (nº 4.024/1961 e nº 5.692/1971) e até os cinco anos, como consta na LDBEN de 1996 (nº 9.394/1996), as que não estiverem dentro do corte de idade não têm direito efetivo à educação.

Por mais que a LDBEN nº 9.394/1996 indique que a educação infantil abrange as crianças de zero a cinco anos, o atendimento de zero a três ainda, embora componha a educação básica, não é ainda obrigatório. E, a partir do momento em que uma etapa da educação não é considerada obrigatória, a não destinação de recursos para o seu financiamento tampouco a responsabilidade em ofertá-la para todos, como temos debatido no decorrer deste texto, tornam-se recorrentes no país.

Não indicamos aqui que não existiam práticas de educação antes da década de 1990, elas eram desenvolvidas em creches, escolas maternais, jardins de infância e até mesmo em residências privadas. O que não havia era o direito garantido em legislação específica. Se utilizarmos os descritores selecionados, perceberemos que não havia, por exemplo, financiamento específico da União, Estados e municípios para as crianças menores de sete anos. Algo que se modifica com a LDBEN nº 9.394/1996 é que, ao passo que a ação colaborativa é dividida os entes federados, é designada, aos municípios, a função de financiar a educação infantil. A partir desse momento se destinam recursos para financiar as etapas de responsabilidade municipal, a educação infantil e o ensino fundamental, como indica o Art. 11 da LDBEN nº 9.394/1996.

Entretanto as contradições continuam a se perpetuar nos documentos para a educação, nesse mesmo artigo, no inciso V, a oferta é para a “[...] educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental [...]” (BRASIL, Art. 11, V). Embora seja a educação infantil obrigatória – em virtude das reformulações da própria lei –, o texto mantém como prioridade o ensino fundamental. Ou isso é uma contradição, ao ponto de estabelecer prioridade de um

atendimento obrigatório sobre o outro, ou é uma ação intencional que representa a importância das políticas para a infância no cenário nacional. Seja por um ou outro motivo, sendo ambas integrantes da educação básica e obrigatórias, uma etapa não deveria ser prioridade em detrimento de outra.

Em outras palavras queremos dizer que, ao passo que uma etapa é considerada enquanto prioridade sobre a outra – nesse caso, o ensino fundamental sobre a educação infantil – e isso é feito a partir de uma diretriz nacional, nada impede que o legislador municipal também enfoque mais seus investimentos naquilo que a lei designa como prioritário. Se partirmos dessa perspectiva, a ação prioritária dos municípios se volta para o ensino fundamental e somente o excedente é utilizado na educação infantil, mesmo que esta seja uma etapa obrigatória.

Outro fator que marca a garantia da educação infantil no Brasil é a falta de instituições oficiais, o que gerava a possibilidade, nas LDBENs nº 4.024/1961 e nº 5.692/1971, de as empresas manterem escolas para atender a uma demanda crescente. Prática esta que não se diferenciava daquela observada no final do século XIX, quando do surgimento das primeiras creches, como indicado por Kuhlmann (2000). A ausência de preocupação para a educação das crianças pequenas se efetivava também na omissão de conteúdos, currículos ou na indicação de objetivos específicos para essa etapa educacional.

O contexto apresentado se modifica com a LDBEN nº 9.394/1996 no seu Art. 26, que indica a necessidade de existência de uma base nacional curricular comum para a educação infantil, ensino fundamental e médio. Para todas as etapas da educação básica, o currículo deve ser composto pelo ensino de língua portuguesa, matemática, da realidade social e política e dos conhecimentos do mundo natural e físico, como apresenta o § 1º do artigo acima indicado.

Sobre o financiamento, podemos indicar que na LDBEN de 1971, nº 5.692, cuja redação se diferenciava da de 1961, nº 4.024, não havia especificação de que deveria existir um financiamento obrigatório, por parte da União, para a educação infantil. Ora, se a garantia do direito à educação já era escassa com o financiamento obrigatório, sem essa obrigatoriedade não existia segurança nenhuma de que a etapa que atendia às crianças mais vulneráveis teria algum subsídio. Percebemos assim que, por mais que houvesse inúmeros programas de atendimento²⁰ para a

²⁰ Indicados na seção anterior.

educação infantil nas décadas de 1960 e 1970, esses não eram suficientes para dar segurança à garantia de direitos educacionais. Esse quadro só se reverte com os movimentos sociais na mobilização para a garantia do direito educacional no texto constitucional da década de 1980 que embasa e fundamenta todo o aparato legal do século XXI para a educação infantil.

Com a nova postulação de financiamento que segue o disposto no Art. 212 da CF de 1988 e que a LDBEN retoma, a União não pode investir menos que 18% e Estados e municípios não podem investir menos que 25% da arrecadação de impostos. Entretanto, em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, cuja função é a de especificar a forma de financiamento da educação no país ao destinar recursos somente à etapa obrigatória²¹. O que se pode considerar como um movimento contraditório ao termos em nível nacional, o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, ao mesmo tempo em que somente o ensino fundamental seria assistido pelos recursos constitucionais, em um movimento de focalização de políticas.

Em 2006, por Medida Provisória – MPV nº 339/2006 - posteriormente convertida na Lei nº 11.494/2007, o governo brasileiro encerra o Fundef e institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb que passa a atender à educação básica. Sua obrigatoriedade é alterada com a EC nº 59/2009, nesta o ensino para as crianças e adolescentes de quatro a 17 anos prevê que o orçamento destinado da arrecadação de impostos atenderá à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio.

São utilizados, para compor o Fundeb, os seguintes impostos: Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Fundo de Participação dos Estados – FPE; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; Desoneração das Exportações; Imposto sobre Produtos

²¹ Que no período era considerado somente o ensino fundamental.

Industrializados, proporcional às exportações – IPlexp. Além desses fazem parte do fundo os juros e as receitas da dívida ativa que incidir sobre as fontes indicadas²².

Respeitando as regionalidades, a educação infantil deve seguir regras comuns, como consta no Art. 31 e em seus incisos: o acompanhamento do desenvolvimento infantil; carga horária mínima de 800 horas no ano, divididas em 200 dias letivos com atendimento de meio período de, no mínimo, 4 horas, e integral de, no máximo, 7 horas; há uma frequência mínima de 60% da carga horária além da produção de relatórios para atestar o desenvolvimento da criança.

A LDBEN de 1996, nº 9.394/1996, trata também do profissional e da formação dos docentes que trabalharão na educação infantil entre os artigos 61 a 63. Porém as diretrizes não encerram as discussões nacionais de documentos de políticas para a infância. A década de 1990 e as décadas que se seguem no início do século XXI foram profícuas para a produção de documentos normativos e orientadores para a educação infantil e a infância no Brasil. Por tal motivo, é necessário considerá-las nesta análise.

4.1.3 Legislações educacionais para as crianças institucionalizadas

A CF de 1988 inaugura na década de 1980 o início do movimento entendido como democrático na garantia dos direitos educacionais, ao ser nominada como Constituição Cidadã. Essa Carta Magna traz a garantia da execução do direito educacional, inclusive às crianças de zero a cinco anos. No entanto é no contexto das transformações ocorridas no Estado, a partir da década de 1990, que o cenário nacional de efetivação da educação infantil e de produção de seus documentos ganha contornos e definições mais efetivas.

Localizamos o ECA, no início da década de 1990, como documento inaugural dos 25 anos de garantias para a infância. Politicamente, o país ingressava novamente na democracia representativa com a primeira eleição direta cujo presidente do período – Fernando Collor de Mello – assumiu a presidência do país

²² BRASIL. MEC. **De onde vêm os recursos do Fundeb?**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=142:de-onde-vem-os-recursos-do-fundeb>>. Acesso em: 26 maio 2016.

em 1990 e sofreu impeachment em 1992, sendo substituído por Itamar Franco, em um governo transitório até as eleições de 1994 em que Fernando Henrique Cardoso toma posse como mandato presidencial, como indicado por Peroni (2003).

Economicamente houve um movimento de abertura de mercado, iniciado por Fernando Collor de Mello, que foi ampliado com a estabilização da moeda brasileira ao ser instituído o plano real, e mudança de entendimento da forma de funcionamento do Estado brasileiro, ao se propiciar as grandes privatizações de instituições públicas. Todo esse movimento, que culminou na reforma do Aparelho de Estado, conduzida no governo FHC, alterou não só o funcionamento da máquina pública, mas também a proposição de políticas de educação e, em específico, as de educação infantil.

O que podemos verificar no movimento de consolidação das legislações para a educação infantil²³ é que, no intervalo entre um e dois anos, aproximadamente, havia a aprovação de leis para essa etapa, padrão que foi mantido durante toda a década de 1990 até a aprovação do PNE em 2001. Entre os anos de 2002 a 2005 não houve promulgação de leis específicas para a educação infantil, somente a aprovação de documentos, relatórios e planos de governo²⁴ que compreendiam intencionalidades relacionadas à educação das crianças.

Outra característica predominante é a retomada da periodicidade de aprovação de legislações para a educação infantil a partir de 2006, mantendo um período maior de tempo entre uma lei e outra, de dois a três anos. Porém uma característica presente nesses 25 anos é a alternância entre os documentos normativos e orientadores, e, quase sempre, para cada documento normativo sancionado, outro orientador era instituído na sequência. Esse movimento nos faz pensar que, embora os documentos orientadores não se consolidem enquanto obrigações a serem cumpridas e, sim, sugestões como conduzir determinada política, o fato de eles serem aprovados na sequência de um documento normativo os consolida como procedimentos para a efetivação do documento normativo. Ou

²³ Informações já indicadas na Tabela 12 e retomadas na Tabela 15.

²⁴ Como documentos provenientes de organizações internacionais, temos o relatório da situação da infância brasileira, publicado pelo Unicef em 2006; os documentos publicados pela Unesco, Simpósio Educação Infantil, de 2003, e 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, de 2004. E, como programas de governo, os documentos Uma escola do tamanho do Brasil, de 2002, e o Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, 2004-2007.

ainda que, para cada documento orientador, existe um encaminhamento para instituir alguns de seus elementos como documentos normativos.

De uma forma ou de outra, podemos verificar que os documentos normativos e orientadores acabam vinculados, seja por uma intencionalidade política ou, muitas vezes, pelos documentos orientadores representarem uma forma de efetivação prática dos normativos. Devemos considerar também os governos e os momentos políticos em que as legislações foram produzidas: no período de 25 anos tivemos a produção de 15 documentos específicos além do ECA e demais documentos de intenção política. Das 15, duas foram produzidas no governo do Itamar Franco; cinco, entre os dois governos FHC; seis, no governo Lula, considerando os dois mandatos; e três, até o atual momento do governo Dilma Rousseff²⁵, além do governo de Michel Temer. Cumpre esclarecer que foram inclusas no Quadro número 15 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada (2015) e a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (2016), que, embora não sejam específicos para a educação infantil, consideram a formação do profissional que trabalhará com a infância²⁶.

Tabela 15: Documentos Nacionais para a Educação Infantil em conformidade com a disposição governamental

Governo	Documento	Ano
Itamar Franco (1992-1994)	Plano Decenal de Educação para Todos	1993
	Política Nacional de Educação Infantil (PNEI)	1994

²⁵ Como partimos de uma investigação em que pesquisador e objeto de análise compõem o mesmo tempo histórico, destacamos que, no início da escrita de tese, havia um governo brasileiro conduzido pela presidenta Dilma Rousseff com o primeiro mandato de 2011 a 2014. Eleita nesse mesmo ano para mais quatro anos de governo, de 2015 a 2018. Entretanto a condição política, econômica e social brasileira que se agravava desde 2012 chegou a 2015 com um movimento de tentativa de *impeachment* da presidenta eleita. Ao iniciarmos 2016, esse procedimento tomou forma no Congresso Nacional e deputados e senadores votaram pelo afastamento para instauração do processo que avaliará as denúncias apresentadas contra Dilma Rousseff. Dessa maneira, a presidenta fica afastada do cargo pelo período de 180 dias, enquanto isso, o vice-presidente, Michel Temer, assume como presidente interino, como decidido na 71ª Sessão Deliberativa Extraordinária, do Senado Federal brasileiro, iniciada em 11 de maio de 2016 e encerrada em 12 de maio de 2016.

²⁶ Além desses documentos, existem ainda as legislações de políticas que atendem às diversidades educação especial, indígena, quilombola, entre outras, que por vezes consideram a educação infantil e a infância, mas que não serão consideradas para esta pesquisa.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)	1996
	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)	1998
	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)	1999
	Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (DOEI)	2000
	Plano Nacional de Educação (PNE)	2001
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Política Nacional de Educação Infantil (PNEI)	2006
	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (PNQEI)	2006
	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)	2009
	Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (IQEI)	2009
	Diretrizes Operacionais para a Matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil	2010
Dilma Rousseff (2011-2016?)	Normas de funcionamento das unidades de Educação Infantil ligadas à Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações	2010
	Orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil, inclusive sobre a formação docente, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	2012
	Plano Nacional de Educação (PNE)	2014
	Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada	2015
	Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica	2016
Michel Temer (2016-?)	Políticas Públicas para a Primeira Infância ²⁷	2016
	Nenhuma publicação até o momento	

Fonte: elaboração nossa.

É possível observar que, por mais que FHC e Lula estivessem à frente do cargo no mesmo período de tempo, o governo Lula aprovou uma lei a mais para a educação infantil do que Fernando Henrique Cardoso em oito anos à frente da presidência do país. Embora a quantidade mais não seja significativa, podemos perceber, principalmente a partir do século XXI, o crescimento da adesão e da resposta nacional aos documentos internacionais. Se na década de 1990 a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (2015b) fundamentou a produção de documentos nacionais, na passagem do século a definição dos Objetivos do Milênio e a reafirmação do compromisso de educação para todos, assinados em Dakar em 2000, propiciaram novos compromissos e documentos para o início do novo século.

Por mais que as legislações para a educação infantil ultrapassem a vigência dos governos, temos somente como políticas de Estado, além da CF de 1988, o ECA, Lei nº 8.069/1990; a LDBEN, Lei nº 9.394/1996; e mais recentemente, a Lei nº 13.257/2016, que institui a Política Pública da Primeira Infância. Os demais

²⁷ Este documento será considerado um adendo das discussões até aqui apresentadas, pois, por mais que tenhamos feito um recorte histórico em que trataríamos das publicações até 2015, as novas discussões, na medida em que influenciam a proposição das políticas para a infância, não podem ser ignoradas.

documentos se consolidam como políticas de governos que, da mesma forma como os programas de atendimento à infância e à educação infantil, são modificados conforme as intencionalidades do grupo político que está no poder. Em outros termos, queremos indicar que, por mais que exista um dispositivo constitucional que assegure a produção de um PNE, por exemplo, a sua não efetivação não causa ônus para o Estado. Isso se verifica uma vez que, para a implantação do primeiro PNE – em 2001 –, foram necessários 13 anos e, mais recentemente, a aprovação do PNE que deveria ocorrer em 2011 só aconteceu em 2014.

Como a CF de 1988 não faz definições específicas sobre como deveriam ser conduzidas as ações no campo educacional – um movimento por nós compreendido como intencional, afinal, o fato de constar na Constituição faz da ação política um ato de Estado que deve ser mantido –, deixa essas particularizações para leis pontuais que se efetivam como ações de governo. Assim, cada legislação terá como tema os elementos necessários para a regulamentação da educação no país. Podemos também organizar as legislações da seguinte forma:

Tabela 16: Temáticas de ações das legislações para a educação infantil.

Tema	Documento	Ano
Fundamentação legal	Constituição da República Federativa do Brasil	1988
	Estatuto da Criança e do Adolescente	1990
	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	1996
	Plano Nacional de Educação	2001
	Plano Nacional de Educação	2014
	Políticas Públicas para a Primeira Infância	2016
Princípios e propostas pedagógicas, organização do espaço/tempo e dos conteúdos escolares	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)	1998
	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)	1999
	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)	2009
Normas de funcionamento das instituições escolares	Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (DOEI)	2000
	Normas de funcionamento das unidades de Educação Infantil ligadas à Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações	2010
Normas de matrículas	Diretrizes Operacionais para a Matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil	2010
Princípios e finalidades da educação infantil	Política Nacional de Educação Infantil (PNEI)	1994
	Política Nacional de Educação Infantil (PNEI)	2006
Organização da educação infantil e formação docente	Orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil, inclusive sobre a formação docente, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	2012
	Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de	2015

	formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada	
	Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica	2016
Índices de qualidade na educação infantil	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (PNQEI)	2006
	Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (IQEI)	2009

Fonte: Elaboração nossa.

A produção nacional de documentos orientadores e normativos é vasta, além desses indicados e que foram produzidos nacionalmente, por Estados e municípios, desde que sigam as regulamentações mais amplas, tem autonomia para produzir documentos específicos que compreendam a realidade local da educação infantil. Dessa forma, fazer o mapeamento das legislações educacionais de um período em que as discussões políticas estão efervescência pode incorrer ao erro de desconsiderar algum documento tão importante quanto os demais. Entretanto ressaltamos que não há uma estruturação nacional de um depósito público de legislações em vigor. A localização dos documentos é uma busca constante nos sítios eletrônicos dos ministérios, do Palácio do Planalto, do Diário Oficial da União e das casas legislativas: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Os documentos indicados neste texto regulamentam de alguma forma a educação infantil no Brasil, eles compõem a garantia jurídica do direito via Estado, quando se trata de uma política pública, ou governo, quando se consolida como uma política social. Entretanto, quando observamos o direito à infância e à educação, deparamo-nos com a EC nº 53/2006, que altera o Art. 7º, o inciso XXV da Constituição Federal e gera outros questionamentos acerca dessa garantia:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Esse dispositivo constitucional nos indica que o trabalhador tem direito ao atendimento educacional de seus filhos e/ou dependentes de zero a cinco anos. Para os pais e/ou responsáveis que não têm emprego, esse direito não seria assegurado? Isso não contradiz o direito público subjetivo? Aquele que não trabalha não pode ter assistência educacional gratuita a seus filhos e/ou dependentes? Em

outros termos queremos questionar: A quem pertence o direito à educação, aos pais e responsáveis ou às crianças?

Esses questionamentos nos provocam pensar que dentro dos próprios artigos que asseguram o direito, de maneira contraditória, é permitido ao Estado nacional se desresponsabilizar da garantia de ofertar esse mesmo direito, uma vez que na EC nº 14/1996 essa responsabilização foi descentralizada e repassada para os municípios. Esse movimento também pode representar um dos caminhos de efetivação das políticas neoliberais no campo educacional, não diretamente da forma como pensada pelos estudiosos das escolas neoliberais, mas uma terceira via que passa a se estabelecer no campo de ação onde o Estado brasileiro deixa de atuar.

Essa atuação do Estado brasileiro, principalmente, em relação às etapas que não são obrigatórias e, portanto, não tem previsão orçamentária dentro do Fundeb, passa a ser efetivada cada vez mais como ação focalizadora e compensatória. Essa ação se faz efetiva por meio de programas de governo destinados a um público específico, com corte temporal, sem serem universalistas, como o observado nas práticas de programas destinados à educação infantil.

4.1.4 A ação do Estado brasileiro via programas governamentais

Com as análises legais, empreendidas até o momento desta tese, consideramos que as ações específicas da educação infantil são provenientes de uma base de múltiplas determinações. Em outras palavras, não são somente as diretrizes legais que influenciam sua proposição e execução de ações para a educação infantil, fazem-no também outros elementos e instituições tais como as organizações internacionais; o processo de reforma de Estado; as articulações nas formulações das legislações e, principalmente, o próprio contexto econômico de crise em que o capital se encontra; a condição social e histórica das famílias que necessitam da escola; as relações de trabalho e acirramento da necessidade de mão de obra feminina; as novas relações de pobreza; a impossibilidade de o Estado prover educação infantil a todos, entre outros.

Quando chamamos a atenção para as novas relações de pobreza, temos que considerar o atual modo de produção, a exploração das matérias primas e a

expropriação do trabalho. Não estamos afirmando que não havia pobreza antes do capitalismo, o que indicamos é que o sistema capitalista, principalmente na sua atual forma de organização, neoliberal, contribuiu para a intensificação da pobreza e acentuação entre os extremos. Esses extremos passam a ser evidentes pós-crise do petróleo em 1973, período em que as políticas neoliberais tentam salvar a economia capitalista em crise, como indicado por Peroni (2003). E a organização neoliberal de sociedade está distante de conseguir erradicar a pobreza no mundo, como afirma Estenssoro (2003), ela é um contributo para que a pobreza se perpetue nessa forma de organização societária. Essa nova relação de pobreza impede que os cidadãos de uma sociedade possam usufruir dos seus direitos sociais, nem mesmo os mais elementares, garantidos pela CF de 1988.

Somente em 2015 a projeção da Cepal (2016) era a de que, na América Latina, haveria cerca de 175 milhões de pessoas na pobreza, sendo que 75 milhões em situação de indigência. Em dados do PNDU (2016) no mundo existem cerca de 795 milhões de pessoas que têm fome crônica, que aproximadamente 33 mães morrem a cada hora e por volta de 11 crianças menores que cinco anos morrem por minuto em todo o mundo em virtude da pobreza. O documento indica também que 660 milhões de pessoas não têm água potável; 204 milhões não trabalham e, dos que tinham emprego, 830 milhões são trabalhadores que vivem na pobreza com menos de US\$ 2,00 por dia. Estima-se que no mundo existam cerca 1,5 mil milhões de pessoas²⁸ que vivam na pobreza multidimensional – ao se considerar três dimensões da vida do ser humano: a saúde, a educação e o padrão de vida. Na vida da criança da pobreza extrema, esta condição pode ser fator determinante de sua sobrevivência, no documento acima indicado, é estimado que, em 2015, cerca de 90 milhões de crianças – uma a cada sete crianças de até cinco anos – não possuíam peso de acordo com a idade e uma a cada quatro demonstravam atraso no crescimento infantil.

²⁸ Aqui o que precisamos considerar é a forma de apresentar os números, em diversos momentos no documento, a contagem é indicada em “milhões” e em outros, como “mil milhões”, essa indicação representa uma multiplicação. Em outras palavras isso significa dizer que, quando o documento do PNDU (2016) apresenta que existe 1,5 mil milhão de pessoas na pobreza, o número inicial deve ser multiplicado ($1,5 \times 1000 \times 1000000$), nesses termos o número de pessoas em situação de pobreza sobe de milhões para bilhões. Assim, não é incorreto dizer que existem cerca de 1,5 bilhão de pessoas em condição de pobreza no mundo. Isso também nos faz questionar sobre qual o motivo de o documento não apresentar o número em bilhões e sim em milhões.

Sobre as diferenças que ficam cada vez mais extremas, o documento do PNDU (2016) indica ainda que em 2014 cerca de 1% da população possuía 48% da riqueza do mundo e a expectativa era a de que, em 2016, esse mesmo percentual de pessoas passaria a possuir mais de 50% dessas riquezas. O documento traz ainda que cerca de 80% da população mundial detém 6% das riquezas e essa distância entre os extratos mais altos e os mais baixos da sociedade se intensifica com a organização econômica capitalista. Esses elementos indicados compõem o conjunto de fatores sociais, históricos, culturais, econômicos e políticos que estruturam a realidade da sociedade capitalista que, por mais que partilhe de uma organização mundial de um sistema econômico, mantém situações específicas, provenientes da realidade de cada país.

Quando nos aproximamos de um dos elementos para a consideração sobre a pobreza multidimensional – a educação –, passamos a entender como uma das dimensões a serem trabalhadas, principalmente no início do século XXI, para que a situação de pobreza seja superada. Entretanto a forma como as ações se encaminharam no Brasil segue as práticas privatistas, adotadas no decorrer da década de 1990. Naquele momento, o cerne das discussões era a defesa da iniciativa privada no campo educacional e vários grupos privados tentavam garantir a representação de seus interesses clientelistas no contexto de financiamento público da educação, o que pode ser confirmado na vitória obtida na CF de 1988 com a garantia da oferta de educação e financiamento público, para o setor privado Peroni (2003).

Outro elemento que compõe a configuração do processo de repasse das responsabilidades do Estado para o setor privado é o movimento ampliado na década de 1990, no Brasil, como uma das formatações encontradas pela organização neoliberal de economia. Configura-se como uma terceira via e uma alternativa à total estatização, por um lado, e à privatização, por outro, das ações de cunho social: o terceiro setor²⁹. Esse concretiza a ação pública não estatal, a efetivação da parceria público-privado na proposição e execução das políticas sociais no Brasil. Com a administração gerencial³⁰, disseminada pela reforma de

²⁹ Cf.: Montañó (2002).

³⁰ Como consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), o país já havia passado, em sua administração pública, por um período patrimonialista, outro burocrático e deveria ingressar no gerencial na década de 1990 com a reforma do Estado brasileiro.

Estado brasileiro da década de 1990, o país iniciou um processo de repasse das responsabilidades – desempenhadas por ele anteriormente – para Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas sem fins lucrativos, filantrópicas, associações e sociedade civil organizada. Essa ação visava à efetivação das políticas sociais em uma parceria com o setor privado – com uso de recursos públicos – sem que o Estado nacional tivesse responsabilidade exclusiva sob a oferta de serviços sociais.

Com parte das ações repassadas para o setor público, porém não estatal, resta ao Estado a efetivação das obrigatoriedades constitucionais com a educação obrigatória, portanto, com o direito público subjetivo e com a ação suplementar³¹ que visa assegurar a efetivação do direito à alimentação e ao transporte escolar, à distribuição de livro didático e ao atendimento à saúde, como consta no Art. 208, inciso VII:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Os recursos financeiros para atender a esses programas não são provenientes do setor da educação. Com exceção da disponibilização do material didático, alimentação e saúde têm financiamento com base em outras fontes orçamentárias, como indicado pelo Art. 212, parágrafo 4º: “Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”. Compõem os programas de atendimento à educação das crianças de zero a cinco anos o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de

³¹ A ação do Estado brasileiro pode ser dividida entre supletiva e redistributiva para a educação, como consta no Art. 211, § 1º. Como ação supletiva, podemos entender o processo de suplementação financeira na falta de algum recurso. Quando falamos de ação redistributiva, evidenciamos a função de remanejar recursos dentro do país, para atender aos municípios que não conseguem todo o recurso necessário, em sua arrecadação, para suprir suas necessidades educacionais.

Educação Infantil – Proinfância, o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD³².

A ação do Estado brasileiro, aqui analisada, compõe o item dos elementos necessários à efetivação das políticas de educação no país, a partir da ação de suplementação financeira. Como há um regime de colaboração firmado entre União, Estados, municípios e Distrito Federal, não se consolida como responsabilidade da União a execução dessas políticas. No caso da alimentação escolar, por exemplo, o Governo Federal destina parte do recurso para o programa de alimentação escolar, baseado no censo escolar coletado no ano anterior ao repasse e seguindo o seguinte cálculo:

Tabela 17: Valor repassado pela União para estados, municípios e Distrito Federal, para a Merenda Escolar, por dia e por aluno.

Instituições, modalidades, etapas de atendimento e condições educacionais específicas	Por Criança/ Por dia	Por criança/ Por ano ³³
Creches	R\$ 1,00	R\$ 200,00
Pré-escola	R\$ 0,50	R\$ 100,00
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,60	R\$ 120,00
Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos	R\$ 0,30	R\$ 130,00
Ensino integral	R\$ 1,00	R\$ 200,00
Alunos do Programa Mais Educação	R\$ 0,90	R\$ 190,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,50	R\$ 100,00

Fonte: FNDE (2015).

Esse repasse integra o PNAE e é proveniente do Tesouro Nacional com recurso previsto no Orçamento da União e tem como amparo legal a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução nº 38/2009 que foi substituída pela Resolução nº 26/2013 do FNDE. Essa ação se configura como supletiva e, ao se partir da base de um regime de colaboração entre os entes federados, cabe aos Estados e municípios destinar recursos próprios a esse fim. Cumpre indicar que a garantia desse programa para a educação contribui com outras ações desempenhadas pelo

³² Embora o PNLD seja considerado um dos principais programas didático-pedagógicos para a educação básica, ele não atende às instituições de creches e pré-escolas e, dessa forma, não será analisado nesta pesquisa.

³³ O valor do repasse, por ano, foi inclusão nossa, dos dados disponibilizados pelo FNDE (2015).

Governo Federal, pois são vinculadas a outros programas como o de Agricultura Familiar, em que sejam destinados, no mínimo, 30% do recurso para esse fim³⁴.

O PDDE também se consolida nacionalmente, enquanto ação supletiva do Estado brasileiro. Foi criado no governo FHC e, até 2008, atendia somente ao ensino fundamental. Em 2009, acompanhando as mudanças das obrigatoriedades educacionais do país, pela Lei nº 11.947/2009, passa a destinar recursos para a educação infantil e o ensino médio. O recurso do programa pode ser utilizado para manutenção, custeio e pequenos investimentos e é repassado diretamente à instituição educativa.

Tanto no PNAE quanto no PDDE, além de a ação ser supletiva, ter o repasse de verba parcelado durante o ano de vigência, o processo de acompanhamento e fiscalização não é feito pela instituição federal; são constituídos conselhos deliberativos de acompanhamento e avaliação que devem fazer a fiscalização do uso do recurso. Respeitando as especificidades de ação de cada conselho, devemos ressaltar que eles se constituem como o único elemento entre a designação política e a efetivação do programa, em uma ação que não é remunerada³⁵. Isso significa que, sob o discurso da gestão democrática, o Estado repassa para a sociedade civil organizada a função de fiscalizar o uso do recurso público.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância³⁶, desenvolvido pelo FNDE, é instituído pela Resolução nº 006/2007. O programa parte da consolidação da ação supletiva e redistributiva do Estado de maneira a permitir a efetivação de um padrão de qualidade por meio da construção e reforma dos prédios escolares que atendem à educação das crianças de creches e pré-escolas. Esse programa, por sua vez, é parte integrante de outro mais amplo, denominado de Plano de Desenvolvimento da

³⁴ Lei nº 11.947/2009, Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

³⁵ Cf.: Lei nº 11.947/2009, Art. 18, inciso IV, § 5º.

³⁶ Com base nos dispostos legais da Resolução nº 31/2003, do Decreto nº 5.973/2006, do Decreto nº 6.319/2007, da Lei nº 11.578/2007, que dispõe sobre a transferência direta dos recursos provenientes do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC.

Educação – PDE³⁷. O programa prevê não só a construção e reforma, mas também a aquisição de equipamentos e mobiliários em seu Art. 1º. Entretanto a verba somente será liberada depois de aprovação do plano de reforma e/ou construção, ou após a adesão ao plano executivo de reforma, disponibilizado pelo FNDE³⁸.

O Programa Caminhos da Escola também foi consolidado, em 2007, pela Resolução nº 003/2007 do FNDE e, posteriormente, alterada para a Resolução nº 002/2009. Nesse programa há a criação de um convênio entre Governo Federal, Estados, municípios e Distrito Federal para aquisição de ônibus escolares ou embarcações que atendam, prioritariamente, a alunos residentes nas zonas rurais, Art. 1º. O programa não prevê o repasse exclusivo de verbas. Os entes interessados poderão ainda contrair financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES ou fazer uso de recursos próprios para adquirir transporte escolar em conformidade com as especificações técnicas designadas no programa, Art. 2º, § 1º e Art. 9º.

Após as considerações sobre os programas, cumpre indicar que, como já dito, trata-se de ações supletivas do Estado Nacional, efetivadas para garantir os dispositivos constitucionais de direito subjetivo, ou seja, em relação às etapas obrigatórias do ensino. Não se consolidam enquanto ações de cunho pedagógico, haja vista que o único programa com essa finalidade, o PNLD, não era extensível às crianças de zero a cinco anos. As ações empenhadas pela União para a educação infantil que contam com a colaboração do MEC se destinam aos atendimentos essenciais como a alimentação, transporte e infraestrutura predial e mobiliária para o atendimento dessa etapa da educação básica.

Se o atendimento à educação infantil das crianças de quatro e cinco anos já se constitui enquanto deficitário em relação às ações pedagógicas, para as creches – para o período em que não há uma obrigatoriedade –, as condições são menos favoráveis em relação à etapa que conta com financiamento do FUNDEB.

³⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE é uma ação do Ministério da Educação para incentivar ações na educação básica, superior e profissional. Concede determinados avanços a esses níveis educacionais e prestação de contas à população sobre o que acontece dentro e fora da escola. É um compromisso fundamentado na ideia de todos em favor da educação e conta com objetivos específicos a cada nível e/ou modalidade de educação, MEC (2015).

³⁸ Não somente as construções e as reformas contam com material técnico (com plantas baixas e projetos hidráulicos e/ou elétricos) para ser seguido, disponibilizado no sítio eletrônico do FNDE, mas também contém um material descritivo sobre os equipamentos e mobiliários a serem utilizados nas instituições que atendem às crianças, FNDE (2013).

Evidenciamos aqui que o argumento defendido pelo poder público é de que existem ações públicas que atendem às necessidades educacionais das crianças. Porém, quando analisamos a efetivação da política, percebemos que ela não é destinada a todos, são ações focalizadas. O sistema de adesão às políticas indica que não há universalização nesse processo e que ele se aproxima muito mais de práticas compensatórias de carências do que da garantia pública do direito.

Esses programas, por mais que estejam consolidados nacionalmente, também são as formas encontradas pelos governos em garantir a efetivação dos documentos nacionais tais como o PNE (Lei nº 13.005/2014), as DCNEI (Resolução CNE/CEB nº 05/2009), a PNEI de 2006 e até mesmo a LDBEN (Lei nº 9.394/1996) e a CF de 1988. Embora existam direitos instituídos nacionalmente que devem ser cumpridos, não podemos nos esquecer de que há acordos internacionais que também balizam as políticas sociais. O ato de cumprir uma meta, como erradicar o analfabetismo, ou diminuir a extrema pobreza, evidencia determinados padrões assumidos internacionalmente com as organizações multilaterais que se intensificaram desde o início da década de 1990.

Outros elementos também compõem tais acordos como a garantia de eliminação do trabalho precoce, o fim do trabalho análogo à escravidão, a garantia de uma infância decente, a alimentação e cuidados de saúde para crianças e mães, a redução da mortalidade infantil e todas as demais ações que representam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio os quais o Brasil também assina como signatário. Essas ações compõem o compromisso de Educação para Todos – EPT, disseminado pela UNESCO em seus acordos, e um dos elementos que o compõem é o que denominaremos aqui de objeto de investigação desta tese: a Educação e Cuidado da Primeira Infância – ECPI.

Cumprir, na próxima seção desta tese, a análise deste objeto para não só compreendermos seu significado e sua intenção, mas também entendermos como são consolidadas as ações das organizações internacionais para o Brasil, com vistas a identificar, nos documentos internacionais para o país, a necessidade de cumprimento desse objeto, para, compreendermos as indicações internacionais para o ordenamento jurídico brasileiro.

5 EDUCAÇÃO E CUIDADO DA PRIMEIRA INFÂNCIA: O COMPROMISSO DO ESTADO BRASILEIRO EM RESPOSTA À GARANTIA DE EDUCAÇÃO PARA TODOS

O direito da criança brasileira, seja para suprir as necessidades elementares de sobrevivência, ou para garantir a dignidade da vida humana, conta com a defesa da doutrina de proteção integral, justificada na CF de 1988 e no ECA, Lei nº 8.069/1990. Nacionalmente, nas duas últimas décadas do século XX e início do século XXI, foram configurados à criança o direito e o seu acesso, apoiados na promulgação de diversos documentos, analisados na seção anterior.

Entretanto a produção documental brasileira, para efeito de sua análise, precisa ser considerada no contexto das relações de totalidade, assim, não há análise da publicação nacional oficial sem a consideração dos pressupostos internacionais, proveniente das organizações internacionais, vinculadas à ONU. Para isso, traçamos como objetivo desta seção o de identificar como se alinham/cruzam a realidade nacional e a proposição de documentos internacionais para a educação infantil.

Acerca da totalidade de relações, o pensamento marxiano pressupõe que a compreensão da realidade concreta demanda o entendimento dessa totalidade que, por sua vez, depende do entendimento das categorias de análise, do retorno àquilo que é mais simples, que está no início das relações. Esse movimento se constitui em um todo complexo, no qual aquilo que é mais simples e específico se vincula, em uma categoria de mediação, com o que é mais amplo e complexo. Para Marx (1973, p. 20-1).

Quando consideramos um determinado país do ponto de vista da economia política, começamos por sua população, pela divisão desta em classes, a cidade, o campo, o mar, os diferentes ramos produtivos, a exportação e a importação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias etc. Parece justo começar pelo real e concreto, pela verdadeira suposição; assim, por exemplo, na economia, pela população que é a base e o sujeito da ação social da produção em seu conjunto. Contudo, se examinarmos com maior atenção, isto se revela um procedimento falso. A população é uma abstração caso deixe de lado, por exemplo, as classes que a compõem. Estas classes são, por sua vez, palavra vazia se desconhecemos os elementos sobre os quais repousam, por exemplo, o trabalho assalariado, o capital etc. Esses últimos supõem a troca, a

divisão do trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, os preços etc. Se começássemos pela população, teríamos uma representação caótica do conjunto e, necessitando cada vez mais, chegaríamos analiticamente a conceitos cada vez mais simples. Alcançando este ponto, teríamos que empreender novamente a viagem de retorno, até encontrar de novo a população, mas desta vez não teríamos uma representação caótica de um conjunto, mas uma rica totalidade com múltiplas determinações e relações¹ (Marx, 1973, p. 20-21, tradução nossa).

O que era caótico, à primeira vista, ao retornar ao princípio das análises, é possível compreender, não só a população – em seus processos de reprodução, hegemonia e trabalho – mas também a formação social capitalista. Utilizar a teoria marxiana para mediar o processo de análise de produção documental para a educação infantil nos faz considerar, além da realidade social para a qual os documentos são produzidos, as designações internacionais – sob as formas de documentos, tratados e acordos – que compõem a rica totalidade de relações e de múltiplas determinações, como anunciadas por Marx (1973).

Essas relações que retomam as categorias para entender a sociedade, ao serem aproximadas desta pesquisa, fazem-nos considerar nossos sujeitos de investigação: as crianças, as que são e as que não são atendidas pela educação infantil. Compreendemo-las a partir dos fatos reais, das múltiplas determinações, daquilo que as constitui enquanto sujeitos de direitos, da própria efetivação do direito, da sua vida real.

A doutrina de proteção integral conta com os princípios internacionais para fundamentar a defesa do direito das crianças, podemos marcar os pressupostos

¹ “Cuando consideramos un país dado desde el punto de vista económico-político comenzamos por su población, la división de ésta en clases, la ciudad, el campo, el mar, las diferentes ramas de la producción, la exportación y la importación, la producción y el consumo anuales, los precios de las mercancías etcétera. Parece justo comenzar por lo real y lo concreto, por el supuesto efectivo; así, por ej., en la economía, por la población que es la base y el sujeto del acto social de la producción en su conjunto. Sin embargo si se examina con mayor atención, esto se revela [como] falso. La población es una abstracción si dejo de lado, p. ej., las clases de que se compone. Estas clases son, a su vez, una palabra huera si desconozco los elementos sobre los cuales reposan, p. ej., el trabajo asalarado, el capital, etc. Estos últimos suponen el cambio, la división del trabajo, los precios, etc. El capital, por ejemplo, no es nada sin trabajo asalarado, sin valor, dinero, precios, etc. Si comenzara, pues, por la población, tendría una representación caótica del conjunto y, precisando cada vez más, llegaría analiticamente a conceptos cada vez más simples: de lo concreto representado llegaría a abstracciones cada vez más sutiles hasta alcanzar las determinaciones más simples. Llegado a este punto, habría que reemprender el viaje de retorno, hasta dar de nuevo con la población, pero esta vez no tendría una representación caótica de un conjunto, sino una rica totalidade com múltiplas determinaciones y relaciones”. (MARX, 1973, p. 20-21).

assumidos pelas organizações multilaterais como processo fundamental para essas garantias. O número de produção documental é considerável e permeia diversos temas e áreas do conhecimento, além de ser emitido pelas diversas instituições e agências vinculadas à ONU. Iniciando as análises aqui propostas, é necessário o movimento de compreensão do objeto adotado para a análise desta tese: Educação e Cuidado da Primeira Infância. Esse, por sua vez, vincula-se à Educação para Todos, defendida pela Unesco no início da década de 1990. Para a consideração do referido objeto, é necessária uma revisão bibliográfica dos documentos internacionais, para a construção do entendimento acerca da ECPI. Para atingirmos o objetivo proposto, primeiramente consideraremos os documentos produzidos internacionalmente e que compõem a doutrina de proteção integral e, posteriormente, consideraremos a discussão feita entre educação e cuidado para as crianças, conforme apresentado nos documentos.

5.1 Os documentos internacionais e a consolidação da ECPI

Por mais que a doutrina de proteção integral seja um movimento próprio da organização de Estado brasileiro em que houve a passagem do pátrio poder para o poder familiar, entendemos que essa garantia sofreu influência dos acontecimentos internacionais por isso a necessidade de compreendermos as publicações das agências e organizações vinculadas à ONU. Nesta seção, necessitamos olhar além dos documentos de instituição das organizações e agências especializadas, precisamos conhecer quais os documentos que são específicos para o direito das crianças e para a educação e cuidado da primeira infância.

A análise se vincula e é justificada com os documentos do final da década de 1990 e início do século XXI ao se aproximarem dos pressupostos de EPT e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. Em termos gerais temos um período de 25 anos que é considerado nestas análises: iniciado na década de 1990, para o Brasil, com o compromisso de EPT, que posteriormente foi renovado no início do século XXI com a Cúpula do Milênio, momento este em que foram assumidos os ODM e, mais uma vez, renovados para o período de 2010 a 2015 na Cúpula das

Nações Unidas, ocorrida em 2010. Elencamos alguns documentos² que podem nos auxiliar na compreensão da análise aqui proposta:

Tabela 18: Documentos Internacionais

1959	Declaração Universal dos Direitos das Crianças
1990	Convenção sobre os Direitos das Crianças
1990	Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem
2000	<i>The Dakar Framework for Action</i> ³
2002	Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios
2002	Um mundo para as crianças: Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da vigésima sétima sessão especial da Assembleia Geral (ONU)
2003	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.
2007	Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância – Relatório Conciso
2010	Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância: Marco de Ação e de Cooperação de Moscou; aproveitar a riqueza das Nações
2013	Projeto de aceleração do quadro EPT para o “salto decisivo”: iniciativa para a EPT: 2013-2015
2014	BRICS Construir a educação para o futuro Prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional
2014	Ensinar e Aprender: alcançar a qualidade para todos – Relatório Conciso
2014	2014-2021 <i>Medium-Term Strategy</i>
2015	Declaração de Incheon Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos
2015	Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios – Relatório Conciso

Fonte: Elaboração nossa com base nos documentos internacionais.

Indicamos, como documento preponderante para a garantia de direitos às crianças, a Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959 em que são estabelecidos princípios que fundamentam a produção dos documentos posteriores: direito à igualdade, sem nenhuma forma de distinção; direito à proteção especial para o desenvolvimento físico, social e mental; direito a ter nome e nacionalidade; direito à alimentação, assistência médica adequada para mãe e criança e moradia;

² Os documentos aqui levantados não representam a totalidade de produções das organizações internacionais, o levantamento foi realizado no sítio eletrônico da Unesco, com o descritor educação infantil. Procuramos localizar os documentos que tratassem ou da Educação e Cuidado da Primeira Infância, ou Educação para Todos, ou Objetivos do Milênio. Nem todos os documentos apresentam esses assuntos como tema predominante, porém nos auxiliam a compreender os objetivos traçados, as metas alcançadas e as intenções estipuladas aos países signatários das organizações multilaterais.

³ O Marco de ação em Dakar tem uma versão de publicação em português, intitulada de “Educação para Todos: o Compromisso de Dakar”, entretanto na versão brasileira há a supressão de alguns itens do texto original e a tradução realizada nem sempre traduziu os descritores: “educação e cuidado” ou “cuidado e educação”, o que pode modificar o entendimento de alguns elementos textuais. Para fins de análise desta tese, optamos por fazer uso do texto original em inglês.

direito à educação e a cuidados especiais para a criança com deficiência; direito ao amor e à compreensão da sociedade e dos pais; direito à educação gratuita e ao lazer; direito a socorro prioritário em caso de catástrofes; direito a ser protegido contra a exploração no trabalho e o abandono; e direito a crescer dentro de um espírito de solidariedade, amizade, compreensão e justiça entre os povos.

A Convenção sobre os Direitos das Crianças – CDC foi assumida pelo país e transformada em lei no governo de Fernando Collor de Mello, sob o Decreto nº 99.710/1990. O documento ratifica as produções anteriores para o direito da criança⁴ e indica que a criança, pela sua condição de vida, necessita de uma atenção específica no mundo. No início da década de 1990 a educação e o cuidado ainda são vistos em momentos separados. Quando a CDC de 1990 assume o cuidado da criança, aproxima-o ao sistema de proteção, seja relacionado à sua saúde ou condições de vida, ou até mesmo às situações de conflitos entre países. A indicação de educação, por sua vez, em somente um caso assume como garantia de cuidado, no Art. 18, item 2, ao assegurar que os Estados “[...] prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à educação da criança e assegurarão a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado das crianças”. Embora neste caso ambos os termos constem no mesmo item, não podemos ainda indicar que nessas instituições que promoveriam o cuidado também ocorreria educação.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990 inaugura o movimento de Educação para Todos⁵ no qual nosso objeto de análise está baseado. O documento, além de considerar que alto número de crianças e adultos não tem ou teve oportunidade de escolarização e que esse deve ser um compromisso assumido

⁴ Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959 e Declaração de Genebra de 1924. É preciso indicar que, por mais que a Declaração de Genebra tenha sido o primeiro documento da Liga das Nações Unidas para as crianças em 1924, ela era proveniente das discussões do Comitê de Proteção da Infância, criado em 1919, e foi ratificada em 1934 e recomendada aos Estados-Nações pós-segunda guerra. Entretanto, embora seja esta a primeira declaração para as crianças, não foi possível localizar o seu texto para análise e referência, encontramos somente textos que fazem referência à Declaração de Genebra, como consta no sítio eletrônico Crianças vs Riscos/Perigo (2016).

⁵ A Educação para Todos, anunciada pelo documento, conta com dez artigos que indicam a estruturação dos objetivos de ação: “Art. 1º Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem [...] Art. 2º Expandir o enfoque [ampliar a educação básica para além dos atuais níveis de recursos] [...] Art. 3º Universalizar o acesso à educação e promover a equidade [...] Art. 4º Concentrar a atenção na aprendizagem [...] Art. 5º Ampliar os meios de e o raio de ação da educação básica [...] Art. 6º Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem [...] Art. 7º Fortalecer as alianças [entre os entes federados e os demais setores] [...] Art. 8º Desenvolver uma política contextualizada de apoio [...] Art. 9º Mobilizar recursos [...] At. 10 Fortalecer a solidariedade internacional, (UNESCO, 2015b, p. 3-7).

pelos Estados Nacionais, indica os pressupostos nos quais essa educação deverá ser fundamentada. O termo cuidado aparece pela primeira vez no Art. 5º, ao se considerar os meios para se ampliar a ação da educação básica, dentre eles, discutem-se as necessidades elementares das crianças como os cuidados básicos e a educação desde o nascimento. Posteriormente são indicados no Art. 6º os elementos para se garantir um ambiente de aprendizagem adequado, aqui consideramos as ações de apoio físico e social e também os cuidados médicos que devem ser disponibilizados às crianças, dentre outros.

A produção documental em âmbito internacional, até o momento indicada, é somada à luta dos defensores dos direitos das crianças e dos adolescentes, acrescidas das garantias constitucionais conquistadas na segunda parte da década de 1980 e que compõem um cenário propício para se consolidar as práticas de proteção integral. No Brasil a proteção integral foi representada pelo ECA em 1990 e os documentos seguintes, tanto nacionais quanto internacionais, passaram a delinear, de maneira mais específica, os direitos assegurados à infância e à adolescência.

Queremos indicar que há um movimento internacional que coexiste ao nacional e que intenciona a promoção da defesa de uma vida decente para crianças e adolescentes. Temos clareza, entretanto, de que as práticas propostas para as crianças e os adolescentes dos países de capitalismo avançado, pelos documentos internacionais, são diferentes daquelas que são apresentadas para os países em desenvolvimento. Pois os níveis de desenvolvimento e as necessidades, as serem sanadas, são diferentes entre a infância e a adolescência de países ricos e pobres, ou entre locais com má distribuição de renda e sociedades mais abastadas.

Quando chamamos atenção à prática de vida decente, indicamos o movimento defendido pela própria ONU e por sua agência especializada, a Organização Internacional do Trabalho – OIT⁶, de garantia de uma infância e uma adolescência decente, sem exploração pelo trabalho, e indicamos a necessidade, defendida pela organização, de uma categoria de trabalho decente. Esta categoria é formada a partir da necessidade de se garantir, principalmente quando se considera

⁶ Precisamos indicar que a criação da OIT é anterior à da ONU, em 1919, e alguns de seus pressupostos acabaram sendo incorporados pela ONU em seu processo de criação.

a juventude⁷, as condições adequadas de empregabilidade e subsistência. Em outros termos o trabalho decente se consolida enquanto um conjunto de ações coordenadas nos países para que sejam superadas inúmeras situações que ocasionem o emprego precário, o informal, a falta de proteção social, os baixos rendimentos, somados à alta carga horária de trabalho, entre outros elementos que contribuem para que os mais vulneráveis não consigam garantir uma forma de existência decente, como indicado pela OIT (2009).

A ideia defendida tanto pela ONU quanto pela OIT é a firmada na Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, aprovada em 1998 na Conferência Internacional do Trabalho na 86ª Reunião da OIT em Genebra. No referido documento a definição do trabalho decente é fundamentada em quatro princípios:

- a) liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (OIT, 2016, p. 2).

Aqui afirmamos que há um conjunto de ações coordenadas entre as agências especializadas da ONU que se encaminham para uma mesma direção. No caso da educação infantil – uma especificidade dentro do conjunto de atuações desenvolvidas pela organização internacional –, podemos estabelecer como mediação as ações empreendidas pela Unesco, mas que não se contradizem com as demais práticas das outras agências e instituições da ONU.

Em outras palavras indicamos que, para a OIT, é necessário eliminar toda forma de trabalho infantil e forçado, para isso os países signatários dessa instituição – e conseqüentemente da ONU e da Unesco – assumem compromissos mais específicos que se relacionam ao país e outros mais gerais que se vinculam aos acordos internacionais, para garantir que essas duas formas de trabalho sejam eliminadas. Assim, além das recomendações da OIT e da ONU, coordenadamente, as agências de cunho social, ligadas à educação e desenvolvimento humano, como

⁷ Sobre a temática da juventude, consultar a dissertação de Thaís Godoi de Souza, A política do Programa Abrindo Espaços – PAE: Educação e Cultura para a Paz (2000 a 2010). Educação para Emancipação ou Confirmação? (2013).

a Unesco, a Cepal e o Unicef, produzem análises e documentos que devem ser seguidos para que se alcance uma meta geral.

Portanto, para se erradicar o trabalho infantil e forçado, não basta a recomendação da OIT, é preciso um esforço coordenado de outras agências para que se possa atingir a meta proposta. Quando nos referimos à educação infantil, não é suficiente a existência de um tratado que tem como princípio o fim do trabalho infantil na defesa do trabalho decente, são necessárias práticas educacionais para substituir o tempo criado na retirada das crianças do mundo de exploração do trabalho. É nesse momento que se torna fundamental a ideia de educação e cuidado e é nesse sentido que devemos analisar as práticas assumidas pelas organizações internacionais como coordenadas, entre diversas áreas para se atingir um objetivo comum.

Ao seguir a ideia de ação coordenada, empreendida pelas diversas agências da ONU, não seria inverdade indicar, por exemplo, que deve existir uma ação para retirar 168 milhões de crianças, daquelas que são reconhecidas pelos Estados nacionais – cerca de 11% da população infantil do mundo –, da condição de trabalho infantil de acordo com dados do PNDU (2016). Entretanto a meta de erradicação total é para 2025, enquanto isso se considera uma vitória na luta contra o trabalho infantil o ingresso dessas crianças na escola, pois isso representa a diminuição do trabalho infantil. Nesses termos, a existência de uma prática de educação e cuidado na educação infantil tem se tornado fundamental para que essas crianças não ingressem no mercado de trabalho, sejam exploradas, ocupem uma vaga de um trabalhador jovem ou adulto e recebam remuneração inferior além de trabalharem em condições desumanas.

Não se apresenta como contraditório articular as ações das diversas agências da ONU e se justifica, por exemplo, a ideia de trabalho decente na promoção de educação e cuidado na primeira infância para que os sujeitos atendidos não sejam explorados pelo trabalho abusivo. Entretanto as ações que devem ser assumidas pelos Estados-Nações são diferentes, pois as condições de sobrevivência de uma criança de um país de capitalismo avançado são distintas das que vivem na África Subsaariana em que uma a cada cinco crianças está em condição de trabalho infantil, forçado e precário, como apresentado pelo PNDU (2016). Dessa maneira as agências especializadas cumprem uma função específica para cada continente, inclusive com produção documental diferenciada.

Ao retomarmos os documentos que discutem o direito, a educação e o cuidado para a primeira infância e que auxiliam na consolidação da proteção integral no início do século XXI, temos o *The Dakar Framework for Action* de 2000, que apresenta a articulação entre os termos educação e cuidado. O primeiro compromisso indicado e que deve ser meta do documento – e dos países que o assinaram – é o de aumentar as ações de cuidado e de educação, além de melhorar seu atendimento, de maneira que as crianças em maior situação de risco ou as mais vulneráveis tenham maior ênfase nas práticas assumidas. O marco de Dakar tem ações previstas para até o ano de 2015 e indica que durante o período de vigência da EPT serão publicados Relatórios de Monitoramento Global para acompanhar a efetivação da EPT. Os países devem produzir planos de educação para todos e eles contarão com a ajuda internacional, seja no alívio de dívidas ou na produção de documentos para encaminhar as ações da EPT.

Quando consideramos o documento Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios, de 2002, falamos do primeiro documento que traz algumas indicações do que signifique a expressão educação e cuidado⁸. A argumentação apresentada é a de que essa é a forma mais adequada de se considerar as ações para a primeira infância, a partir da educação e do cuidado. O documento apresenta que

A expressão educação e cuidado da primeira infância (ECPI) inclui todas as modalidades que garantem a educação e cuidado das crianças com idade inferior à da escolaridade obrigatória, seja qual for a estrutura, o financiamento, os horários de funcionamento ou o conteúdo dos programas. (UNESCO; OCDE, 2002, p. 13).

Cabe indicar que, por mais que a OCDE não seja a agência especializada da ONU para a educação e que ela não produza documentos específicos para a América Latina, a publicação desse documento é a base na qual se fundamentam as discussões de educação e de cuidado, preconizadas pelas organizações

⁸ O documento indica ainda que as discussões ali apresentadas são provenientes de um primeiro estudo realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE com 12 países, publicado em 1998 sob o título: Estudo Temático da Política de Educação e Cuidado da Primeira Infância. A OCDE é formada pelos países mais industrializados e conta com alguns países em desenvolvimento ou emergentes: Chile, Coreia do Sul, México e Turquia. Quanto aos países industrializados, fazem parte da organização a Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia e Suíça.

internacionais. Como dissemos anteriormente nesta seção, cada instituição da ONU tem ação diferenciada nos países e atua em virtude da condição de produção da vida dos seus cidadãos. Assim, o documento Educação e Cuidado na Primeira Infância... (2002), por mais que não seja delineado para as necessidades latino-americanas, serve-nos de referencial sobre o que se tem debatido enquanto educação e cuidado na primeira infância nos países de capitalismo avançado, consolidando-se, inclusive, como respaldo documental sobre o que é proposto e o que é efetivado no que se refere ao objeto de investigação desta pesquisa.

No documento da OCDE, são compreendidas como pertencentes à primeira infância as crianças com até oito anos de idade, e não são consideradas somente as ações de educação, mas também as que se relacionam à saúde, ao apoio à família, ao emprego e à integração social da criança. Educação e cuidado ocorrem em instituições – ou fora delas – antes do período de escolarização obrigatória e se consideram os serviços que fazem esse atendimento. O documento Educação e Cuidado na Primeira Infância... (2002) ainda considera que essas ações na primeira infância são fundamentais para o processo de aprendizagem durante sua vida.

O documento apresenta, ademais, seis elementos identificados como necessários para o acesso e a qualidade do atendimento das crianças da primeira infância: “[...] i) governança; ii) regulamentação; iii) recursos humanos; iv) conteúdo do programa e implantação; v) envolvimento e apoio às famílias; e vi) financiamento [...]” (Unesco; OCDE, 2002, p. 22). Em outras palavras, é indicada uma nova organização dos governos e seus Estados nacionais, para que haja a efetivação do direito, do acesso e da permanência da criança na etapa não obrigatória. Em linhas gerais, a OCDE – e as demais agências da ONU, tal como a Unesco – compreende, por meio do referido documento, que todas as modalidades de atendimento às crianças e aos pais compõem a Educação e Cuidado na Primeira Infância:

[...] “educação” e “cuidado” são conceitos inseparáveis que, necessariamente, deverão ser levados em consideração nos serviços de qualidade destinados às crianças [...] a expressão ECPI indica a abordagem integrada e coerente de uma política e de serviços que incluem todas as crianças e seus pais, independentemente do status profissional ou socioeconômico. Essa abordagem reconhece também que tal legislação poderá satisfazer um amplo leque de objetivos, inclusive o atendimento, a aprendizagem e o apoio social. (UNESCO; OCDE, 2002, p. 23 – grifos dos autores).

É consensual, nos países-membros da OCDE, que educação e cuidado sejam conceitos inseparáveis e que devem ser considerados na proposição de políticas, programas e serviços – de qualidade – às crianças. Isso independe se é disponibilizado para as crianças institucionalizadas ou para as que são atendidas em domicílio. Se aproximarmos esse entendimento daquele efetivado em âmbito nacional com a separação – não recomendada pela OCDE – de instituições que atendam ao pré-escolar e outras que se organizam enquanto jardins de infância ou creches, temos a evidenciação da primeira separação entre educação e cuidado, um fator que distancia o trabalho integral para o desenvolvimento infantil.

Se considerarmos esse movimento no processo de garantia de proteção integral, identificamos um ponto nevrálgico na relação entre educação e cuidado: se de um lado tratar educação e cuidado como ações complementares é fundamental, para assegurar o que representa o atendimento de proteção integral (com apoio social, educacional e de saúde), por outro, a soma dos fatores divisão de atendimento institucional (creche e pré-escola); a falta de vagas e de condições de atendimento; capacitação docente e contratação precarizadas; e o alto número de crianças fora do atendimento institucionalizado indicam que outros caminhos se formam muito além do de atendimento integral: o do não atendimento; o do atendimento deficitário; o de ações focalizadas; e, inclusive, o caminho de negligência da oferta do atendimento.

Na sequência da primeira década do século XXI, foi publicado o relatório do Conselho Pleno da ONU, Um Mundo para as Crianças (2002), no qual são indicados os princípios/objetivos a serem seguidos pelos países-membros:

1. Colocar as crianças em primeiro lugar [...]
2. Erradicar a pobreza: investir na infância [...]
3. Não abandonar nenhuma criança [...]
4. Cuidar de cada criança [...]
5. Educar todas as crianças [...]
6. Proteger as crianças da violência e da exploração [...]
7. Proteger as crianças da guerra [...]
8. Combater o HIV/AIDS [...]
9. Ouvir as crianças e assegurar sua participação [...]
10. Proteger a Terra para as crianças. (ONU, 2002, p. 13-16).

O documento apresenta o debate de educação e de cuidado, muitas vezes em momentos separados. Observamos que, toda vez que o faz, indica que a responsabilidade primeira em zelar pela educação e pelo cuidado das crianças, desde a gestação até à educação institucionalizada, é dos pais. Quando considera o acesso à educação de qualidade, apresenta que deve ser priorizada para a primeira

infância – enquanto ação de educação e cuidado para as mais vulneráveis –, existentes para o Estado.

Um elemento para o qual chamamos atenção neste momento de discussão é para a endogenia da produção documental das agências da ONU. Seja para definir um conceito como a educação e o cuidado da primeira infância, ou garantir que haja a existência de um sistema de proteção integral, todo o referencial teórico, adotado pelas instituições vinculadas à ONU, partem de uma fundamentação endógena. Ou seja, além de esses documentos produzirem categorias, eles são reutilizados, para fundamentar pesquisas e levantamentos de dados que as comprovem. Essas pesquisas por sua vez, com os documentos primários que definem os conceitos iniciais, são repetidamente citadas em novos documentos que referenciam os próprios conceitos criados. E, por mais que esta análise pareça redundante, é fundamental, para assegurar a perduração dos documentos e programas de intervenção, propostos aos países signatários, em âmbito mundial, de agências financeiras e sociais, para o desenvolvimento econômico e de sociedade, vinculadas à ONU, que essa endogenia exista. Pois só assim é possível justificar a coexistência de ações articuladas internacionalmente entre as diversas agências da ONU.

O movimento, indicado anteriormente, é observado no caso do documento 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, de 2003, que retoma o *The Dakar Framework for Action* de 2000 e enfatiza a valorização das ações de educação e cuidado para a primeira infância. Essas ações, para o documento em questão, têm impacto positivo para o desenvolvimento posterior, sobrevivência e aprendizagem da criança, tal como evidenciado em Dakar.

No relatório conciso Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância (2007) há a indicação de que as demais etapas da educação perdem um momento fundamental na ampliação da aprendizagem de seus alunos quando consideram como desconexas as relações entre educação e cuidado na primeira infância. O documento indica que o gasto⁹ com educação diminuiu em alguns países entre os períodos de 1999 e 2004.

Outro fator em comum, apresentado pelos documentos internacionais sobre a ECPI, é a sua suposta capacidade em reduzir as diferenças, trazendo retornos

⁹ Aqui denominamos de gasto o apresentado no documento, não há o entendimento de que financiamento em educação é um investimento.

econômicos futuros às crianças. Esse entendimento se aproxima de outro, proveniente da esfera econômica, dos pressupostos neoliberais, ao entenderem o financiamento público da educação somente como efeito lateral e que se trata de um investimento em capital humano.

Tanto Milton Friedman (1912-2006) quanto Theodore W. Schultz (1902-1998), em seus escritos para a Escola Econômica de Chicago, contribuíram para o entendimento incorporado nos documentos internacionais sobre o investimento em capital humano. Para Schultz (1973a), toda forma de investimento que permita a aquisição de conhecimentos e capacidades úteis aos homens, embora não seja óbvia, é uma forma de capital e este é, por sua vez,

[...] um produto do investimento deliberado, que tem-se desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não-humano), e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. Observou-se amplamente que os aumentos ocorridos na produção nacional têm sido amplamente comparados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento do capital humano talvez seja a explicação mais consentânea para esta assinalada diferença. (SCULTZ, 1973a, p. 31)

Na investimento no homem, todo o valor investido seria capaz de conceder, ao sujeito de investimento, um retorno futuro para si e para a sociedade. Um investimento que, na visão de Schultz (1973a), traria maiores retornos futuros do que os proporcionados pelo investimento em horas de trabalho, em bens físicos e na aquisição de terras. Seria caracterizado como capital humano o que denominamos de consumo. Na visão do referido autor:

[...] Os gastos diretos com a educação, com a saúde e com a migração interna para a consecução de vantagens oferecidas por melhores empregos são exemplos claros. Os rendimentos auferidos, por destinação prévia, por estudantes amadurecidos que vão à escola e por trabalhadores que se propõem a adquirir um treinamento no local de trabalho são igualmente claros exemplos. Não obstante, em lugar algum tais fatos entram nos registros contábeis nacionais. A utilização do tempo de lazer para a melhoria de capacidades técnicas e de conhecimentos é um fato amplamente difundido e, também isto, não se acha registrado. Por estas e outras maneiras, a *qualidade* do esforço humano pode ser grandemente ampliada e melhorada e a sua produtividade incrementada. Sustentarei que um investimento desta espécie é o responsável pela maior parte do impressionante crescimento dos rendimentos reais por trabalhador (SCHULTZ, 1973a, p. 31-2 – grifos do autor).

Embora todo o investimento em si possa ser capaz de promover um rendimento maior por trabalhador, tal rendimento não significa, necessariamente, ganho para o dono da força de trabalho, afinal, o crescimento dos rendimentos reais pode ser do dono do capital. Em outros termos queremos indicar que o fato de investir em capital humano não significa que é garantia de retorno futuro, esse movimento depende de outros fatores que extrapolam a garantia desse tipo de investimento. Mesmo assim os documentos internacionais recorrem a esse discurso para assegurar que seja disseminada a lógica do empoderamento e responsabilidade individual, cuja impossibilidade de atingir qualquer nível de desenvolvimento pessoal é atribuída exclusivamente ao sujeito.

Por mais que as discussões sobre o investimento em capital humano retomem a década de 1970 nos Estados Unidos, em janeiro de 2016 foi realizado o Fórum Econômico Mundial¹⁰, em Davos, na Suíça. No referido fórum foi publicado o Relatório Mundial Sobre o Capital Humano, que demonstra a importância atribuída ao investimento dos países em capital humano, uma vez que é instituído um ranking mundial dos países e seus investimentos nesse tipo de capital. Segundo dados do Fórum Econômico Mundial (2016), o Brasil, mesmo sendo a oitava maior economia do mundo, no quadro geral ficou em 83º lugar dentre 130 países; se considerarmos o índice de capital humano entre a população de zero a 14 anos, o indicador brasileiro é ainda pior e o coloca em 100º lugar.

A capacidade de capital humano de uma nação – os conhecimentos e habilidades incorporadas em indivíduos que lhes permitam criar valor econômico – pode ser o fator determinante mais importante de seu sucesso ao longo prazo do que praticamente qualquer outro recurso. Deve ser investido nesse recurso para que ele possa alavancar de forma eficiente a geração de retornos – para os indivíduos envolvidos, assim como uma economia como um todo. Porque o capital humano é fundamental, não só para a produtividade da sociedade, mas também para o funcionamento das suas instituições políticas, sociais e civis, compreender o seu estado e capacidade atual é valioso para uma grande variedade de partes

¹⁰ O documento original, bem como a própria designação do fórum, foi localizado somente no inglês, de tal maneira, somente será indicado o nome original do Fórum Mundial Econômico, quando se tratar de citação direta, e será indicado como *World Economic Forum*, para as demais situações, utilizaremos a tradução do nome do Fórum Mundial Econômico.

interessadas (*WORD ECONOMIC FORUM*, 2016, p. 1 – tradução nossa¹¹).

Na tentativa de impulsionar o crescimento do capital humano, para Schultz (1973b), a escola passa a ter papel importante no processo, por representar um dos mais importantes espaços sociais de aquisição de capital humano e, com isso, de crescimento de valor econômico para a sociedade. No período em que ele escreve, há a percepção de que não é a quantidade de anos letivos que influencia no retorno futuro, mas sim o nível de instrução adquirido pelo trabalhador. Portanto, há um entendimento e uma diferença clara, para esse autor, de que os processos de educação e de instrução são diferentes e é neste último que o foco deve ser feito com a intenção de desenvolvimento econômico.

Esse entendimento, apresentado por Shultz (1973b), é referendado por Friedman (1985) quando trata do investimento em instrução, feito para a formação profissional e/ou vocacional. Esse nível de instrução, contrário ao que ocorre com a instrução primária – que “[...] aumenta o valor econômico do estudante [...]” (FRIEDMAN, 1985, p. 85) – não se constitui, necessariamente, como um efeito lateral¹² para ser investido pelo governo. Refere-se a

[...] uma forma de investimentos em capital humano precisamente análoga ao investimento em maquinaria, instalações ou outra forma de qualquer de capital não humano. Sua função é aumentar a produtividade econômica do ser humano. Se ele se tornar produtivo, será recompensado, numa sociedade de empresa livre, recebendo pagamento por seus serviços – mais alto do que receberia em outras circunstâncias [...] (FRIEDMAN, 1985, p.95).

Friedman (1985), entretanto, no nosso entendimento, proporciona uma ampliação na compreensão acerca do capital humano, ao considerar que a instrução

¹¹ “A nation’s human capital endowment – the knowledge and skills embodied in individuals that enable them to create economic value – can be a more important determinant of its long-term success than virtually any other resource. This resource must be invested in and leveraged efficiently in order for it to generate returns – for the individuals involved as well as an economy as a whole. Because human capital is critical not only to the productivity of society but also the functioning of its political, social and civic institutions, understanding its current state and capacity is valuable to a wide variety of stakeholders.” (*WORD ECONOMIC FORUM*, 2016, p. 1).

¹² Friedman (1985, p. 83) explica que efeitos laterais são “[...] circunstâncias sob as quais a ação de um indivíduo impõe custos significativos a outros indivíduos pelos quais também não é possível forçar uma compensação, ou produz ganhos substanciais pelos quais também não é possível forçar uma compensação – circunstâncias essas que tornam a troca voluntária impossível [...]”. Seria somente nessas circunstâncias que se consolidariam situações que tornam justificáveis o investimento em educação por parte do Estado ou do Governo.

primária também pode ser capaz de trazer retornos futuros e promover um valor econômico por estudante. Assumimos aqui que as teorizações apresentadas por Schultz (1973a e 1927b) e Friedman (1985) concedem base para os documentos das agências internacionais que são disseminadas nos acordos bilaterais e multilaterais ao promoverem os programas aos países signatários do sistema ONU.

Podemos indicar que as discussões sobre o capital humano e o investimento em instrução é item ainda referenciado, pois ainda contamos com documentos – como apresentado anteriormente para o Fórum Econômico Mundial – que valorizam os países e a sua produção de capital humano. Ressalvamos, porém, que não partimos da ideia apresentada pelos autores da Escola de Chicago de que o investimento em capital humano é capaz de melhorar a condição de vida futura de um sujeito em uma sociedade capitalista, tampouco que esse suposto ganho adicional seja do trabalhador.

Por vivermos em uma sociedade em que o homem é expropriado do fruto do seu trabalho, o rendimento adicional, adquirido pelo trabalhador, tem maiores chances de se tornar ganho para o dono do capital do que valores adicionais a serem pagos ao trabalhador. Partimos do entendimento de que a existência do homem na sociedade é síntese de múltiplos fatores e a educação – ou o processo de instrução – não deve ser considerada como elemento determinante, outros componentes também contribuem para a existência do homem em sociedade, a exemplo da cultura, política, economia, condições de produção da vida, desemprego e fome. Designar, à educação, a capacidade de garantir retornos futuros aos sujeitos de uma sociedade é ignorar que somos sínteses de uma sociedade complexa, embora haja a necessidade de articular o cuidado e a educação de seus sujeitos desde sua gestação para assegurar a garantia de uma vida digna.

Os documentos internacionais, por sua vez, não deixam de se apropriar dessas discussões, a característica de consideração de vida digna e sobre os múltiplos fatores que compõem a vida do homem também é levantada na Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância: Marco de Ação e de Cooperação de Moscou – aproveitar a riqueza das Nações, no ano de 2010, em Moscou. Assim como nos documentos anteriores que referenciam o marco de Dakar, no ano de 2010 foi retomado e indicado novamente que o movimento de

ECPI se constitui como uma visão holística¹³ do desenvolvimento da criança. As ações de educação e cuidado deveriam

[...] estimular nas crianças valores de paz, de compreensão, de não discriminação e de relação harmoniosa com a natureza, princípios consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança. Reconhecemos o valor intrínseco da infância e os direitos inalienáveis das crianças aos cuidados, à proteção e à participação (UNESCO, 2010, p. 10).

Para que os objetivos da ECPI sejam alcançados, seria necessário superar determinados desafios, como o de ser instrumento para erradicar a pobreza, de compor os planos nacionais de educação, a insuficiência de recursos financeiros e de locais adequados para a realização de serviços que garantam o desenvolvimento infantil. Outros elementos estão postos nesse processo de garantia, como a ampliação da equidade e inclusão da qualidade, a criação de novas capacidades e métodos dos professores e a melhora das relações de colaboração entre governo, sociedade civil e famílias.

Até o momento, indicamos que a ECPI está relacionada ao movimento de EPT, como apresentado no seu primeiro objetivo. Porém, no documento Projeto de aceleração do quadro EPT para o “salto decisivo”: iniciativa para a EPT: 2013-2015, o objeto de análise não é mencionada. O documento fala da importância do cuidado e da educação para as crianças, entretanto não há menção ao objeto desta tese, a ECPI, apenas a indicação de que a educação da criança precisa ser ampliada.

Em 2014 foi publicado pelo BRICS¹⁴ o documento Construir a educação para o futuro: Prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional, e, pela primeira vez, na promulgação dos documentos que apresentam um compromisso dos países com a educação infantil e que relacionam com o objetivo

¹³ Holística de origem grega, *holos*, que significa todo ou inteiro, passa a entender o mundo de forma integrada e não como um agrupamento de elementos dissociados. O termo holística representa uma mudança de paradigmas nas ciências, principalmente com o processo de crise e, posteriormente, ruptura do paradigma newtoniano-cartesiano, como indicado por Behrens (2005). É utilizada em vários campos das ciências como enfermagem, medicina, psicologia e em outras áreas como a educação. Nesse sentido cumpre entender que a visão holística considerará um sistema de rede, de teia, ou as interconexões que se relacionam para a formação do homem. Podemos indicar que a visão holística nas discussões que envolvem educação e cuidado se apresenta como mais ampla do que somente aos aspectos educacionais, relaciona-se aos cuidados que preconizam o objeto desta tese.

¹⁴ BRICS se relaciona ao grupo de países que, a partir de 2006, começaram a se organizar e aprofundar suas agendas internacionalmente. É formado pelo Brasil, Federação Russa, Índia, China e África do Sul.

analisado, o termo cuidado antecede a educação. Até o momento, nas análises encaminhadas, falávamos de ECPI mesmo sendo o aspecto pedagógico somente um dos vários elementos que compõem o objeto. O que vemos agora é uma clara inversão dos termos, porém será essa inversão uma simples opção de redação? Existe outra intenção que não seja a de ampliar a educação das crianças que não compõem a etapa obrigatória?

O documento considera que, para se atingir o objetivo de desenvolvimento econômico equitativo e sustentável, são necessárias três prioridades políticas: ampliar educação básica; intensificar o ensino superior; e promover o desenvolvimento de habilidades para diversificar a economia. Sobre a educação básica, o documento faz a seguinte consideração:

[...] Brasil, China, Índia e África do Sul devem alcançar a educação primária e secundária universal, reduzir as desigualdades na oferta de educação (o número de anos que as crianças passam na escola) e aumentar o rendimento escolar. Os países também devem colocar maior ênfase na expansão de programas de boa qualidade em cuidados e educação na primeira infância (UNESCO, 2014, p. 3).

A meta é a educação universal para a etapa obrigatória – algo que o Brasil tem aplicado progressivamente com as mudanças na LDBEN, Lei nº 9.394/1996 – entretanto, para primeira infância, não há projeto de universalização, muito menos educacional, afinal, a responsabilidade é ampliar programas de qualidade. Programas são finitos, não são universais e não contam com financiamento amparado na Constituição Federal. O documento indica que o investimento em cuidados e em educação na primeira infância é preponderante para o desenvolvimento futuro dessas crianças, pois a desnutrição infantil ou a falta de estímulos promovem baixo nível de aprendizagem, adesão a comportamentos de risco ou certo grau de delinquência, baixa participação na vida produtiva e saúde precarizada. Seriam necessários, então, investimentos em programas de cuidado e de educação como as campanhas de imunização, de nutrição e conscientização das famílias. Essas ações referendam a hipótese apresentada por esta tese de que não há proposta de educação¹⁵ para a primeira infância. Para os governos, bastam

¹⁵ Na discussão apresentada pelo documento em análise, para a educação é proposto um Quadro Nacional de Qualificações – QNQ para eleger quais as habilidades e competências que devem ter os cidadãos no contexto de cada país, tal quadro deve ser pensado para satisfazer as necessidades do

ações que garantam a sobrevivência não de todas as crianças, somente daquelas que têm condições de serem institucionalizadas.

No relatório conciso da ETP de 2014, *Ensinar e Aprender: alcançar a qualidade para todos*, o movimento apresentado no documento dos BRICS se repete, o cuidado antecede o termo educação. Isso é tão preponderante que faz dele o primeiro objetivo do Relatório de Monitoramento Global.

Objetivo 1: Cuidados na primeira infância e educação

As bases estabelecidas nos mil primeiros dias da vida de uma criança, desde a concepção até o seu segundo aniversário, são críticas para seu bem-estar futuro. Portanto, é vital que as famílias tenham acesso a serviços de saúde adequados, bem como apoio para realizar as escolhas certas para mães e bebês. Além disso, o acesso a uma boa nutrição é fundamental para o desenvolvimento do sistema imunológico da criança, bem como das habilidades cognitivas de que ela necessita para conseguir aprender (UNESCO, 2014, p. 6).

O relatório inaugura um movimento que começa a ser difundido nacionalmente, a *gestação de 1.000 dias*¹⁶, entendendo que as ações desenvolvidas com as crianças nos primeiros dois anos de vida são fundamentais para a saúde e sobrevivência posterior delas. Embora haja essa distinção, o documento ainda atribui importância à relação entre os dois termos, afinal, uma boa educação, aliada aos cuidados essenciais, faz com que a criança construa habilidades em um momento de grande desenvolvimento cerebral.

O documento produzido pela 37ª Conferência Geral da ONU 2014-2021, *Medium-Term Strategy*¹⁷, com metas de médio prazo para a educação, indica que o ambiente internacional precisa desenvolver, com prioridade, as etapas que foram mais negligenciadas pelos governos, esse é o caso do cuidado e da educação para a primeira infância. Além desta, não há outra menção ao termo no decorrer do documento.

mercado de trabalho e, com isso, a educação secundária deve ser encaminhada para suprir esse quadro.

¹⁶ O Programa *Toda gestação dura 1.000 dias* e é uma campanha da Pastoral da Criança em parceria com a Rede Globo de Televisão, lançada no dia das mães de 2015, como as ações que garantirão os cuidados elementares para que as crianças tenham, nos primeiros dois anos de vidas, as condições de sobrevivência futura, Pastoral da Criança (2015).

¹⁷ Tradução Nossa: 2014-2021 Termo de Estratégia em Médio Prazo.

Na Declaração de Incheon Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos, de 2015, a presença da discussão de educação e cuidado é a mais tímida dentre todos os documentos do século XXI. As novas metas educacionais, o que o documento denomina de nova visão para a educação, pressupõem uma educação obrigatória, de no mínimo nove anos, com financiamento público, de pelo menos 12 anos, uma educação pré-primária obrigatória, gratuita e de qualidade, de pelo menos um ano, e “[...] bem como que todas as crianças tenham acesso a educação, cuidado e desenvolvimento de qualidade na primeira infância [...]” (UNESCO et. al., 2015, p. 2). Fora essa consideração, não há nenhuma outra intenção destinada à educação e ao cuidado da primeira infância.

O último documento identificado no levantamento dos documentos internacionais é o relatório conciso Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios, de 2015, que faz um balanço dos 15 anos de EPT e, quando se refere à educação e cuidado à primeira infância, indica que as conquistas foram positivas. A diminuição da mortalidade infantil chegou próximo de 50%, mas ainda cerca de 6,3 milhões de crianças menores que cinco anos morrem no mundo de causas evitáveis e uma em cada quatro crianças tem estatura mais baixa do que o indicado para a idade cronológica, evidenciando falta de nutrientes.

Há ainda a indicação de que a prioridade da EPT em assegurar a matrícula das crianças na educação básica se tornou consenso a ponto de outras estratégias, como a ECPI, acabarem em segundo plano pelos governos nacionais. Por esse motivo, as ações que envolvem qualidade no atendimento da ECPI são consideradas fundamentais para o sucesso educacional futuro da criança, mas ainda não são suficientes nos países mais pobres. O atendimento de qualidade, o financiamento de instituições públicas, a melhoria da nutrição infantil e as licenças maternidades são fatores que tiveram atenção e precisam continuar a ser incentivados para ampliar o atendimento e melhorar as chances futuras das crianças.

A retrospectiva dos documentos internacionais, produzida neste item, permitiu-nos algumas observações: a primeira é a de que a ênfase sobre as discussões acerca da qualidade de vida na infância é objeto de produção documental que se intensificou a partir da década de 1990; posteriormente, há uma vinculação da ideia de que o desenvolvimento infantil, ou o investimento no retorno

futuro das crianças, pode ser um aspecto a ser considerado para a seguridade econômica do capitalismo; há um vínculo entre as proposituras elaboradas no âmbito das agências sociais que cumpre dispositivos econômicos, assumidos entre os países e as agências de fomento; parte das ações focalizadas às crianças tem como objetivo retirá-las do mundo do trabalho infantil e escravo; a partir da segunda década do século XXI os documentos tratam a questão de educação e cuidado da primeira infância, a primeira impressão como um tema esgotado, embora os países pobres tenham os piores desempenhos na manutenção de políticas de proteção integral. A partir dessas considerações, precisamos identificar, especificamente, o que representa ECPI para os documentos internacionais.

5.2 A construção da ideia de educação e cuidado nos documentos internacionais

Como apresentado no item anterior, há uma produção considerável por parte das agências vinculadas à ONU sobre o objeto de investigação desta tese: educação e cuidado da primeira infância. A partir deste momento buscaremos a compreensão da ECPI com base nos indicativos apresentados e que contribuirá na seleção dos documentos a serem analisados na próxima seção desta pesquisa. O que precisa ser retomado neste momento é a respeito da temporalidade das ações preconizadas pelos acordos internacionais.

Indicamos em outros momentos deste texto que o período a ser considerado são os últimos 25 anos, de 1990 a 2015, que abrangem as ações da EPT e dos ODM. Marcar essa temporalidade é fundamental, pois a ECPI faz parte das ações para se atingir os ODM que têm como foco o combate à pobreza extrema, entretanto as agências vinculadas à ONU já iniciam a produção documental para o pós-2015: a partir de 2016, as ações das organizações internacionais se voltarão para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS¹⁸.

¹⁸ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS - foram assumidos na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, Rio + 20, ocorrida em junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro. Na conferência foi aprovada a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável que conta com 17 objetivos e 169 metas para o período de 2016-2030, constam como objetivos: “1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome,

Nos documentos internacionais selecionados e indicados na Tabela 18, visualmente, temos a seguinte disposição sobre educação e cuidado nos documentos:

Tabela 19: Incidência dos descritores educação e cuidado¹⁹ nos documentos Internacionais

Documento	Educação	Cuidado	Educação e cuidado	Cuidado e educação
Declaração Universal dos Direitos das Crianças	8	3	0	0
Convenção sobre os Direitos das Crianças	13	14	0	0
Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem	74	2	0	0
<i>The Dakar Framework for Action</i>	513	25	2	15
Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios (OCDE)	696	341	217	11
Um mundo para as crianças: Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da vigésima sétima sessão especial da Assembleia Geral (ONU)	57	24	0	1

alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos; 7. Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia; 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos; 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, como indicado por Brasil, Itamaraty (2016, p. 15).

¹⁹ A escolha dos descritores educação e cuidado foi feita, pois se relaciona com o nosso objeto de pesquisa, por isso a localização deles nos textos foi realizada, a princípio, individualmente. Posteriormente, foi localizada a expressão “educação e cuidado” tal como se apresenta nosso objeto de análise, entretanto foi identificado que a referida expressão por vezes também poderia ser indicada nos documentos como “educação e o cuidado”, “educação e os cuidados” sem que significasse uma perda no sentido atribuída à expressão, por isso todas as formas foram aceitas. O mesmo ocorreu quando os documentos apresentavam a expressão inversa: “o cuidado e a educação”, “cuidado e educação”, “cuidados e educação” e “os cuidados e a educação”, em nenhum momento há a perda do significado do objeto de investigação desta tese, portanto, todas as formas de expressão entre educação e cuidado foram consideradas.

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.	159	5	0	1
Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância – Relatório Conciso	328	54	9	2
Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância: Marco de Ação e de Cooperação de Moscou; aproveitar a riqueza das Nações	21	10	4	1
Projeto de aceleração do quadro EPT para o “salto decisivo”: iniciativa para a EPT: 2013-2015	101	1	0	1
BRICS Construir a educação para o futuro Prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional	877	10	0	4
Ensinar e Aprender: alcançar a qualidade para todos – Relatório Conciso ²⁰	446	5	0	1
2014-2021 <i>Medium-Term Strategy</i>	138	1	0	1
Declaração de Incheon Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos	70	1	0	0
Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios – Relatório Conciso	491	19	11	2

Fonte: Elaborado por nós a partir do levantamento realizado nos documentos indicados na tabela.

A partir deste levantamento inicial, foram identificados alguns elementos que nos auxiliarão na compreensão do nosso objeto de investigação: a infância é objeto de proposição de políticas pelas organizações internacionais desde as discussões de dignidade humana. No início da década de 1990 as produções internacionais deram um salto quantitativo e formaram a base documental das propostas nacionais às crianças na primeira infância. O Brasil, como país signatário das organizações internacionais, passava a assinar as convenções e tratados e incorporava os debates em âmbito nacional. A denominada visão holística, apresentada pelos documentos, era a fundamentação inicial para vincular a educação ao cuidado das crianças.

Ao considerarmos a incidência do descritor ‘educação e cuidado’, nos documentos indicados, podemos perceber que, mesmo sendo preconizado pela EPT no início da década de 1990, foi somente com os ODM em 2000 que as ações de educação e cuidado passaram a ser predominantes nos textos. Se seguirmos a

²⁰ Quando o documento apresenta uma correspondência entre o descritor “cuidado e educação”, a indicação é feita na referência ao Relatório de Monitoramento Global da EPT de 2007, como se o título da publicação fosse “Bases sólidas: cuidados e educação na primeira infância”, entretanto o título da publicação é “Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância – Relatório Conciso”, indicado anteriormente na tabela.

temporalidade dos documentos, notaremos que durante a primeira década do século XXI esse descritor é constantemente retomado, principalmente nos relatórios regionais para monitoramento dos ODM. Devemos enfatizar que as ações de educação e cuidado para a primeira infância não são objetivos diretos dos ODM, são estratégias utilizadas para atingir os objetivos traçados – lembrando que a meta principal é a erradicação da pobreza extrema e da fome e, com os ODS já se considera que esse objetivo tenha sido atingido, pois nos novos compromissos partem da premissa da erradicação da pobreza.

Quando ingressamos na segunda década do século XXI, os documentos que consideram nosso objeto de pesquisa passam a se tornar escassos, justamente na consideração de que novos compromissos precisam ser assumidos e que as questões propostas pelos ODM deveriam estar resolvidas em cada país. Para entendermos se, no Brasil, a questão da educação e cuidado foi atendida pelo Ministério da Educação, precisamos compreender o que são educação e cuidado. Já indicamos que, nos documentos, as ações de educação e cuidado devem primar pela visão holística, assim, o documento Bases sólidas... (2007) indica que

[...] a ECPI tem como objeto o apoio à sobrevivência, ao crescimento, desenvolvimento e à aprendizagem das crianças – o que compreende ocupar-se da saúde, nutrição e higiene bem como do desenvolvimento cognitivo, social, físico e emocional – desde o nascimento até sua entrada na escola primária em ambiente formal, informal e não-formal (UNESCO, 2007, p. 5).

É evidente uma preocupação holística na relação entre cuidado – que dizem respeito à nutrição, desenvolvimento físico e biológico, ampliação das informações aos pais e da comunidade e entre outros elementos que assegurem o desenvolvimento integral – e educação – ao considerar o desenvolvimento posterior da criança em que o processo cognitivo é somente um dos elementos que o compõem.

A ECPI considera essa visão holística da infância para o período mais negligenciado nas políticas de educação, as crianças de zero a três anos, como apresentado pela OCDE (2002). O documento considera que as ações de ECPI podem ocorrer de maneira formal ou não, ou seja, dentro das instituições formais de educação infantil ou fora delas, além disso, o relatório prevê que o acesso deve ter um custo acessível para os pais. É evidenciado, ademais, que as instituições formais

que atendem à ECPI têm estendido o horário de funcionamento em virtude da necessidade de a mulher ingressar no mercado de trabalho, e a OCDE (2002, p. 39) entende que “[...] o acesso limitado à ECPI tem constituído uma barreira para o acesso das mulheres ao mercado do trabalho”.

Podemos indicar em nossas análises que, para os documentos internacionais, há mais de uma forma de retorno futuro nas políticas de ECPI. Ao se permitir um atendimento às crianças, em um período estendido, e possibilitar que pais e mães ingressem no mercado de trabalho, ao mesmo tempo enquanto repassam a responsabilidade de educar as crianças para as instituições educativas, é possível assegurar aumento de força de trabalho feminina. O que se torna evidente nessa observação é de que tanto os Estados Nacionais quanto as ações de ECPI passam a se adaptar para atender a uma necessidade imposta pelo mercado de trabalho e não necessariamente aquelas apresentadas pelas crianças atendidas pela ECPI.

[...] Ao mesmo tempo, as variações do mercado do trabalho e sua polarização, segundo a situação socioeconômica, são refletidas pela evolução do emprego permanente, do trabalho em tempo integral e das famílias desempregadas. Os serviços deverão adaptar-se à circunstância de que os pais de algumas crianças irão suportar períodos mais ou menos longos de desemprego, traduzindo-se por dificuldades financeiras e outras restrições. Uma política de ECPI focalizada nos pais que trabalham corre o risco de fortalecer a crescente polarização das famílias, o que faz com que as crianças acabem vivendo diferentemente sua infância, segundo os pais tenham ou não um emprego [...] (OCDE, 2002, p. 44-6).

Assim, as políticas desenvolvidas na ECPI devem atender muito mais à necessidade dos pais que eventualmente não trabalham – para impedir uma polarização entre a infância das crianças mais pobres e das mais ricas – do que necessariamente das crianças. Não indicamos que são ações isoladas e exclusivas aos pais como o aumento do período de atendimento das instituições, a oferta em outros locais que não nas instituições de educação infantil ou até mesmo a disponibilidade de licenças maternidade ou paternidade com maior período de duração. Essas ações se apresentam articuladas com aquelas específicas para as crianças institucionalizadas ou não e compõem o escopo da ECPI.

Ao não haver a possibilidade de atendimento oficial de ECPI, há uma impossibilidade de equidade no atendimento às crianças, principalmente em relação às mais pobres e, nesse sentido, elas acabam, segundo a OCDE (2002), sendo

lesadas, enquanto equilíbrio de oportunidades, promovendo desigualdade socioeconômica. Para a OCDE, as ações de ECPI devem ser consideradas parte de um todo mais amplo de serviços sociais:

As políticas de ECPI devem ser consideradas como parte integrante de um sistema mais amplo de apoio destinado à promoção do bem estar das crianças e suas famílias. Os serviços prestados às famílias pelo poder público podem compreender: garantia universal ou indexada de recursos, tendo como base a renda para as famílias com crianças; complemento de renda para ajudar nos cuidados com os filhos em casa; auxílios concedidos no parto; licenças maternidade/paternidade; benefícios em líquido para os pais isolados; e investimentos nos serviços familiares (por exemplo, proteção da criança, aconselhamento, assistência às vítimas de violência doméstica) [...] (OCDE, 2002, p. 51).

Além desses aspectos, devem considerar alguns objetivos que podem variar dependendo das especificidades dos países e a ênfase maior ou menor nas necessidades específicas das crianças dependerá das políticas de “amplo alcance” que os países podem oferecer aos seus cidadãos. Em linhas gerais, os objetivos da ECPI podem ser sintetizados naqueles que seguem:

- facilitar a integração das mães das crianças no mercado do trabalho e conciliar as responsabilidades profissionais e familiares;
- apoiar as crianças e as famílias em situação “de risco” e, ao mesmo tempo, favorecer a igualdade das oportunidades de acesso à educação e à aprendizagem ao longo da vida;
- ajudar na implantação de ambientes que estimulem o desenvolvimento global e o bem-estar da criança;
- facilitar a preparação para o ingresso na escola e favorecer os resultados escolares ulteriores;
- manter a integração e a coesão sociais (OCDE, 2002, p. 56).

Ao considerarmos os objetivos apresentados pela OCDE, ainda que, em 2002, para a ECPI, fossem destinados aos países que a compõem, podemos perceber que, mesmo se tratando de alguns dos países de capitalismo avançado, suas ações preponderantes são para a integração familiar no mercado de trabalho. Quando consideramos a educação e o cuidado, percebemos que devem ser ações presentes desde que garantam a coesão social.

Cumprindo indicar que, a princípio, as ações da ECPI eram destinadas para as crianças em situação de risco ou dos grupos minoritários e passaram a ser ampliadas conforme os Estados entenderam – e dispuseram de condições materiais

– a necessidade das crianças da primeira infância, em acessar as políticas de ECPI. Sua finalidade é a de permitir que as crianças tenham uma base sólida de educação, de maneira a possibilitar o desenvolvimento de seu potencial e, assim, “[...] desempenhar um papel ativo e integral na coletividade e na economia [...]” (OCDE, 2002, p. 63). Essa consideração é preceito fundamental para o documento, uma vez que é considerado que o processo de aprendizagem acontecerá ao longo da vida²¹. Essa afirmação pode ser confirmada no trecho que segue:

O acesso universal à ECPI é visto como meio de promover a igualdade das oportunidades educativas e garantir que todas as crianças – e, em particular, aquelas que têm necessidades especiais ou se encontram “em risco” de fracasso escolar – possam se beneficiar de condições necessárias para estarem “prontas a aprender” quando ingressarem na escola de ensino fundamental. Que a abordagem seja focalizada ou mais universal, o que determina os objetivos dos serviços de ECPI é sempre a criança, como investimento humano fundamental (OCDE, 2002, p. 61).

O documento da OCDE, além de considerar o processo de educação ao longo da vida, como mencionado anteriormente, retoma as discussões sobre a educação e a criança como investimento e, nesse caso, em capital humano, e retorna aos debates econômicos no campo educacional. Ressaltamos ainda que, por mais que o documento da OCDE assuma que o sujeito quem determinará os serviços prestados pela ECPI é a própria criança, em outros momentos, foi considerado que esses fatores dependem de como os Estados dispõem de condições para ampliar tal atendimento.

No final da primeira década do século XXI, em 2010, quando foi lançado o Marco de Ação e de Cooperação de Moscou (UNESCO, 2010), os princípios do documento da OCDE (2002) foram retomados ao ser enfatizado que, ao considerar a ECPI em seu contexto específico, podemos considerá-la

[...] imperativo do desenvolvimento social, humano e econômico. Adotamos uma concepção ampla e holística da ECPI, que consiste em proporcionar serviços de cuidados, educação, saúde, nutrição e proteção às crianças desde o nascimento até os 8 anos de idade.

²¹ A discussão de educação ao longo da vida remete a outra publicação do editorial da Unesco, intitulada Educação um tesouro a descobrir, Relatório para a Unesco da Comissão Internacional da Educação para o Século XXI, assinado pelo presidente da Comissão Jacques Delors.

Por conseguinte, a ECPI é um direito e uma base indispensável para a aprendizagem ao longo da vida. São comprovados seus numerosos benefícios, que incluem a melhoria da saúde e da nutrição, maior eficácia da educação, igualdade de gênero, empregabilidade, aumento da renda e da qualidade de vida (UNESCO, 2010, p. 5).

Os princípios de aprendizagem ao longo da vida, fator de desenvolvimento econômico que vai desde o investimento em capital humano para aumentar tanto a empregabilidade e os rendimentos, quanto o fator de crescimento da economia são elementos que reaparecem e reafirmam os princípios de ações da ECPI em 2010, no Marco de Moscou²². Novamente em 2014, com os BRICS Construir a educação para o Futuro, tais indicadores são retomados e, inclusive, assume-se que a falta de ações de ECPI pode promover comportamentos considerados de risco e até mesmo a delinquência, como apresentado pela Unesco (2014). Outro elemento partilhado pelos três documentos aqui indicados – OCDE (2002) e Unesco (2010; 2014) – é que devem encaminhar ações de maneira a atender ao objetivo principal da ECPI que se vincula ao primeiro objetivo do ODM de Erradicação da Extrema Pobreza e da Fome.

Nesta análise sobre a ECPI e considerando o Brasil país signatário das organizações internacionais, que passa a assinar e incorporar as convenções e tratados e a as discussões em âmbito nacional, podemos compreender elementos fundamentais para a política das organizações internacionais, disseminadas pelos documentos: a visão holística é fundamentação inicial para vincular a educação ao

²² O documento considera outros relatórios parciais utilizados para compor o Marco de Ação e Cooperação de Moscou (2010), cujos arquivos não foram localizados. Em resposta ao email encaminhado ao escritório da Unesco no Brasil, obtivemos as seguintes informações: sobre o Estudo Temático da Política de Educação e Cuidado da Primeira Infância de 1998, foi indicado o documento Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios de 2002 (debatido nessa seção); o Comunicado “Apelo à ação”, Quarta Conferência Internacional Africana sobre Desenvolvimento da Primeira Infância de 2009, houve o encaminhamento do documento *Early childhood care and education regional report: Africa* (Relatório Regional Educação e Cuidado na Primeira Infância: África); a respeito da Declaração de Damasco, Quarta Conferência de Alto Nível sobre Cuidado e Educação na Primeira Infância de 2010, foram indicados dois sítios eletrônicos informativos sobre a Conferência de Damasco <http://www.unesco.org/new/en/world-conference-on-ecce/single-view/news/high_level_conference_on_early_childhood_care_and_education_damascus_july_5_7_2010/back/24829#.VdPEKflViko> e <http://www.unesco.org/new/en/beirut/single-view/news/damascus_declaration_on_early_childhood/#.VdPEZvlVikp>; e para a Reunião Regional sobre ECPI: Chile também de 2010, encaminhou o documento *Early childhood care and education regional report: Latin America and The Caribbean* (Relatório Regional Educação e Cuidado na Primeira Infância: América Latina e Caribe).

cuidado das crianças; existe preponderância maior das ações de cuidado sobre as de educação; as ações de ECPI podem ser oficiais e desenvolvidas em instituições vinculadas ao poder público, mas muitas vezes a falta de oferta em número suficiente faz com que os pais procurem outras formas de atender às crianças da primeira infância; as práticas de ECPI se vinculam aos ODM e à EPT como estratégia para superação da extrema pobreza, fome e sua falta pode promover a delinquência; a ECPI pode se relacionar com o mundo do trabalho ao passo que pode promover inserção de mães no mercado de trabalho, maior tempo de escolarização, aumento do retorno futuro, pelo maior rendimento por trabalhador além de possibilitar um processo de escolarização ao longo da vida. Esses elementos indicados compõem o arsenal de possibilidades a serem alcançadas pela ECPI e nem todos eles se referem, necessariamente, à proteção da infância.

Entendíamos, em nossa percepção inicial, que as propostas de educação seriam atreladas ao cuidado das crianças dentro das instituições e que, muitas vezes, se configurariam muito mais como ação de cuidado do que ação educativa. Entretanto, com o avanço nas produções internacionais, fica perceptível que a ação prioritária para a primeira infância, preferencialmente, para as crianças que estão fora da escolarização obrigatória, será apenas a de cuidado, como demonstram os documentos mais recentes. Esse movimento nos induz a novos questionamentos: Se a educação e o cuidado se pautam em uma visão holística do desenvolvimento infantil, por que as ações se destinam somente à atenção elementar que visa à nutrição e desenvolvimento biológico e físico? Cabe ainda questionar sobre os motivos da ausência da ECPI nos documentos mais recentes das organizações internacionais: A meta apresentada pela EPT já teria sido atingida? Ou precisou ser alterada pela impossibilidade de ser cumprida pelos países mais pobres? Restou alguma prática educativa, proposta pelos documentos, para as crianças que não frequentam a etapa obrigatória da educação? A educação da criança da primeira infância só se torna tema obrigatório quando a consideramos retorno futuro e, conseqüentemente, socorro ao sistema econômico vigente? A proteção integral da infância, com o fim do trabalho infantil, é, de fato, objetivos atingíveis pelos compromissos, documentos e organizações internacionais?

Esses questionamentos nos conduzem a uma análise mais específica dos documentos para entendermos qual o nível de envolvimento brasileiro com os

compromissos internacionais. Para isso fizemos a seguinte seleção de documentos que serão debatidos na seção seguinte:

Tabela 20: Documentos de análise da Tese

Documentos Internacionais	Documentos Nacionais
Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância – Relatório Conciso	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios – Relatório Conciso	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
	Plano Nacional de Educação 2014-2024

Fonte: Elaboração nossa.

Os documentos nacionais que serão indicados nesta análise são aqueles que se consolidam enquanto ação de Estado, quanto aos documentos internacionais, serão analisados os que representam o relato daquilo que foi alcançado com relação às práticas de ECPI, por isso a escolha dos Relatórios Concisos. No encaminhamento das discussões finais desta pesquisa, prosseguimos para a próxima seção cujas análises partem do objetivo geral desta tese e no qual buscamos comprovação de que as políticas nacionais para a educação da criança se vinculam ao objeto de pesquisa, Educação e Cuidado para a Primeira Infância, desenvolvida pela Unesco, como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente” e que se constituem como ações focalizadas.

6 POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: UMA RESPOSTA ÀS POLÍTICAS DE ECPI?

As considerações consolidadas até o momento nos possibilitaram conhecer a realidade social brasileira, as influências do ideário neoliberal na consolidação dessa sociedade e a organização da educação infantil nesse contexto. Foi possível identificar e conhecer a história da infância no Brasil, as legislações nacionais para a educação infantil e os documentos internacionais para a Educação e Cuidado para a Primeira Infância, objeto de análise desta pesquisa.

Para a atual seção, a proposta é a de compreender a aproximação entre as políticas nacionais e os documentos internacionais, com o intuito de identificar em quais aspectos as políticas nacionais se cruzam e/ou se distanciam das internacionais. Queremos entender até que ponto as propostas nacionais se consolidam como resposta aos indicativos das organizações multilaterais. Para isso, em um primeiro momento, indicaremos, por meio de tabulação, a comparação entre as políticas nacionais e os documentos internacionais e, posteriormente, encaminharemos as análises para a defesa da seguinte tese:

As políticas nacionais para a educação da criança se vinculam à política de educação e cuidado para a primeira infância, proposta pela Unesco como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente”, e que se constituem como ações focalizadas.

Trabalhamos com a hipótese de que as políticas nacionais para a educação da criança são ainda vinculadas ao assistencialismo, por serem focalizadas por meio de programas assistenciais (de governo) que não promovem uma universalização do acesso ao direito e por se constituírem, para as crianças de zero a três anos, às ações de cuidado. Em outros termos, a prática institucional para a criança entre zero e três anos permanece assistencial até o ano de 2015.

6.1 Análise comparativa entre os documentos nacionais e internacionais

Selecionamos, como descritores a educação infantil, o cuidado, os programas e o financiamento que serão analisados sob a perspectiva da descentralização da ação do Estado e da focalização das ações das políticas de educação infantil. Os documentos nacionais selecionados respeitam o recorte teórico, adotado nesta tese, de 25 anos, a partir de 1990 até 2015, e que conta com os documentos que deveriam encaminhar as políticas públicas para a educação infantil: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394/1996, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI, Resolução MEC/CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009 e o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. As DCNEI de 2009 se constituem como base para a produção da política da infância e, a partir de sua publicação, demais documentos deveriam ser aprovados para compor a política da primeira infância. Além das alterações indicadas na LDBEN de 1996 para a educação infantil, outro documento foi produzido, as Políticas Públicas para a Primeira Infância, Lei nº 13.257/2016, indicado na quarta seção desta pesquisa.

Embora não consideremos o referido documento para as análises, é preciso indicar que, para o Brasil, como consta na Lei 13.257/2016, primeira infância abrange os seis primeiros anos de vida da criança e deve ter como princípios aqueles dispostos no ECA, Lei nº 8.069/1990; na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT Decreto-Lei nº 5.452/1943, no Código de Processo Penal, Decreto-Lei nº 3.689/1941; no Programa Empresa Cidadã¹, Lei 11.770/2008; e na Lei nº 12.662/2012, que valida, nacionalmente, a Declaração de Nascidos Vivos – DNV. A indicação das crianças que compõem a primeira infância é preponderante neste momento ao compararmos aos documentos internacionais que apresentam uma primeira infância que atinge os oito primeiros anos de vida. Assim, as ações de ECPI devem ser estendidas às crianças de zero a oito anos e não de zero a seis como preconiza o Brasil.

O corte da idade, indicado anteriormente, apresenta os primeiros indícios da focalização do Estado nacional: se, por um lado, a ECPI deve ser destinada a todas as crianças, por outro há um corte na faixa etária para esse atendimento. Por mais

¹ Que prevê a ampliação do tempo da licença maternidade por meio de concessão de incentivo fiscal às empresas.

que seja considerada criança até os 12 anos incompletos, a visão holística brasileira atingirá as crianças com metade dessa idade. Entretanto essa não é a única focalização identificada nas políticas para a primeira infância, ao considerar as ações de educação e cuidado, essas se estruturam como atendimentos separados das ações institucionalizadas como conferiremos no quadro a seguir.

Tabela 21: Análise comparativa dos descritores presentes nos documentos nacionais e internacionais

Descritores	Documentos Nacionais			Documentos Internacionais	
	LDBEN	DCNEI	PNE	Bases sólidas: ECPI – Relatório Conciso (2007)	EPT 2000-2015: progressos e desafios – Relatório Conciso
Educação Infantil	<p>Educação infantil gratuita para as crianças de até 5 anos de idade em pré-escola com vaga mais próxima de sua residência (Art. 4º, inciso I, alínea a e incisos II e X);</p> <p>Estabelecer com Estados e Municípios a colaboração para proposição das diretrizes para a educação infantil (Art. 9º, inciso IV);</p> <p>Aos Municípios cabe oferecer a educação infantil, mas com prioridade, o ensino fundamental (Art. 11, inciso V);</p> <p>As instituições mantidas pelo Poder Público Municipal compõem o Sistema Municipal de Ensino, incluindo as instituições públicas e privadas de educação infantil (Art. 18, incisos I e II);</p> <p>Educação infantil compõe</p>	<p>Primeira etapa da educação básica que atende crianças de 0 a 5 anos em instituições não domésticas, públicas ou privadas.</p> <p>É dever do Estado, garantir uma educação infantil de qualidade, pública e gratuita, sem critério de seleção. A matrícula de crianças que completem 4 ou 5 anos até 31 de março e as que fazem 6 anos após essa data até 31 de dezembro é obrigatória para a educação infantil (Art. 5º § 1º, 2º e 3º);</p> <p>Deve garantir a apropriação de diversos saberes e garantir a consolidação da dignidade humana.</p> <p>Deve respeitar as diferenças.</p> <p>Situações de aprendizagem também devem permitir ações de</p>	<p>Educação obrigatória para as crianças de 4 e 5 anos até 2016 e atender até 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024.</p> <p>Aumentar a taxa de frequência na educação infantil;</p>	<p>O número de crianças matriculadas na educação infantil aumento nos últimos anos;</p> <p>Os governos precisam identificar as crianças em grupos de risco para agir especificamente com elas para retirá-las da extrema pobreza;</p> <p>As de ECPI abarcam a visão holística do desenvolvimento da criança;</p> <p>A ECPI contribui para alcançar as metas de EPT e dos ODM;</p> <p>Sua forma de atendimento é diversificada, destinados aos pais e crianças em diversos espaços escolares ou não;</p> <p>É necessária uma formação adequada dos monitores que atuam junto das crianças e,</p>	<p>Houve um aumento na matrícula das crianças na pré-escola em quase dois terços em comparação de 2012 a 1999, o que representa cerca de 184 milhões de crianças;</p> <p>É necessário expandir a primeira infância, principalmente para as crianças mais vulneráveis e em situação de risco;</p> <p>Cerca de 40 países que participaram dos esforços da EPT estabeleceram a educação infantil como etapa obrigatória;</p> <p>O percentual de frequência aumentou na educação pré-escolar e chegou em 2012 a cerca de 74% na América Latina e Caribe;</p> <p>Muitos esforços foram realizados para alcançar as metas da EPT como a disponibilidade de livros, espaços seguros, modelos educacionais, brinquedos pedagógicos e a presença</p>

<p style="text-align: center;">Educação Infantil</p>	<p>a educação escolar e faz parte da educação básica (Art. 21, inciso I);</p> <p>Deve existir uma base curricular comum a ser complementada pelos sistemas de ensino para a educação infantil (Art. 26);</p> <p>Educação infantil é a primeira etapa da educação obrigatória e deve promover o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos de idade (Art. 29)</p> <p>As instituições de oferta de educação infantil será feita em creches ou instituições equivalentes para crianças de 0 a 3 anos e em pré-escolas para as de 4 e 5 anos (Art. 30, incisos I e II);</p> <p>A avaliação deverá considerar o desenvolvimento da criança para acesso ao ensino fundamental, carga horária anual de 800 horas no mínimo em turnos de 4 a 7 horas diárias, com controle de frequência com o mínimo de 60% e expedição de documentação que comprove aprendizagem (Art. 31, incisos de I a V);</p>	<p>cuidado;</p>		<p>bem como, a proporção entre monitores e crianças para que possam trabalhar em função das necessidades infantis e proporcionar um melhor acesso ao ensino fundamental;</p> <p>Designação de Ministério ou de agência líder que trate das políticas de ECPI;</p> <p>As ações de ECPI devem ser desenvolvidas com as crianças que compõem a primeira infância, até os 8 anos de idade.</p>	<p>dos pais;</p> <p>Os governos devem estabelecer como obrigatório, ao menos, um ano na educação pré-primária;</p> <p>Os países devem ratificar o tratado para a idade mínima de trabalho para a OIT, visto que, estudar e trabalhar prejudica o desenvolvimento da criança;</p> <p>Escolas privadas e comunitárias podem se tornar importantes provedores de educação.</p>
---	--	-----------------	--	--	---

<p>Educação Infantil</p>	<p>O atendimento da educação especial deve iniciar na educação infantil (Art. 58, § 3º);</p> <p>Professores para atuarem na educação infantil serão formados em nível médio ou superior (Art. 61, inciso I);</p> <p>Para atuar na educação infantil e nos 5 primeiros anos do fundamental, é admitida como formação mínima a ofertada em nível médio, modalidade normal (Art. 62);</p> <p>Os institutos superiores de educação manterão a oferta do curso normal superior para a formação de professores para a educação infantil e o ensino fundamental (Art. 63).</p>				
<p>Cuidado</p>	<p>Educação infantil é a primeira etapa da educação obrigatória e deve promover o desenvolvimento integral (aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais) da criança de até 5 anos de idade (Art. 29)</p>	<p>As ações de cuidado devem ser divididas entre instituição e família;</p> <p>Educação e cuidado são indissociáveis;</p> <p>A ideia de cuidado deve promover a proteção integral da criança;</p> <p>A ação de educação e</p>	<p>Implementar programas complementares que visem o auxílio das famílias no que tange o cuidado com as crianças.</p>	<p>As ações da ECPI para as crianças envolvem todos os aspectos que contribuam para o seu desenvolvimento;</p> <p>É estabelecida uma visão holística da criança e seus aspectos de desenvolvimento biopsicossocial são considerados;</p>	<p>Houve uma diminuição em quase 50% nos casos de óbitos infantis, entretanto 6,3 milhões de crianças com menos de 5 anos morreram de causas evitáveis em 2013;</p> <p>A nutrição infantil aumentou ainda que 1 a cada 4 crianças tenham estatura abaixo da média para a sua</p>

Cuidado		cuidado são complementares a da comunidade, há uma ênfase na ação da família como primeira instância em que devem ocorrer as ações de educação e de cuidado;		São mais eficazes as ações que englobam a nutrição, a saúde, os cuidados e a educação; A ECPI possibilita a garantia dos direitos estabelecidos na Declaração dos Direitos da Criança de 1959, com as provisões de cuidados de saúde, seguridade social, proteção contra a negligência, educação, habitação e proteção contra a exploração e crueldade; A falta de cuidados e nutrição adequadas podem levar à consequências irreversíveis para as crianças;	idade o que evidencia uma desnutrição crônica; As políticas multissetoriais foram amplamente difundidas nos países para o cuidado, a atenção e a educação das crianças as práticas de ECPI; Os países devem empreender esforços para assegurar que os profissionais que atuam na primeira infância, sejam valorizados, para “atrair” melhores cuidadores e promover a elevação salarial ao dos professores primários;
Programas	O atendimento à educação básica, por parte do Estado será realizado por meio de programas de transporte, material didático, alimentação e assistência à saúde de maneira suplementar (Art. 4º, inciso VIII) Os estudantes que compõe a educação especial também devem	Creches e pré-escolas tem local específico nas ações de educação infantil, diferente das ações que podem se configurar como ações domiciliares, por meio de programas alternativos e educação não formal;	Implementar programas complementares que visem o auxílio das famílias no que tange o cuidado com as crianças; Fortalecer o acompanhamento de frequência na educação infantil, principalmente, daquelas pertencentes aos programas de transferência de renda.	As ações de ECPI são realizadas por meio de programas de atendimento às crianças e aos pais, ofertadas em instituições oficiais na educação infantil e, em locais onde não ocorre a educação formal; Ampliar os programas de atendimento às crianças pelas políticas de ECPI;	As ações de educação da primeira infância podem ser realizadas por meio de programas comunitários quando não houver disponibilidade dos formais; Programas de transferência de renda devem ser feitos pelos governos às famílias mais pobres para conseguirem arcar com os custos da educação;

<p>Programas</p>	<p>ter acesso aos programas do ensino regular (art. 59, inciso V);</p> <p>Compõem a manutenção e o desenvolvimento do ensino as despesas com aquisição e manutenção de materiais didáticos e transporte escolar (art. 70, inciso VIII);</p> <p>Programas suplementares de alimentação, assistência farmacêutica, médica, psicológica e outras formas de assistência social não compõem os gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 71, inciso IV).</p>			<p>Os programas de ECPI são mais eficazes quando desenvolvidos em língua materna do que os desenvolvidos em língua oficial;</p> <p>Os programas de ECPI devem prever uma atenção holística às crianças;</p> <p>Os governos precisam fortalecer os programas de atendimento da ECPI.</p>	<p>Programas intersetoriais devem ser desenvolvidos pelos governos para reduzir a taxa de abandono escolar;</p> <p>A ECPI pode contar com o apoio dos pais ao incentivarem os filhos a participarem de programas domiciliares ou não para o desenvolvimento infantil;</p> <p>Ampliar o acesso à educação pré-primária com a utilização de programas formais ou não para melhorar as oportunidades na vida das crianças;</p> <p>Incentivar o acesso à educação por meio de programas que incentive a transferência de renda, de merenda e transporte escolar.</p>
	<p>Os Municípios devem administrar seus recursos humanos e financeiros (Art. 12, inciso II);</p> <p>A União nunca aplicará menos que 18% e Estados e Municípios no mínimo 25% para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica (Art. 69);</p>	<p>O atendimento à educação infantil que foge ao horário de funcionamento habitual das creches e pré-escolas (seja aos finais de semana ou no período noturno) compõem as políticas para a infância e deve ser supervisionado e financiado por outras áreas como saúde,</p>	<p>Os municípios devem investir prioritariamente para suprir as necessidades educacionais das crianças de 0 a 5 anos.</p> <p>FUNDEB concede financiamento para a etapa obrigatória.</p> <p>Ampliar a utilização do</p>	<p>Houve aumento do gasto do PIB com as ações de ECPI;</p> <p>As taxas escolares foram diminuídas ou extintas em vários países;</p> <p>Houve um aumento na assistência total para a educação básica.</p>	<p>São nas ações da primeira infância que se conquista os maiores retornos econômicos dos investimentos educacionais;</p> <p>A falta de recursos e diferenças de estrutura ainda implicam nas ações de ECPI para as crianças da primeira infância;</p>

<p>Financiamento</p>	<p>Compõem a manutenção e o desenvolvimento do ensino as despesas com aquisição e manutenção de materiais didáticos e transporte escolar (art. 70, inciso VIII);</p> <p>Programas suplementares de alimentação, assistência farmacêutica, médica, psicológica e outras formas de assistência social não compõem os gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 71, inciso IV);</p> <p>A ação da União se dará de maneira supletiva e redistributiva de forma a corrigir as disparidades de acesso e que garanta um padrão mínimo de qualidade. Serão considerados para a transferência de recursos o número de alunos e custo deles por ano (Art. 75, § 1º ao 4º);</p>	<p>cultural, assistência e proteção social e esportes;</p>	<p>PIB para até 7% no quinto ano de vigência do PNE</p>	<p>Iniciativa de Via Rápida¹ – IVR ainda não se consolidou como benefício para a educação.</p> <p>Entretanto ainda há um déficit de financiamento para atingir as metas da EPT e da ECPI.</p> <p>O investimento em ECPI gera retornos futuros principalmente nas crianças provenientes de famílias mais pobres.</p> <p>O atendimento de ECPI pode ser feito com serviço de boa qualidade e baixo custo, favorecendo pais que trabalham e crianças, pois são melhores ações preventivas do que compensar as desvantagens na vida do adulto;</p> <p>Os gastos com ECPI são de baixa prioridade nos governos o que torna difícil atingir as metas estabelecidas;</p> <p>A educação pré-primária não se constitui como</p>	<p>O amplo investimento no ensino fundamental possibilitou a negligência das demais etapas da educação, principalmente, para as crianças da primeira infância;</p> <p>A parceria com a iniciativa privada e com as ONGs possibilitaram as ações da ETP e, conseqüentemente, da ECPI;</p> <p>O financiamento não tradicional pode se tornar o mais importante na efetivação dos programas assumidos pelos países e encaminhados pelas organizações internacionais;</p> <p>Ao não haver disponibilização orçamentária para atender a todos, os mais vulneráveis (as populações em maior desvantagem) devem ser priorizadas;</p>
<p>Financiamento</p>					

¹ A Iniciativa de Via Rápida – IVR é um mecanismo que coordena e agrega os doadores privados para o investimento em educação. Essa ação seria uma saída alternativa à falta de recursos por parte dos Estados em financiar a ECPI.

				<p>prioridade para os governos;</p> <p>Estabelecimento de parcerias público-privadas para a condução de ações da ECPI além da ampliação do financiamento público;</p>	
--	--	--	--	---	--

Guardadas as especificidades documentais – sejam nacionais ou internacionais –, temos, acerca da educação infantil, a seguinte disposição. Tanto o Relatório Conciso de 2007, quanto o de 2015 são unânimes em indicar que as matrículas na educação infantil aumentaram e que deve existir continuidade nessa política para que as crianças da primeira infância tenham, pelo menos, um ano obrigatório de educação infantil institucionalizada. No sentido de atender a essa demanda, a obrigatoriedade da educação¹ é alterada em 2009 e, em 2013, tanto o texto constitucional quanto a LDBEN, lei nº 9.394/1996; são modificados para incluir a obrigatoriedade da educação infantil para as crianças de quatro e cinco anos.

O PNE, Lei nº 13.005/2014, indica como meta a matrícula na educação infantil até 2016 de todas as crianças na faixa etária de quatro a cinco anos, obrigatoriamente e, até o final da vigência do PNE, em 2024, o número de atendimento para as crianças de zero a três anos seja de, pelo menos, 50% da população infantil. A DCNEI, Resolução MEC/CNE/CEB nº 05/2009, indica ainda que as crianças que completarem seis anos após 31 de março² devem ser matriculadas na educação infantil. Essas ações estabelecem, além do aumento no número de crianças matriculadas na educação pré-escolar, a indicação de no mínimo um ano de obrigatoriedade na educação infantil, intenção correspondente em todos os documentos aqui analisados – nacionais e internacionais.

Com a inserção da criança assegurada – legalmente – na educação infantil institucionalizada, o próximo elemento a ser considerado é a frequência nessa etapa da educação básica, elemento que é indicado no Relatório Conciso de 2015 e

¹ Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

² Acerca da matrícula na educação infantil, cabe indicar que ela está articulada com a do ensino fundamental. E, por mais que tenha sido apresentada a data para corte de matrícula o dia de 31 de março - data aceita internacionalmente para o início do ano civil escolar –, existem dúvidas sobre as matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, o que ocasionou a produção documental por meio de nota técnica além das Diretrizes de Matrículas, emitidas pelo MEC e pelo CNE para regulamentar a questão. Evidenciamos que a LDBEN (1996), as DCNEI (2009), o PNE (2014) determinam que, na educação infantil, devem ser matriculadas as crianças entre quatro e cinco anos. Nas DCNEI (2009) junto das Diretrizes Operacionais para a Matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (2010) e da Nota Técnica de Esclarecimento sobre a Matrícula de Crianças de quatro anos na Educação Infantil e de seis anos no Ensino Fundamental de nove Anos, emitidas pelo MEC/CNE em 2012, a indicação é de que as crianças que completam seis anos até o início do ano letivo, ou seja, 31 de março, devem ser matriculadas no ensino fundamental, para as que completam essa idade após 31 de março devem continuar matriculadas na educação infantil. Porém, mesmo com essa consideração, no Paraná, por exemplo, existe uma Ação Civil Pública, encaminhada pelas instituições privadas, para que não seja considerada a data de corte para as matrículas no ensino fundamental, ocasionando um impasse e a conseqüente matrícula de crianças de cinco anos no ensino fundamental, algo que pode mudar com a aprovação do Plano Estadual de Educação – PEE, Lei nº 18.492/2015, que assume a data de ano civil escolar, como indicado por Felix (2016).

anunciado como critério, estabelecido pelo PNE 2014-2024 e pela LDBEN (1996). Essa frequência na educação infantil permitirá, na visão dos documentos, apropriação dos conteúdos escolares – que, para a LDBEN (1996), deve contar com currículo comum – que sistematizem ações de cuidado e de educação, como consta nas DCNEIs (2009) e que tenham uma visão holística do desenvolvimento infantil. Em outras palavras, que possam considerar todas as relações pelas quais as crianças passam em seu processo de desenvolvimento. Incluímos nessa consideração que a ação de educação e cuidado na primeira infância, para o Relatório Conciso (UNESCO, 2015b), contribui sobremaneira na diminuição do trabalho infantil por permitir que as crianças da primeira infância estejam institucionalizadas – ou ao menos com um atendimento de ECPI – ao invés de serem exploradas no trabalho infantil e/ou análogo à escravidão.

Essa oferta educacional é mantida pelos municípios em regime de colaboração, e as instituições – sejam elas públicas ou privadas, centros de educação infantil, pré-escolas ou creches – compõem o sistema de ensino municipal. Indicamos, na terceira seção desta tese, que não há quantidade de vagas suficientes para matricular todas as crianças na educação pública, embora o direito seja público subjetivo, mas, para isso, o Relatório Conciso (UNESCO, 2015b) apresenta as instituições privadas e/ou comunitárias como a solução para esse problema, pois elas podem ser importantes provedoras de educação.

Entretanto se repassar para as instituições privadas não for o suficiente para garantir a educação das crianças da primeira infância – que, para o Relatório Conciso (2007), é até os oito anos de idade –, os governos podem investir em ações e programas que assegurem o atendimento das crianças. Contudo não seriam atendidas todas as crianças, pois as práticas de ECPI ainda dependem do entendimento de sua necessidade por parte dos governos, dessa forma, seriam consideradas nesses programas as mais vulneráveis ou em situação de risco, na intenção de retirá-las da extrema pobreza. Tal ação poderia ou não ser desenvolvida em espaços escolares e garantiria o respeito às diferenças e a consolidação da dignidade humana, em espaços seguros e com materiais adequados para o desenvolvimento infantil.

O elemento da formação dos profissionais que trabalharão na educação infantil também é matéria dos documentos nacionais aqui indicados, são aspectos considerados na LDBEN (1996), por exemplo, porém não há previsão de uma

necessidade de formação superior para a ação nas instituições de educação infantil. A formação mínima aceita é a em nível médio, na modalidade normal. Por outro lado, há uma exigência de formação mínima também para se trabalhar com as crianças na política de ECPI, e, como indica o Relatório Conciso (2007), é preciso formar adequadamente os monitores que trabalharão com as crianças para que possam atuar junto delas de maneira a proporcionar melhor acesso ao ensino fundamental. Entretanto, entendemos que qualificar adequadamente os professores – e não monitores – para trabalhar na educação infantil, e gratificar adequadamente conforme o nível de escolarização é um dos elementos de qualidade da educação que devem ser garantidos para as etapas da educação no Brasil.

Se a aproximação do descritor ‘educação infantil’ por vezes não é predominante na comparação entre documentos internacionais e nacionais, por tratar a ECPI como um programa – ou uma política social – e a educação infantil – ofertada para as crianças de quatro a cinco anos – como uma política pública por integrar a parte obrigatória da educação básica, quando consideramos o ‘cuidado’, essa relação é invertida. Tanto a LDBEN (1996), quanto a DCNEI (2009) e o PNE (2014) convergem no sentido de compreender as ações de educação infantil com o cuidado da primeira infância como ações indissociáveis que devem ser divididas entre famílias e instituições de ensino. Entendemos, nesse caso, que se trata de uma resposta a esse movimento internacional, pois tanto a LDBEN (1996) quanto as DCNEIs (2009) e o PNE (2014) foram produzidos no contexto de ODM e da necessidade de se atingir determinadas metas estabelecidas internacionalmente como a EPT. É um entendimento comum a todos os documentos – nacionais e internacionais – que as ações multissetoriais que englobam a saúde, a educação a nutrição e os cuidados são mais eficazes se forem desenvolvidas juntas.

Os Relatórios Concisos (2007; 2015b) indicam o cuidado como elemento essencial no desenvolvimento infantil, apresentam dados de como os países superaram os casos mais graves de óbitos infantis ainda que cerca de 6,3 milhões de crianças com menos de cinco anos tenham morrido em 2013 de causas evitáveis. Porém o cuidar também se relaciona com o nutrir e, para os documentos internacionais aqui analisados, a má nutrição, além de provocar baixa estatura de uma a cada quatro crianças, pode ocasionar consequências irreversíveis para o desenvolvimento futuro destas. Nesse sentido, os documentos internacionais recomendam ações holísticas que permitam atividades multissetoriais, com os

países investindo em profissionais bem qualificados, com salários equivalentes aos dos professores primários para que haja incentivo no desenvolvimento das práticas de ECPI com as crianças.

Ao considerarmos o aspecto educacional, tornou-se evidente que as ações desenvolvidas nas instituições oficiais se tratam daquelas que prezam pelo desenvolvimento integral – práticas holísticas que envolvam educação e cuidado – das crianças embora não haja vagas para todas. Por isso focaliza-se a função do Estado, ao encaminhar práticas por meio de programas de atendimento, o que a política institucional não pode fazer por meio das instituições de educação infantil. Para atender às necessidades de uma etapa da educação básica que se tornou obrigatória em 2013, encaminham-se programas complementares de transporte escolar, de assistência médica, de material didático, de alimentação escolar e de saúde. Em alguns casos tais programas representam as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e em outros se constituem como programas suplementares que devem contar com outras fontes de financiamento que não as destinadas para a educação.

Os Relatórios Concisos (2007; 2015b), aqui analisados, indicam que a efetivação do atendimento das crianças da primeira infância que estão na educação pré-primária, caso não haja oferta em instituições oficiais, pode ser realizado por meio de programas comunitários, ou até mesmo em locais em que haja a educação formal. O que se consolida como preponderante é que as crianças, principalmente as mais vulneráveis, tenham desenvolvimento holístico por meio das ações de ECPI e que, para as famílias mais pobres, essa ação seja de baixo custo para que as crianças em situações de risco possam ser atendidas, seja com programas de auxílio à alimentação escolar ou com aqueles que promovem transferência de renda.

A partir dessa consideração e ao analisarmos as políticas educacionais indicadas nesta seção e os programas nacionais que atendem à infância, constatamos que as efetivações nacionais não estão distantes das proposições internacionais. Temos como programas complementares para educação, anunciados na quarta seção desta tese, o PNAE, o PDDE, o Proinfância, o Programa Caminho da Escola e o PNLD. Além desses, o país ainda conta com um grande programa de transferência de renda, o programa Bolsa Família, que se consolida como uma das estratégias para acabar com a extrema pobreza e contribuir para que o país alcance o primeiro objetivo dos ODM.

Não assumimos aqui que são relações diretas: existe uma imposição internacional de uma meta a ser cumprida e, automaticamente, os governos empreendem ações que efetivarão a meta internacional. Entretanto existem compromissos assumidos com as agências da ONU que, em um campo de disputa entre os sujeitos históricos que compõem o governo de um país em determinado período e os interesses internacionais, são efetivados em maior ou menor intensidade conforme as condições históricas, sociais, políticas e culturais do período em que as ações e programas são encaminhados. O que indicamos nessa consideração é que, por mais que haja um debate da EPT desde a década de 1990, as ações para efetivá-la se materializaram com o Marco de ação em Dakar em 2000 e os ODM. Em nosso entendimento isso evidencia a categoria de contradição assumida no decorrer desta tese ao compreender o sistema de rede em que os sujeitos históricos estão envolvidos e assumem determinadas posturas em nome do governo nacional bem como as relações mais ou menos elásticas pelas quais as políticas sociais passam para conseguirem se efetivar socialmente.

São os documentos internacionais que indicam que os governos precisam fortalecer as práticas de ECPI e, em resposta a esse movimento, vemos em maior ou menor intensidade as ações dos países na tentativa de consolidação de determinadas políticas, como a visão holística do desenvolvimento infantil, o cuidado articulado à educação e os programas que tentam atender à demanda não contemplada pela política oficial. Uma das relações que podemos estabelecer entre a proposta de programas apresentados pelos documentos internacionais e os encaminhamentos nacionais é o acompanhamento da frequência escolar: os Relatórios Concisos (2007; 2015b) indicam que os governos precisam promover ações para reduzir a evasão escolar e, nacionalmente, os programas de transferência de renda articulam a sua efetivação com inúmeros fatores a serem cumpridos pelas famílias, um deles é o acompanhamento da frequência escolar dos filhos.

Novamente evidenciamos o processo de focalização das ações públicas: primeiramente, por não haver vagas na educação infantil para todos, são aceitos programas complementares – em domicílios ou em outras instituições que não as escolares; em segundo lugar, pela ênfase de a ação ser relacionada ao cuidado preponderantemente, mesmo que sejam considerados diversos aspectos do desenvolvimento infantil; posteriormente pelo fato de que, se não há disposição

orçamentária educacional suficiente para as ações na educação infantil, são desenvolvidos programas específicos para atender a necessidades pontuais do grupo mais vulnerável e em situação de pobreza, o que nos leva ao nosso último descritor, o 'financiamento'.

Quando selecionamos os descritores de análise desta pesquisa, a ideia de escolher o descritor 'financiamento' era a de evidenciar como os custos das políticas de educação estavam divididos entre os entes federados e os setores do Governo Federal. E isso é possível evidenciar nos documentos nacionais, entretanto, quando nos aproximamos dos internacionais, a ideia é ampliada, principalmente na consideração do financiamento privado, pois os Relatórios Concisos (2007; 2015b) entendem que há disparidade entre o que é investido pelos países para a manutenção das políticas de ECPI e as metas esperadas das políticas aplicadas. Esses financiamentos privados podem se consolidar como mais importantes do que os próprios investimentos oficiais, uma vez que concretizam o processo de descentralização da ação do Estado e, nesse caso em específico, de uma desconcentração do financiamento, seja ele para os entes federados, para a sociedade civil ou para o terceiro setor.

Na visão dos documentos internacionais aqui analisados, o amplo investimento, feito no ensino fundamental, por exemplo, ocasionou, por parte dos países, a negligência das demais etapas da educação, em especial da educação infantil. Por isso são consideradas preponderantes as parcerias público-privadas para assegurar as práticas de ECPI, além do consequente aumento dos investimentos públicos. O que pode ser resolvido na sugestão do Relatório Conciso (2007) com o aporte do PIB dos países para as políticas de ECPI e que é referendado pelo PNE (2014) com a única diferença de que o destino do recurso do PIB, como consta no PNE 2014-2024, não seria exclusivo para a educação infantil e, menos ainda, para as práticas de ECPI. Ressaltamos que, até o momento, nos documentos nacionais, por mais que considerem o atendimento da educação infantil também para as crianças de zero a três anos, há a preponderância dos debates dos aspectos educacionais para as crianças de quatro e cinco anos. Já ao apontarmos as práticas de ECPI, propostas pelos documentos internacionais, as ações, além de englobar a visão holística, consideram as crianças que compõem, na visão internacional, a primeira infância, ou seja, as crianças de até oito anos de idade.

O que nos parece ocorrer aqui é a tentativa brasileira do cumprimento das exigências internacionais para as ações de ECPI com o menor esforço possível, sejam para os programas ou para as metas da educação institucionalizada. Evidenciamos essa afirmação por meio do padrão da ideia de qualidade mínima, preconizado na ação redistributiva e supletiva com a transferência da União, de recursos contados pelo número de alunos matriculados³. E, mais uma vez aqui, podemos evidenciar o processo de focalização, uma vez que o repasse financeiro é focalizado no padrão mínimo, a partir da contagem das matrículas, ou seja, somente são minimamente beneficiados aqueles que constam matriculados no nível educacional. Para as crianças que não têm acesso à educação, nem mesmo esses mínimos benefícios são garantidos.

Como anunciamos anteriormente, a escolha do descritor ‘financiamento’ seria somente para indicar o divisor de responsabilidades orçamentárias, entretanto, ao analisarmos os documentos, identificamos outros elementos que nos auxiliam a ampliar as análises desta tese. Quando os Relatórios Concisos (2007; 2015b) ressaltam a necessidade das ações em ECPI, eles destacam que a falta de recursos governamentais interferem e prejudicam a oferta do atendimento às crianças, dessa forma, se não há recursos – nem públicos e ou privados – para ofertar a educação e cuidado para todos, que sejam atendidas ao menos para as mais vulneráveis e em situações de risco – o que, nacionalmente, é realizado via programas. Para os documentos internacionais, os programas de ECPI são fundamentais como investimentos de retornos futuros e, se forem ações de baixo custo, favorecerão as famílias mais pobres que obterão, em longo prazo, maiores retornos no investimento educacional na primeira infância. Em outros termos, os documentos internacionais assumem que investir na educação da criança na primeira infância é assegurar que, na vida adulta, ela terá maiores retornos do investimento do que se esse aporte for realizado em anos posteriores à educação inicial.

Em nosso entendimento esse apontamento indica o quanto a visão da formação da criança para o mercado de trabalho se faz ponto fulcral nos documentos analisados. Indicamos que isso pode ser referendado nos Art. 1º e 28 da LDBEN ao considerar o mercado de trabalho como viabilizador das ações de políticas educacionais.

³ LDBEN, Art. 75 § 1º ao 4º.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

[...]

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural [...] (BRASIL, 1996, Art. 1º; 28).

Ao considerarmos os dois artigos citados, seus incisos e parágrafos, percebemos que sejam políticas para a educação regular da criança que vive na zona urbana, ou para aquela que reside na zona rural, não há a intenção de abolição do trabalho na vida da criança. No caso da criança residente na zona rural, a LDBEN (1996) chega a considerar que a educação deve se adequar à natureza do trabalho, em outras palavras, o documento aceita a coexistência de educação e trabalho na vida das crianças. Se considerarmos a ideia de trabalho decente, preconizada pela OIT, evidenciamos também que não há intenção em modificar a forma de trabalho existente que reproduz a sociedade, tal qual a conhecemos, tornando-a hegemônica, mas sim a de amenizar as formas de exploração e expropriação do trabalho, assegurando, nos termos das organizações internacionais, a dignidade humana⁴.

Para o pensamento marxiano, o trabalho humano é categoria essencial na existência histórica do homem, para Marx (1982), é uma condição para que o homem exista, pois, por meio do seu trabalho, o homem modifica e transforma a natureza, ao mesmo tempo em que se modifica e se transforma enquanto ser social.

O processo de trabalho, [...] em seus elementos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas,

⁴ Análise indicada na segunda seção desta tese.

condição universal do metabolismo entre o homem e a Natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais (MARX, 1982, p. 303).

O trabalho humano difere o homem dos demais animais pela capacidade de planejamento e de antecipação dos resultados esperados. Não há a negação da necessidade do trabalho humano, entretanto o pensamento marxiano indica que, ao ser incorporado pelo sistema capitalista, o trabalho passou a ser utilizado como produção de valor de uso e de troca dos bens materiais produzidos, além de promover, em um processo de exploração da força de trabalho, a expropriação do excedente de produção para obtenção de lucro por parte do dono do capital. Resta, ao trabalhador, a venda da sua força de trabalho, pois no interior da sociedade capitalista esta é a única mercadoria que possui. Marx (1996) indica que a sociedade capitalista se estrutura para garantir sua manutenção, independente dos artifícios criados para tal, como a superpopulação, pois,

[...] se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa (MARX, 1996 p. 262-3).

Essa superpopulação, anunciada por Marx (1996), pode ser observada no final do século XX e início do século XXI, especificamente, como aquela que representa a população mais vulnerável ou em situação de pobreza extrema para a qual são destinadas as políticas limitadas de auxílio social, de maneira descentralizada e focalizada. Sejam ações destinadas às transferências de recursos ou aos programas de educação e cuidado que preconizem as ações multissetoriais, a essa superpopulação não chegam as políticas de amplo alcance de cunho público. A esses sujeitos, trabalhadores ou não, restam as políticas assistenciais, ainda que não para todos, e que se encontram na condição de vulnerabilidade, por isso as políticas aqui analisadas de ECPI também se consolidam como alternativa à falta de condições de manutenção da vida.

Portanto, a ‘vantagem’ do investimento em ECPI, para os Relatórios Concisos (2007; 2015b), não possui como beneficiários exclusivos crianças atendidas. Os pais, e, principalmente, as mães, também podem se beneficiar no mundo do trabalho capitalista, ao permitir a existência de um local seguro para que seus filhos fiquem, com atendimento educacional e de cuidado, enquanto ambos trabalham. Entretanto, para haver retorno futuro de qualidade, os governos precisam investir em ações de ECPI, seja um aporte proveniente da área da educação ou de outras áreas como da assistência e proteção social, saúde e do esporte.

O que evidenciamos nesse processo de análise e que pode ser observado nos Relatórios (2007; 2015b) é a designação da responsabilidade pela política de ECPI. Em vários momentos o responsável é o país, em outros, o governo, mas também é indicado que o Estado deve se responsabilizar pelas ações às crianças. A um primeiro olhar podemos até acreditar que são trocas com mesmo sentido, apenas sinônimos utilizados no decorrer dos documentos. Entretanto partimos de um olhar histórico e localizado socialmente e por isso não compreendemos a utilização dos termos como trocas semânticas. Entendemos que o uso da terminologia Estado diz respeito às práticas que devem ser assumidas, enquanto públicas e destinadas a todos. Ao considerarmos as ações encaminhadas pelos governos, entendemos como aquelas que se configuram enquanto programas focalizados com tempo de execução determinado e com aportes financeiros limitados em decorrência do entendimento histórico da necessidade do programa em vigor. Essas duas considerações foram amplamente debatidas no decorrer desta tese, entretanto, quando os documentos assumem a nomenclatura país, desloca-se a consideração do que denominamos de setor público ou primeiro setor, para os demais setores, ou seja, a ação da sociedade como um todo, seja enquanto ação de empresas privadas, da sociedade civil organizada ou de ONGs, associações sem fins lucrativos e entre outras que passam a assumir um serviço antes considerado público.

Após as considerações aqui apresentadas, assumimos que, ora em maior medida ora em menor, os documentos nacionais respondem às proposições internacionais, apresentadas nos documentos ratificados pelo Brasil. E que as ações de ECPI são uma das alternativas – propostas pelas organizações internacionais, tendo como base as práticas desenvolvidas para as crianças da primeira infância nos países da OCDE – assumidas pelos países em desenvolvimento, para sanar

alguns dos desafios da educação infantil e possibilitar, aos mais vulneráveis, condições de vida, espaços educativos seguros, com a manutenção de práticas de educação e cuidado e a garantia de retorno futuro dos investimentos educacionais da primeira infância. Com as análises estabelecidas até o momento, faz-se necessário retomar os elementos que dão sustento à presente tese.

6.2 Retrospectiva histórica dos elementos constitutivos da tese

Ao assumirmos como tese desta pesquisa que as políticas nacionais para a educação da criança se vinculam à categoria de Educação e Cuidado para a Primeira Infância, desenvolvida pela Unesco como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente” e que se constitui como ações focalizadas, identificamos, historicamente, elementos que demonstram a vinculação da educação infantil ao assistencialismo. Não somente pelo fato de o financiamento da educação da criança de zero a três anos ainda não ser de total responsabilidade do setor que oferta a educação, mas em verificar que, ao retornarmos ao início do século XX, podemos reconhecer, em práticas instituídas por políticas nacionais, que o dia em que se comemora a infância – dia 12 de outubro – é marcado também pela aprovação do primeiro Código de Menores. Ou seja, as crianças já eram consideradas sujeitos de direitos na década de 1920, mas ainda em 1980 houve necessidade de texto constitucional para assegurar proteção integral e, em 2015, são debatidos, nacionalmente, mecanismos de controle para garantia de direitos.

A criança como sujeito situado na história brasileira sempre foi distinguida entre aquela que tinha acesso ao direito e as outras que receberam inúmeras denominações durante o século XX: os menores, os delinquentes, os pobres, os abandonados, os menores trabalhadores, a maioria das crianças brasileiras. Entendemos como um movimento contraditório que persiste no país que se soma à luta dos educadores durante a década de 1980 na tentativa de reconhecimento da criança nos documentos nacionais. E que em certa medida foi oportunizado pelos debates internacionais, promovidos pelas organizações multilaterais.

As ações iniciadas na década de 1990 cumprem, na história da educação nacional, função preponderante para as mudanças educacionais de cunho neoliberal, uma pelo fato de, internacionalmente, se alinharem aos pressupostos das

organizações internacionais por meio da adesão dos compromissos e documentos, além de empreender os ajustes estruturais, recomendados pelas agências de fomento; outra, por terem ocorrido, durante a referida década, as reformulações de responsabilidades do Estado, necessárias para o repasse das responsabilidades recém-assumidas em âmbito nacional na Constituição Federal de 1988. A nova forma de compreender a divisão das responsabilidades entre os entes federados, a sociedade civil e o terceiro setor, reconfigura legislações, oferta de políticas públicas, condução de políticas sociais e efetivação de programas de atendimento às necessidades elementares. Ou seja, a redefinição do papel do Estado, indicada na segunda seção desta tese, foi preponderante para as redefinições e encaminhamentos assumidos, nacionalmente, para as políticas de educação.

No contexto da década de 1990, o disposto em lei acerca das políticas sociais se distancia do que é e para quem é efetivado. O Brasil, no século XXI, não modifica em demasia o tratamento dado às políticas sociais. Independente do governo que assumiu a condução do Estado brasileiro, em maior ou menor medida, os apontamentos internacionais estão presentes nas ações específicas, seja para a condução econômica de ajuste às necessidades internacionais, ou aos compromissos como os do ODM que se fazem presentes para referendar a EPT do início da década anterior.

Com o fato de o atendimento educacional para crianças de zero a três anos não compor a etapa educacional obrigatória, as ações destinadas a essas crianças acabam sendo escassas e sem a capacidade de atender a todos na faixa etária. Pois, se seguirmos a indicação apresentada na terceira seção desta tese em que os dados do IBGE apontam que não se consegue indicar, em números absolutos, a quantidade de crianças que nascem por dia no país, não é possível determinar, por exemplo, quantas instituições seriam necessárias para atender a estimativa de crianças que nascem todos os dias. Se levarmos em consideração o número de um nascimento a cada 19 segundos⁵, seria necessária a construção de 20 instituições com capacidade de 230 crianças cada, para atender às 4.547 crianças que nascem todos os dias no país. Entretanto, como se trata de uma das etapas da vida em que a garantia de sobrevivência é uma tênue linha entre a garantia de direitos e a

⁵ Estimativa de crescimento populacional para 2015.

invisibilidade da existência humana por parte do Estado, assegurar direitos às crianças se torna luta diária de pais, professores e defensores da infância.

Assumimos que a luta por essa sobrevivência se inicia cedo na vida da criança, principalmente se faltam, aos pais, antes mesmo de ela nascer, as condições mínimas de atendimento pré-natal. Essa criança precisa superar as estatísticas de óbito fetal e infantil, depois, ser reconhecida como sujeito de direitos pelo Estado brasileiro, via certidão de nascimento. A falta do documento representa a ausência do Estado, a inexistência de qualquer direito: à vida, aos cuidados, à saúde, à educação, à habitação, à alimentação adequada para o desenvolvimento sem falta de nutrientes, a uma infância digna. Porém, esses direitos negados não o são somente às crianças invisíveis aos olhos e braços do Estado, eles são negligenciados também para cerca de 57% das crianças de zero a cinco anos em 2010. Naquele ano, elas estavam fora da escola, onde elas estavam? Oficialmente, o país ainda não consegue assegurar que as crianças brasileiras sejam vistas pela legislação, pelos direitos e pela sociedade. Elas estão desassistidas na falta de documento oficial; nos endereços que mudam a cada rua nova habitada; em cada novo óbito passível de ser evitado no primeiro ano de vida, seja um resíduo de serviço de saúde ou natimorta; na falta de vagas em creches e pré-escolas; na vida na fronteira, nos quilombos, nas aldeias, no semiárido brasileiro e nos acampamentos; no trabalho infantil. Para todas essas crianças indicadas, não há política de educação, pois a elas esse direito foi negado, direta ou indiretamente.

Na impossibilidade de atender a todos, de garantir que o direito público subjetivo seja assegurado em território nacional, focalizamos o atendimento e o público a ser 'beneficiado' pela política. São selecionados os programas e os indivíduos que darão maiores retornos aos investimentos feitos. Ora, se a meta é retirar o maior número de pessoas da extrema pobreza, encaminham-se ações que assegurem, por meio de controle social, a efetivação da meta proposta. Para esses sujeitos – os que estão à margem da extrema pobreza –, são destinadas as ações focalizadas de compensação de direitos. É nessa conjuntura que se configuram as ações de ECPI, por exemplo, como uma das estratégias para se atingir a meta de erradicação da extrema pobreza, determinada pelos ODM aos países signatários do Sistema ONU.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa contou com o objeto de investigação a Educação e Cuidado da Primeira Infância – ECPI e com a seguinte tese: as políticas nacionais para a educação da criança se vinculam à categoria de Educação e Cuidado para a Primeira Infância, desenvolvida pela Unesco como orientação a um movimento de resposta ao trabalho “decente” e que se constitui como ações focalizadas. Partimos para as análises com a hipótese inicial de que as políticas nacionais para a educação da criança são ainda vinculadas ao assistencialismo, por serem focalizadas por meio de programas assistenciais, ou programas de governo, que não promovem a universalização do acesso ao direito e por se constituírem, para as crianças de zero a três anos, em ações de cuidado.

Entendemos que a sociedade e o Estado brasileiro, respaldada na organização capitalista de cunho neoliberal e os acordos e políticas assinados a partir da década de 1990, reconfiguraram as políticas sociais de forma geral e de educação em específico. Podemos evidenciar essa consideração no levantamento dos acordos bilaterais ou multilaterais registrados no Itamaraty. O que nos faz questionar novamente: por qual motivo os acordos entre MEC e UNESCO, não são estabelecidos via Itamaraty?

Ressaltamos nesta tese as contradições identificadas no decorrer da investigação que passa a considerar a educação infantil etapa obrigatória a ser mantida pelos municípios, com orçamento proveniente dos recursos de manutenção e desenvolvimento da educação, ao mesmo passo em que indica que a prioridade do recurso municipal ainda será para o ensino fundamental. Como se organiza e a consolida, como direito público subjetivo, uma etapa educacional que se torna obrigatória, enquanto que a prioridade de financiamento ainda se concentra no ensino fundamental? O que indicamos aqui é que não podemos partir do pressuposto de uma etapa sendo prioritária em relação à outra enquanto que ambas são obrigatórias. Entretanto, ao ser esse entendimento proveniente de uma diretriz nacional, não haverá nenhuma determinação em contrário que impeça o legislador municipal também em focalizar seus recursos naquilo que a lei designa como prioritário. Ao partir dessa consideração, a prioridade municipal é o ensino

fundamental, o excedente se constitui na quantidade que será utilizada na educação infantil, mesmo sendo esta etapa obrigatória. E como defensores de uma escola pública de qualidade, não podemos aceitar a garantia de direitos desiguais para duas etapas obrigatórias.

Como não há a garantia da efetivação da política de educação para as crianças da primeira infância, como ação pública de Estado, a saída é a criação de programas de atendimento que viabilizem os elementos de cuidado, alimentação e transporte, por exemplo, que se fazem ausentes. Entretanto os programas existentes para a educação infantil no Brasil não se consolidam como ações de cunho educativo. Dentre os programas listados no MEC, o único com essa finalidade, o PNLD, não abrangia o atendimento para as crianças de zero a cinco anos. Assim, nem os programas assumidos em nível ministerial, nem os bilaterais ou multilaterais entre o Brasil e outros países e as organizações internacionais – indicadas na segunda seção desta pesquisa – têm relações específicas para o desenvolvimento humano infantil.

E, quanto menor a obrigatoriedade do atendimento na etapa educacional, maior se configura o descompromisso público. Por mais que o Estado brasileiro indique que existam ações públicas destinadas às crianças de zero a três anos, percebemos que elas não são destinadas a todas as crianças, além de serem focalizadas. Isso ocorre, também, em virtude do sistema de adesão de políticas em que os municípios precisam acatar os termos de uso dos programas, mas que nem todos assumem enquanto compromisso social e, quando o fazem, constituem-se como práticas compensatórias de carências ao invés de se tornarem garantia pública de direitos.

Quando nos aproximamos do nosso objeto de pesquisa, a ECPI, encontramos, nele, uma alternativa para os Estados nacionais, para a efetivação de ações que priorizem o desenvolvimento integral das crianças, como alternativa à falta de recursos e vagas para atender a todos nas instituições de educação infantil. Pois, se por um lado educação e cuidado são ações complementares que representam e asseguram o atendimento de proteção integral (com apoio social, educacional e de saúde), por outro, os elementos somados: o alto número de crianças não atendidas nas instituições de educação infantil; a separação no atendimento institucional entre creches e pré-escolas; a precarização dos processos de capacitação e contratação docentes; além do grande número de listas de espera

e das condições de atendimento nos indicam que outros caminhos são consolidados ainda que não vislumbrem o atendimento integral: o do não atendimento; o do atendimento deficitário; o de ações focalizadas; e, inclusive, o caminho de negligência da oferta do atendimento.

A cisão no atendimento da ECPI ocorre no Brasil, mesmo sendo recomendada que a separação entre as crianças da primeira infância, de zero a três anos e quatro a cinco anos, seja evitada. Aqui evidenciamos um distanciamento das recomendações sugeridas pela OCDE, mesmo que a referida agência tenha indicado que o trabalho integral da criança da primeira infância é recomendado como suporte para o seu desenvolvimento integral. E, quando se fala em primeira infância, para os parâmetros internacionais, essa criança atendida se estende até os oito primeiros anos de vida, enquanto que, no Brasil, são assumidos somente os seis primeiros anos. Decorre dos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário que as ações de ECPI são preponderantes para o desenvolvimento futuro das crianças, essa é uma afirmação recorrente nos documentos trabalhados nesta pesquisa. Pois há o entendimento – e a constatação endógena por meio de pesquisas fomentadas nas próprias organizações internacionais – de que a falta de nutrição adequada na infância, somada à falta de estímulos, promove não somente baixo nível de aprendizagem, mas também comportamentos de risco e até certo grau de delinquência, além de problemas de saúde e de baixa produtividade.

Para contornar essa situação, os documentos fazem a sugestão: investir em programas de educação e cuidado como as campanhas de nutrição, imunização e conscientização das famílias, o que, em nosso entendimento, referenda nossa hipótese: não existe proposta educacional para o desenvolvimento infantil para as crianças da primeira infância. Os governos se sustentam com ações que assegurem a sobrevivência, porém não de todas as crianças, somente para aquelas que conseguiram ser institucionalizadas. Garantindo uma sobrevivência adequada na infância de maneira que também promova o desenvolvimento infantil, os governos podem ser capazes de estimular, a partir desse investimento, a garantia do crescimento de capital humano em suas crianças e para seus pais.

O movimento que foi iniciado como a garantia do desenvolvimento infantil e que posteriormente se apresenta como consolidação das condições adequadas de sobrevivência das crianças agora passa a se configurar como uma reta determinante que transpassa a educação e o cuidado. Em outros termos indicamos que, embora a

ECPI possa promover o desenvolvimento integral da criança, no contexto de uma sociedade em que prevalecem o desenvolvimento e a manutenção do sistema dominante, independente dos recursos utilizados para tal fim, essas ações se tornam ponto de garantia de reprodução e hegemonia do status dominante. Quando os documentos internacionais e, acompanhados deles, os nacionais, assumem que o investimento em educação e cuidado na primeira infância trará melhores retornos futuros às crianças e as fará possuir maior capital humano, tornando-as adultos que conseguirão se colocar no mercado de trabalho; ou ainda quando fazem a adesão à lógica da responsabilidade e do empoderamento pessoal, atribuindo, aos sujeitos, responsabilidade exclusiva pelo insucesso na vida, os documentos – nacionais e internacionais – referendam a lógica capitalista vigente.

Entretanto o retorno futuro, defendido pelos neoliberais da Escola de Chicago, não é atributo exclusivo da criança que passa pelas ações de ECPI, e seus pais, principalmente, as mães, podem ser beneficiados nesse contexto. Pois, ao encontrar uma instituição que promova ações de cuidado e ainda eduque, no mesmo período em que essa mãe possa voltar ao mercado de trabalho, isso contribuirá em demasia para a seguridade infantil, uma vez que, com os pais em trabalhos fixos, as chances de essas crianças entrarem no mercado de trabalho diminuem. Devemos recordar que institucionalizar a criança da primeira infância também é pré-requisito para promover o trabalho decente. Não a eliminação do trabalho, mas a condução das atividades possíveis na sociedade capitalista, de maneira que se possam garantir, minimamente, as condições dignas de vida dessas crianças.

Entendemos que a associação entre ECPI e mercado de trabalho forma a combinação necessária à manutenção do sistema de exploração e expropriação do trabalho por parte dos detentores de capital sobre aqueles cuja única matéria prima para a sobrevivência é seu trabalho, ao mesmo tempo em que garantem que seus filhos estarão em local seguro, adquirindo capital humano. Evidenciamos, assim, que as práticas de ECPI não são, especificamente, aquelas provenientes das necessidades infantis, mas sim as que são designadas como fundamentais, pelos governos, visto que são eles os condutores das políticas de educação e que designarão as ações destinadas a cada etapa.

Quando analisamos os documentos nacionais e suas aproximações com os internacionais, podemos observar elementos que evidenciam a adesão à ECPI por parte do governo brasileiro: a ECPI é assumida como resposta aos ODM e à EPT

enquanto estratégia de superação da extrema pobreza, e da fome, considerando sua ausência como promoção da delinquência infantil; essas ações podem ser desenvolvidas em instituições vinculadas ao poder público, e, embora sua oferta não seja em número suficiente, os pais acabam por procurar outras formas de atendimento; a visão holística é base para a ECPI, por mais que exista preponderância das ações de cuidado sobre as de educação; e, por fim, relaciona-se com o mundo do trabalho na medida em que promove inserção das mães no mercado de trabalho e possibilita maior tempo de escolarização, o aumento do retorno futuro, assegura, supostamente, maior rendimento por trabalhador, além de possibilitar a escolarização ao longo da vida.

Esses elementos aqui analisados precisam ter observadas as suas ressalvas, pois, por mais que as ações de ECPI sejam destinadas às crianças, nem todas se referem à proteção da infância e contam com requisitos educacionais. Além disso, o fato de ser atribuída à educação a responsabilidade em garantir retornos futuros significa ignorar todas as relações e as múltiplas condições que configuram a vida da pessoa na sociedade capitalista.

Em nosso entendimento as ações para a educação infantil não dizem respeito exclusivamente à oferta de vagas, ou à existência de um atendimento holístico que envolva educação e cuidado, mas também se referem à qualidade deste atendimento. Ou seja, as ações de educação e cuidado devem ser somadas para a oferta de um atendimento de qualidade, para o desenvolvimento humano. Da forma como as políticas se apresentam para as crianças, educação e cuidado não são ofertados na mesma proporção e a qualidade do atendimento se constitui como inversamente proporcional, na medida em que oportuniza o atendimento precarizado e focalizado com ênfase no cuidado em detrimento da educação.

Entendemos que a partir dos debates apresentados no decorrer desta pesquisa, podemos afirmar que nossa hipótese, bem como nossa tese, confirma-se, ao passo em que os documentos nacionais estruturam políticas e programas que visam atender aos compromissos internacionais da EPT e dos ODM. Entretanto, das indicações iniciais, podemos ampliar alguns elementos como o cuidado que, em termos gerais, acaba por se destinar a todas as crianças da primeira infância e não somente para as de zero a três anos. E, na medida em que as ações de ECPI se vinculam à ideia de sistematização do trabalho decente, é assumido que há a consideração da existência de alguma forma de trabalho no decorrer da infância. O

que pode ser justificado, ao não se indicar como objetivo – do milênio ou sustentável – o fim do trabalho infantil e sim a promoção do trabalho decente, tornando as práticas para a educação – e não de ensino – infantil como as ações para a produção de mão de obra para o sistema capitalista ou como os documentos apresentam: como capital humano futuro, destinado à manutenção da forma existente de produção e expropriação do trabalhador pela sociedade vigente.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; KRAMER, Sonia. “O rei está nu”: um debate sobre as funções da pré-escola. **Cadernos Cedes**: Cortez, n. 9, 1984, p. 27-38.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARCE, Alessandra. **Friedrich Froebel**: O Pedagogo dos Jardins de Infância. Petrópolis: Vozes, 2002.

BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do consenso keynesiano ao pós-consenso de Washington**. 105f. Dissertação de Mestrado em Economia – Universidade Federal de Uberlândia. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp, 2005.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Peres, 1994. (Caderno Dívida Externa, nº 6).

BEHRENS, Marilda Aparecida. **O paradigma emergente e a prática pedagógica**. Petrópolis: Vozes, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundamentos de política social**. Disponível em: <www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2015.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UNB, 1998, 674p. (Vol. 1).

BOITO JR, Armando. Neoliberalismo e burguesia. In: _____ (Org.). **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999, p. 23-76.

BONDARUK, Roberson Luiz. **O império das casas abandonadas**: crianças e adolescentes “de rua” e a polícia. Curitiba: Champagnat, 2005.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Lei nº 13.257/2016, Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Lex**: Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. **71º Sessão, Deliberativa Extraordinária, em 11 de maio de 2016, 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura**. Brasília: Diário do Senado Federal.

BRASIL. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**. Brasília: [s.n.], 2006.

BRASIL. **Atos Internacionais: Prática Diplomática Brasileira – Manual de Procedimentos**. Brasília: [s.n.], 2010.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). **Lex**: Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). **Lex**: Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Lex**: Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Lex**: Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lex**: Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Lex:** Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Constituição Federal (1967). Emenda Constitucional nº 1/1969. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 14/1996. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 45/2004. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 53/2006. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 59/2009. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 64/2010. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 65/2010. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 85/2015. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Medida Provisória nº 339/2006. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (1824). **Lex:** Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Decreto nº 16.272/1923, Aprova o Regulamento da Assistência e Proteção aos Menores Abandonados e Delinquentes. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A/1927, Código dos Menores. **Lex:** Brasília: Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.867/1924, Institue o dia 12 de outubro para ter lugar em todo o território nacional o dia de festa da criança. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Decreto nº 7.030/2009, Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Decreto nº 8.752/2016, de 09 de maio, Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília: **Lex:** Diário Oficial da União.

BRASIL. Decreto nº 99.710/1990, Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Lex:** Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Decreto-Lei nº 11.770 de 09 de setembro de 2008, Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Brasília: **Lex:** Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11770.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689 de 3 de outubro de 1941, Aprova o Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: **Lex:** Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.830/1942, Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943, Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: **Lex:** Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.172/2001, Plano Nacional de Educação. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 11.494/2007, Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 11.578/2007, Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 11.947/2009, Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 12.010/2009, Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília: **Lex:** Planalto.

BRASIL. Lei nº 12.662 de 05 de junho de 2012, Assegura validade nacional à Declaração de Nascido Vivo - DNV, regula sua expedição, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências. Brasília: **Lex:** Planalto.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12662.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.796/2013, Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014, Plano Nacional de Educação. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 13.010, Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel

ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 2.040/1871, Lei do Ventre Livre. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 4.024/1961, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 4.242/1921, Lei Orçamentária Federal. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 4.513/1964, Autoriza o poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 5.692/1971, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 6.697/1979, Código de Menores. **Lex:** Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 9.534/1997, Lei que dispõe sobre os registros públicos. **Lex:** Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL; MEC; CNE; CP. Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília: **Lex:** Diário Oficial da União.

BRASIL; MEC. **De onde vêm os recursos do Fundeb?**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=142:de-onde-vem-os-recursos-do-fundeb>>. Acesso em: 26 maio 2016.

BRASIL; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; UNICEF. **Protocolo de Intenções entre o Ministério da Justiça da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), objetivando a Cooperação Inter-institucional em prol dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_56>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL. **Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007**. Brasília: [s.n.], 2004.

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

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

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

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL. Projeto de Lei nº 193/1989, Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Lex**: Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 05/2009, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Lex**: Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Sistema S**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 04 maio 2016.

BRASIL; BOLÍVIA. **Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_12>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; CUBA. **Ajuste Complementar, por Troca de Notas, ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, de 29 de abril de 1988.** Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1993/b_65_2011-10-04-15-03-18>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL; EGITO. **Programa Executivo do Acordo Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Árabe do Egito.** Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_78>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; FAO. **Memorando de Entendimento entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO):** colaboração em apoio ao desenvolvimento amplo da segurança alimentar ao nível nacional e dentro do escopo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_181>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL; FAO. **Programa Executivo Relativo ao Acordo Marco para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) para Promover a Alimentação Escolar no Âmbito da Iniciativa da América Latina e Caribe sem Fome.** Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6292>. Disponível em: 02 jun. 2015.

BRASIL; INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2009:** resumo técnico. Brasília: O instituto, 2010.

BRASIL; INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2010:** resumo técnico. Brasília: O instituto, 2011.

BRASIL; INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2011:** resumo técnico. Brasília: O instituto, 2012.

BRASIL; INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2012:** resumo técnico. Brasília: O instituto, 2013.

BRASIL; INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2013:** resumo técnico. Brasília: O instituto, 2014.

BRASIL; ITAMARATY. **Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL; MEC (et. al.). **Manual Descritivo para Aquisição de Mobiliário e Equipamentos: implantação de escola de ensino infantil – Proinfância Tipos B e C.** Brasília: FNDE, 2013.

BRASIL; MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL; MEC; CNE. **Nota Técnica de Esclarecimento sobre a Matrícula de Crianças de 4 anos na Educação Infantil e de 6 anos no Ensino Fundamental de 9 anos.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10977-nota-tecnica-matricula-ensino-fundamental-140612-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 02 ago. 2016.

BRASIL; MEC; CNE. Parecer 04 de 16 de fevereiro de 2000, Aprova as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil. **Lex:** Brasília: MEC: CNE.

BRASIL; MEC; CNE. Parecer nº 12 de 08 de julho de 2010, **Estabelece as Diretrizes Operacionais para a Matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.** Brasília: MEC: CNE. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6285-pceb012-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 02 ago. 2016.

BRASIL; MEC; CNE; CEB. Parecer no 17/2012, Orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil, inclusive sobre a formação docente, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.. Brasília: **Lex:** MEC/CNE.

BRASIL; MEC; CNE; CEB. Resolução nº 1, de 10 de março 2011, Fixa normas de funcionamento das unidades de Educação Infantil ligadas à Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações. Brasília: **Lex:** MEC/CNE.

BRASIL; MEC; FNDE. Decreto nº 6.319/2007, Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Lex:** Brasília: FNDE.

BRASIL; MEC; FNDE. Decreto nº 5.973/2006, Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Lex:** Brasília: FNDE.

BRASIL; MEC; FNDE. Resolução nº 006/2007, Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. **Lex:** Brasília: FNDE.

BRASIL; MEC; FNDE. Resolução nº 002/2009, Estabelece as normas para que os Municípios, Estados e o Distrito Federal possam aderir ao Programa Caminho da Escola para pleitear a aquisição de ônibus e embarcações para o transporte escolar. **Lex:** Brasília: FNDE.

BRASIL; MEC; FNDE. Resolução nº 003/2007, Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico - BNDES para aquisição de ônibus, mini-ônibus, microônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica. **Lex:** Brasília: FNDE.

BRASIL; SEB. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEB, 2009.

BRASIL; MEC; SEB. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2006a, vol. 1.

BRASIL; MEC; SEB. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2006b, vol. 2.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL. **Referencial curricular nacional para a educação infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO, DIVERSIDADE E INCLUSÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. CÂMARA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica.** Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

BRASIL; MINISTÉRIO DA SAÚDE. **DATASUS**: relatório executivo da gestão 2011-2014. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL; MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Estabelece que a vigilância do óbito infantil e fetal é obrigatória nos serviços de saúde (públicos e privados) que integram o Sistema Único de Saúde (SUS)** – Portaria Ministerial n. 72/2010. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt0072_11_01_2010.html>. Acesso em 13 jun. 2015.

BRASIL; MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Indicadores de Dados Básicos** – Brasil – 2012. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL; MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portal DataSUS**. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BRASIL; MINISTÉRIO DA SAÚDE; (et. al.). RDC nº 306/2004, Dispõe sobre o Regulamento Técnico para o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde. **Lex**: Brasília: ANVISA.

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: UNESCO, 2008.

BRASIL; NICARÁGUA. **Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Nicarágua**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_148>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; OEI. **Protocolo de Entendimento**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_46>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; PERU. **Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Implementação do “Projeto Piloto de Escola Pública Brasileiro-Peruana”**. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/ajuste-complementar-ao-acordo-basico-de-cooperacao-cientifica-e-tecnica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-do-peru-para-implementacao-do-201cprojeto-piloto-de-escola-publica-brasileiro-peruana201d>>. Acesso em 02 jun. 2015.

BRASIL; PERU. Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_166>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; UNESCO. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura para a criação do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação em São Paulo sob os Auspícios da UNESCO (Categoria 2). Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2012/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-a-organizacao-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-a-ciencia-e-cultura-para-a-criacao-do-centro-regional-de-estudos-para-o-desenvolvimento-da-sociedade-da-informacao-em-sao-paulo-sob-os-auspicios-da-unesco-categoria-2>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL; UNESCO. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura para a Criação e Operação do Centro Regional de Treinamento em Gestão do Patrimônio do Rio de Janeiro sob os Auspícios da UNESCO (Categoria 2). Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-a-organizacao-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-ciencia-e-cultura-para-a-criacao-e-operacao-do-centro-regional-de-treinamento-em-gestao-do-patrimonio-no-rio-de-janeiro-sob-os-auspicios-da-unesco-categoria-2>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL; UNESCO. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura – UNESCO, para a Elaboração do “Guia Geral das Fontes de História da República: Arquivos, Bibliotecas e Museus Brasileiros”. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1989/b_38>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL; UNESCO. Convênio de Cooperação Regional para a Criação e Funcionamento do Centro de Cooperação Regional para a Educação de Adultos na América Latina e no Caribe. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-de-cooperacao-regional-para-a-criacao-e-funcionamento-do-centro-de-cooperacao-regional-para-a-educacao-de-adultos-na-america-latina-e-no-caribe-crefal-entre-a-organizacao-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-a-ciencia-e-a-cultura-unesco-a-sec>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL; UNESCO; COI. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comissão Oceanográfica Intergovernamental, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, para o Estabelecimento do Escritório Regional da COI para o Programa GOOS, no Rio de Janeiro (Brasil). Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2002/b_114>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL; UNICEF. Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância ao acordo entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, de 28 de março de 1966, para a Implementação de Projetos e Atividades de Cooperação no Marco do Plano de Operações 2002-2006 do UNICEF para o Brasil. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_21>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; UNICEF. Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, de 28 de março de 1966, para Implementar Ações de Cooperação Técnica com vistas a Realizar Avaliação das Escolas Públicas do Ensino Básico a partir dos Resultados da “Prova Brasil”. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_145>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; UNICEF. Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância, Fundamentado no Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a República Federativa do Brasil, de 28 de Março de 1966, para Ampliar Ações de Prevenção e de Atenção Integral a Mulheres Grávidas, Crianças e aos Adolescentes na Área do HIV/AIDS e outras DST no Brasil e em Outros Países com os quais o Brasil Mantenha Acordos de Cooperação Técnica Aplicáveis. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_194>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; UNICEF. Declaração Mundial sobre Educação Para Todos e Plano de Ação Para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Brasília: UNICEF, 1991. 20p.

BRASIL; UNICEF. Memorando de Entendimento sobre Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo das Nações Unidas para a Infância para a Implementação de Iniciativas de Cooperação Sul-Sul para as Crianças, o Desenvolvimento e a Equidade. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2011/memorando-de-entendimento-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-fundo-das-nacoes-unidas-para-a-infancia-para-a-implementacao-de-iniciativas-de-cooperacao>>

sul-sul-para-as-criancas-o-desenvolvimento-e-a-equidade>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL; URUGUAI. **Protocolo de Intenções entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai em Matéria de Direitos Relativos à Infância e à Adolescência**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_78>. Acesso em: 01 jun. 2015.

CAMPOS, Maria Malta; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cad. Pesqui. [online]**. 2006, vol.36, n.127, p. 87-128.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Congresso Nacional – Brasília, 1º de janeiro de 1995. In: BRASIL. **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 9-18. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Discursos_fhc.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2014.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 maio 2016.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

CRIANÇAS VS RISCOS/PERIGO. **Legislação proteção de crianças**. Disponível em: <http://www.cnpqjr.pt/Manual_Competencias_Comunicacionais/int_legislacao_protcriancas.html>. Acesso em 08 jun. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez, 1985.

DEBORIN, G.. **La Segunda Guerra Mundial: Ensayo politico-militar**. Moscu: Progreso, 1977.

DELORS, Jacques (et. Al.). **Educação um tesouro a descobrir** – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; UNESCO; MEC. 1998.

DEPUTADOS aprovam redação final do Plano Estadual de Educação do PR. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/06/deputados-aprovam-redacao-final-do-plano-estadual-de-educacao-do-pr.html>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

DREWINSKI, Jane Maria de Abreu. Educação Infantil: o direito negado nas políticas educacionais. **Guairaçá**, Guarapuava, n. 17, 2001, p. 111-133.

DREXEL, John; IANNONE, Leila Rentroia. **Criança e Miséria: vida ou morte?**. 9. ed. São Paulo: Moderna, 1989.

ESTENSSORO. Luis. **Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina**. 286 f.. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Dr.: Sedi Hirano. São Paulo, 2003.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/211971320/texto-Olinda-PDF#scribd>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

FANTASTICO. **Faltam mais de três milhões de vagas em creches e pré-escolas públicas**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/08/faltam-mais-de-tres-milhoes-de-vagas-em-creches-e-pre-escolas-publicas.html>>. Acesso em: 09 ago. 2015.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARIAS, Ernesto (Org.). **Dicionário Escolar Latino-Português**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001612.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.

FELIX, Rosana. Ingresso no Ensino Fundamental do Paraná está envolto em nó jurídico. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/ingresso-no-ensino-fundamental-do-parana-esta-envolto-em-no-juridico-elgy6jmcwpvavg5yhkhdsbo6z>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

FNDE. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2. ed. Brasília: FNDE, 2015.

FNDE. Resolução nº 26/2013, Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Lex**: Brasília: FNDE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em 28 jul. 2015.

FNDE. Resolução nº 38/2009, Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Lex**: Brasília: FNDE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000038&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 28 jul. 2015.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HARVEY. David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HARVEY. David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich Von. **O caminho para a servidão**. Tradução de Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009.

HERNÁNDEZ, Jesús. **Breve historia de la Segunda Guerra Mundial**. Espanha: Nowtilus, 2006.

HOBBSAWM, Eric. **A era do capital**: 1848-1875. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B46vjiRI8hGuVzIEanBQNm9TNzg/edit>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. 9. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov. 2001, p. 30-41.

IBGE. **Estatística do Registro Civil 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 1º trimestre de 2016**. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios/pnadc_201601_trimestre_comentarios_20160519_113000.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

IBGE. **Projeção da população do Brasil por sexo e por idade: 2000-2060**.

Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm>. Acesso em: 09 jun. 2015.

JORNAL NACIONAL. **Michel Temer volta atrás e anuncia a recriação do Ministério da Cultura**. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/05/michel-temer-volta-atras-e-anuncia-criacao-do-ministerio-da-cultura.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. In: SZMRECSÁNYI, Tomás (org.). **John Maynard Keynes: economia**. São Paulo: Ática, 1978. p. 106-126.

KLIJN, E. H. **Redes de políticas públicas: una visión general**. 1998. Disponível em: <http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/RedPolPub_Klijn.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

KUHLMANN JR, Moysés. 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.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Goulbenkian, 1991.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. Tradução de Olinto Beckerman. 3. ed. São Paulo: Global, 1985.

LOPES, Kátia de Carvalho; SHIROMA, Eneida Oto. **Interesses privados na educação pública**: estudo sobre a Rede GIFE Disponível em: < http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307142377_ARQUIVO_Trab_Redes_BA_3junho_final.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

MANIFESTO dos pioneiros da educação nova: a reconstrução educacional no Brasil. 1932. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em: < http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

MARQUES, Walter Ernesto Ude. **Infâncias (pre)ocupadas**: trabalho infantil, família e identidade. Brasília: Plano, 2001.

MARX, Karl. **Miséria da filosofia**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1985.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 8. ed. São Paulo: DIFEL, 1982. (Tomo 1, v.l. 1 – O Processo de Produção do Capital).

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultura, 1996. (Tomo 2, – O Processo de Produção do Capital).

MARX, Karl. **Borrador**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1973.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. 5. ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MAX, Mauro; MELO, Vinicius; Rodrigues, Dhiogenes. **Artigo nº 210 da Constituição Federal**. Campo Mourão: [s.n.], 2015

MAZZUCHELLI, Frederico. **A contradição em processo**: o capitalismo e suas crises. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MERISSE, Antonio. Origens das instituições de atendimento à criança: o caso das creches. In: MERISSE, Antônio (et. al.). **Lugares da infância**: reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato. São Paulo: Arte & Ciência, 1997, p. 25-52.

MIALHE, Jorge Luís. Entre Clio e Themis: Gérmenes do Direito Internacional na antiguidade. **Cadernos Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.salesianocampinas.com.br/unisal/downloads/art09cad01.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTORO, Eugênio Franco. **O Município da Constituição Brasileira**. São Paulo: Educ. 1975.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Liberalismo clássico: notas sobre sua história e alguns de seus argumentos**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2000. n° 40. (Textos Didáticos).

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?**. São Paulo: SENAC, 2001.

MÜLLER, Verônica Regina; MAGER, Miryam; MORELLI, Ailton José. Crianças do Brasil: Percursos históricos para a conquista de direitos. In: MÜLLER, Verônica Regina (Org.). **Crianças dos Países de Língua Portuguesa: histórias, culturas e direitos**. Maringá: EDUEM, 2011, p. 63-106.

PAULO NETTO, José. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008. Volume 1. (Biblioteca Básica de Serviço Social).

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

OIT. **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_547.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2016.

OIT. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009.

ONU. **A história da Organização**. Disponível em: <nacoesunidas/conheca/historia/>. Acesso em: 8 maio 2015a.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015b.

ONU. **Conheça**. Disponível em: <nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em: 8 maio 2015c.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009.

ONU. **O Sistema Nações Unidas**. Disponível em: <nacoesunidas.org/img/organograma.pdf>. Acesso em: 8 maio 2015d.

ONU. **Um mundo para as crianças**: Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da vigésima sétima sessão especial da Assembleia Geral (ONU). Nova Iorque: ONU, 2002.

PARANÁ. Lei nº 18.495 de 24 de junho de 2015, Aprovação do Plano Estadual de Educação adoção de outras providências. **Lex**: Curitiba: Casa Civil.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e Políticas Públicas. *In*: DEL PRIORE, Mary (Org). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999, p. 347-375.

PASTORAL DA CRIANÇA. **Globo e Pastoral da Criança lançam campanha “Toda gestação dura 1000 dias”**. Disponível em: <<http://www.pastoraldacrianca.org.br/pt/noticias2/3591-globo-e-pastoral-da-crianca-lancam-campanha-toda-gestacao-dura-1000-dias>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

PAULA, Nice de. Pnad 2013: Trabalho de crianças e adolescentes caiu 12,3%. **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2013-trabalho-de-criancas-adolescentes-caiu-123-13967952>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira. *In*: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz; EPSJV, 2006, p. 67-107.

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

PNDU. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

PNDU. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**: O trabalho como motor do desenvolvimento humano. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2015_ptBR.pdf>. Acesso em: 31 maio 2016.

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

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o sindicalismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

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.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. **Educação, Sociedades e Culturas**, n° 15, 2001, 117-147.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil: 1930-1973**. 25.ed. Petrópolis: Vozes, 2001, 267p.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 107, p. 7-40, julho/1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, março/2002.

SANTOS, Theotônio. Desenvolvimento e dependência: América Latina no sistema mundial. SANTOS, Theotônio (org.). **América Latina no limiar do século XXI**. Niterói: EdUFF, 2000, p. 9-30.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. 2005**. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605>>. Acesso em: 20 maio 2015.

SCHULTZ, Theodore Willian. **O Capital Humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973a.

SCHULTZ, Theodore Willian. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973b.

SILVA, Roberto da. **Os filhos do governo**: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. São Paulo: Ática, 1997.

SINGER, Paulo. Os efeitos da crise econômica sobre o estado de nutrição dos brasileiros. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Raízes da Fome**. Petrópolis: Vozes; FASES, 1985, p. 50-57.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Volume 1. (Coleção Os Economistas).

SOUZA, Thaís Godoi de. **A política do Programa Abrindo Espaços – PAE**: Educação e Cultura para a Paz (2000 a 2010). Educação para emancipação ou conformação?. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Angela Mara de Barros Lara. Maringá, 2013.

TELAROLLI JÚNIOR, Rodolpho. **Mortalidade Infantil**: uma questão de saúde pública. São Paulo: Moderna, 1997.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Radiografia da Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul em 2013**. Ed. jan/2015. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/educacaocapa2015.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2015.

UNESCO et. al. **Declaração de Incheon Educação 2030**: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Brasília: UNESCO, 2015.

UNESCO. **2014-2021 Medium-Term Strategy**. Paris: UNESCO, 2014.

UNESCO. **Actas de la Conferencia General** – 18ª reunião de 17 de octubre - 23 de noviembre de 1974. Paris: Imprimerie de las Presses Universitaires de France, 1975. (Volume 1, Resoluciones).

UNESCO. **Bases Sólidas**: educação e cuidados na primeira infância – relatório conciso. Brasília: UNESCO, 2007.

UNESCO. **BRICS Construir a educação para o futuro**: Prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional. Brasília: UNESCO, 2014.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância**: Marco de Ação e de Cooperação de Moscou – aproveitar a riqueza das Nações. Brasília: UNESCO, 2010.

UNESCO. **Constituição das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. Londres, 1945. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015a.

UNESCO. **Damascus Declaration on Early Childhood**. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/beirut/single-view/news/damascus_declaration_on_early_childhood/#.VdPEZvIVikp>. Acesso em: 20 jul. 2016a.

UNESCO. **Early Childhood Care and Education Regional Report Africa**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001894/189420e.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016b.

UNESCO. **Early Childhood Care and Education Regional Report Latin America and The Caribbean**. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189212e.pdf>>. Acesso em 20 jul 2016c.

UNESCO. **Educação para todos 2000-2015: Progressos e desafios – Relatório Conciso**. Brasília: UNESCO, 2015b.

UNESCO. **Ensinar e Aprender: alcançar a qualidade para todos – Relatório Conciso**. Brasília: UNESCO, 2014.

UNESCO. **High-Level Conference on Early Childhood Care and Education, Damascus, September, 20-22, 2010**. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/world-conference-on-ecce/single-view/news/high_level_conference_on_early_childhood_care_and_education_damascus_july_5_7_2010/back/24829#.V5dwLrgrLIV>. Acesso em 20 jul. 2016d.

UNESCO. **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**. Brasília: UNESCO-Brasil, 2004, 44p.

UNESCO. **Projeto de aceleração do quadro EPT para o “salto decisivo”:** iniciativa para a EPT: 2013-2015. Brasília: UNESCO, 2013.

UNESCO. **Simpósio Educação Infantil: construindo o presente**. Anais. Brasília: UNESCO, 2003.

UNESCO. **Sobre a representação da UNESCO no Brasil**. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/>>. Acesso em: 8 maio, 2015c.

UNESCO. **The Dakar Framework for Action**. Paris: Graphoprint, 2000.

UNESCO; CONSED. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UNESCO; OCDE. **Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios**. Brasília: UNESCO; OCDE; Ministério da Saúde, 2002.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira 2006** – crianças de até 6 anos o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Brasília: UNICEF, 2006.

UNICEF; BRASIL. **Acôrdio entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1966/b_12>. Acesso em: 01 jun. 2015.

VENANCIO, Renato Pinto. Os aprendizes da guerra. *In*: DEL PRIORI, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999, p. 192-209.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas Constituições brasileiras: texto e contexto. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

WANDERBROOCK JÚNIOR; Durval. **A Educação Sob Medida: Os Testes Psicológicos e o Higienismo no Brasil (1914-1945)**. 169 fls. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Maria Lúcia Boarini. Maringá, 2007.

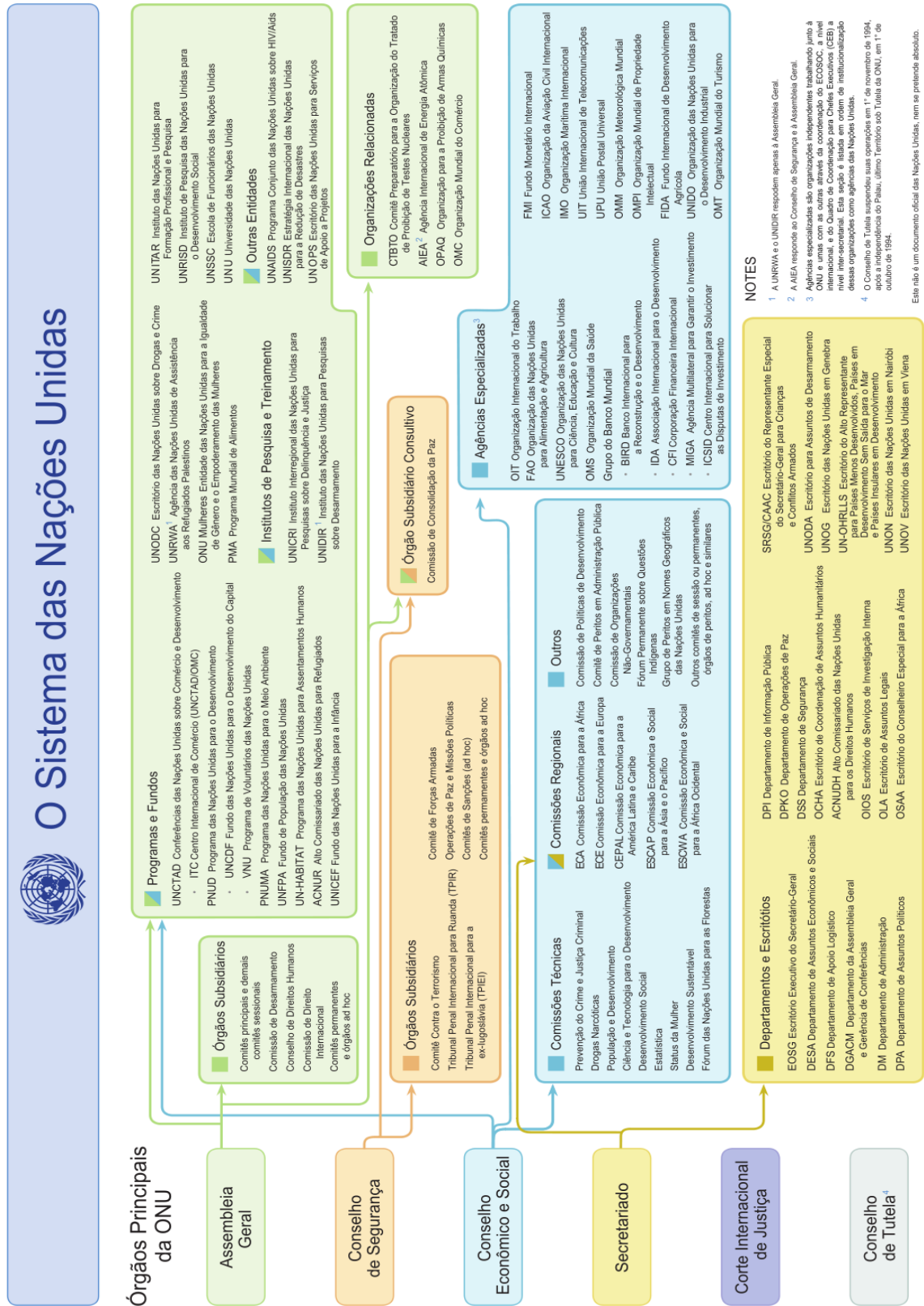
WERNECK, Felipe. **Após cortes no orçamento, IBGE cancela contagem da população**. Estadão. 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,apos-cortes-no-orcamento-ibge-cancela-contagem-da-populacao,1657895>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

WORD ECONOMIC FORUM. **The Human Capital Report 2016**. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/HCR2016_Main_Report.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016.

ANEXOS

Anexo 1 – Organograma da ONU

Publicado pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas DPI/2470—10-00133—abril de 2011



NOTES

- 1 A UNRWA e o UNIDIR respondem apenas à Assembleia Geral.
- 2 A AIEA responde ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral.
- 3 Agências especializadas são organizações independentes trabalhando junto à ONU e unidas com as outras através da coordenação do ECOSOC, a nível intersecretarial. Esta seção é listada em ordem de institucionalização dessas organizações como agências das Nações Unidas.
- 4 O Conselho de Tutela suspendeu suas operações em 1.º de novembro de 1994, após a independência do Palau, último Território sob Tutela da ONU, em 1.º de outubro de 1994.

Este não é um documento oficial das Nações Unidas, nem se pretende absoluto.