



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

**POLÍTICAS PARA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: A EDUCAÇÃO COMO
ESTRATÉGIA PARA PRODUIR UMA NOVA SUBJETIVIDADE NA PRIMEIRA
INFÂNCIA**

KETHLEN LEITE DE MOURA

KETHLEN LEITE DE MOURA

MARINGÁ

2019

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

**POLÍTICAS PARA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: A EDUCAÇÃO COMO
ESTRATÉGIA PARA PRODUIR UMA NOVA SUBJETIVIDADE NA PRIMEIRA
INFÂNCIA**

Tese apresentada por KETHLEN LEITE DE MOURA, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de Concentração: EDUCAÇÃO.

Orientador(a):

Profa. Dra. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho

MARINGÁ
2019

FICHA CATALOGRÁFICA:

Deverá ser impressa no verso da folha de rosto.

Para confecção da Ficha Catalográfica, o aluno deverá levar um exemplar impresso da Dissertação à Biblioteca Central da UEM. Agendamentos e informações:
<http://www.bce.uem.br/sib/catalogacao.php>

E-mail: bce-pte@uem.br

Fone: (44)3011-4486 / (44)3011-4483

KETHLEN LEITE DE MOURA

**POLÍTICAS PARA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: A EDUCAÇÃO COMO
ESTRATÉGIA PARA PRODUZIR UMA NOVA SUBJETIVIDADE NA PRIMEIRA
INFÂNCIA**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho – UEM

Profa. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff – UFPR – Curitiba

Prof. Dr. Roberto Antônio Deitos – UNIOESTE – Cascavel

Profa. Dra. Maria Luisa Furlan Costa – UEM

Profa. Dra. Maria Aparecida Cecílio – UEM

Profa. Dra. Eliana Cláudia Navarro Koepsel – UEM (Suplente)

Profa. Dra. Isaura Mônica Zanardini – UNIOESTE – Cascavel
(suplente)

Maringá, 06 de dezembro de 2019.

Dedico esta tese:

a Deus.

às minhas avós Benedita (in memoriam) que infelizmente nos deixou cedo demais, partindo dessa vida sem saber assinar seu próprio nome; e à Carolina que em sua infância foi a melhor aluna do primário na escola, mas teve que deixar os estudos para trabalhar na roça com seus pais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me dar forças e me iluminar diante das aflições que me cercaram ao longo dessa jornada. A escrita acadêmica, por muitas vezes solitária, promove ansiedade e o medo de errar, mas Papai com sua doce voz sempre me dizia “filho meu, tenha calma, e quando afligir tua alma erga teus olhos e cante”!

Agradeço aos professores do curso de Pedagogia que fizeram parte da minha jornada acadêmica ao longo desses dez anos de UEM, é impossível mencionar o nome de todos àqueles que me inspiraram a ser uma Pedagoga que acredita e luta por uma educação pública e de qualidade. Aos meus mestres, minha mais sincera admiração, carinho e respeito por tudo o que me ensinaram.

A minha orientadora Professora Doutora Elma Júlia Gonçalves de Carvalho pelas correções detalhadas, pelo rigor acadêmico-científico e por auxiliar na compreensão crítica sobre as políticas.

A Professora Elisângela Alves da Silva Scaff por aceitar prontamente participar da qualificação e deste momento de defesa, seus apontamentos foram fundamentais para melhor compreensão do objeto e prosseguimento na escrita.

Ao Professor Roberto Antônio Deitos, que participou de minha banca de Mestrado e agora finalizando o processo formativo acadêmico com o Doutorado. Obrigada Professor por todas as contribuições, é um prazer tê-lo novamente nesse momento.

A Professora Maria Luisa Furlan Costa, por conduzir seus apontamentos sempre com alegria em sua fala, sem esquecer do rigor científico. Professora tu estás presente em minha formação desde a graduação, agradeço todos os ensinamentos ao longo desse percurso.

A Professora Maria Aparecida Cecílio, não há palavras para expressar o tamanho do meu carinho e admiração por você. Ao longo dessa jornada, sempre aconselhou e acolheu da maneira mais gentil e humilde, sua generosidade e intelectualidade demonstram a pessoa maravilhosa que és. Obrigada por estar presente nesse momento!

A Professora Eliana Cláudia Navarro Koepsel está presente na minha formação enquanto Pedagoga desde a graduação, sua delicadeza, alegria, inteligência e intelectualidade deixaram profundas marcas em minha formação.

Há duas professoras que não posso deixar de mencionar, que mesmo não fazendo parte diretamente deste momento, contribuíram ao longo dessa caminhada de maneira ímpar:

- ✓ Professora Irizelda, minha querida e eterna orientadora, não tenho palavras para dizer o quanto eu te admiro enquanto profissional e pessoa. Sempre me acolheu em todos os momentos que eu precisei ao longo desse caminho, fez papel de orientadora, de mãe e de psicóloga. Nunca mediu esforços para me incentivar, e, principalmente, me ensinar a acreditar em mim mesma, que eu possa ser ao menos metade da profissional e da pessoa que és. Minha eterna gratidão e carinho!
- ✓ Professora Ângela, que chegou nessa estrada, também, na graduação, ensinando com alegria, rigor científico e paciência. Obrigada por me ensinar com leveza, com risadas e alegria, você é um exemplo de profissional e de pessoa, suas palavras encorajadoras fazem de você uma pessoa admirável e inspiradora.

Aos professores César de Alencar Arnaut de Toledo e Marcília Periotto por todo ensinamento sobre os clássicos.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, por lutarem para manter um programa *strictu senso* com qualidade e, por ensinarem com rigor acadêmico-científico, fator que proporcionou subsídios para chegar até aqui.

Ao Hugo, secretário do Programa de Pós-Graduação (PPE), pela atenção e prontidão.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisa em Gestão e Educação (GEPGE) pelas discussões teóricas.

As professoras Sandra e Natalina por contribuírem de maneira delicada, leve e humana nos debates teóricos desde a graduação até o momento. Além de serem humanas, esbanjam alegria, amor e atitudes contagiantes!

Em especial:

Aos meus pais, Judith e Nivaldo, que são a base de tudo! Obrigada por terem me dado a vida, e gratidão à vida por me presentear com os pais certos para mim. O amor e o encorajamento de vocês, a cada ligação, são fundamentais para eu ter chegado até aqui.

Aos meus irmãos Kelly e Michel que são os laços fraternais mais importantes para mim.

As minhas tias Cristina e Nair e minha avó Carolina, por toda preocupação amor, orações, incentivo e ligações para dizer que estão com saudades.

Ao meu sobrinho Felipe que chegou e materializou o amor em minha vida, sua alegria e seu jeito preencheu a família de amor e união. Obrigada cunhada Andresa por nos dar esse maravilhoso presente!

Ao Álvaro, pelo apoio, companheirismo, amor, respeito e paciência expressos nessa jornada. Nesses anos juntos, apoiou minhas reclusões e minhas ausências em finais de semana e feriados, sempre buscando me ajudar para que eu concretizasse esse momento. Obrigada por trazer o Otto para minha vida, a chegada do nosso canino me trouxe alegria e iluminou àquela casa estranha que eu chamava de lar.

A família Berto-Paim por todo acolhimento e carinho ao longo desses anos.

Aos amigos Cibele, Luís, Kleber e Lie que compreenderam minhas ausências durante todos esses anos, por me incentivarem, partilharem angústias e alegrias, e pelas ligações que muitas vezes foram madrugadas adentro.

A Camila, por ter se tornado uma grande amiga que divide angústias, alegrias e risadas nessa estrada da vida. Obrigada por ser companheira nas pesquisas, publicações, participação em eventos e na vida. Minha gratidão por sua amizade gratuita e generosa que me faz acreditar nas pessoas.

As amigas Analice, Mariana, Ligiane e Aline pelas risadas e conversas ao longo desse tempo, que tornaram a chegada mais leve.

Ao amigo Jeferson, por acreditar em mim, pelas discussões e debates teóricos, pelos desabafos políticos, pelas altas risadas, pela amizade sincera e pelo carinho.

A amiga Cynira que chegou em um momento inusitado e trouxe conforto, alegria, acolhimento e amizade. Obrigada por me agradecer com sua amizade!

À amiga Nilvane, que nunca hesitou em ajudar, por todo incentivo, encorajamento e socorro nas horas mais importantes.

Às minhas alunas do curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá que permitem eu ensiná-las, pela torcida e carinho.

Ao PG Somos 1 que me acolheram, tornando minhas terças-feiras mais leves.

Aos professores das escolas públicas por onde passei, desde a pré-escola até a Universidade, vocês me ensinaram a lutar por uma educação pública, gratuita e de qualidade, a questionar o sistema e a não aceitar a desigualdade social, foi por cada um de vocês que hoje termino minha formação acadêmico-profissional.

E essa será a flor da resistência, que traz reflexões sobre crianças pobres e oprimidas por um sistema que tem negado a sua existência... pelos olhos castanhos dessa menina, é possível enxergar de forma palatina, o grito apavorado, das crianças da América Latina.

(Kethlen Leite de Moura, 29 de abril de 2018).

*“Quando alimentei os pobres chamaram-me de **Santo**, mas quando perguntei porque há tanta gente pobre chamaram-me de **Comunista**”*

(Dom Hélder Câmara).

MOURA, Kethlen Leite de. **Políticas para Infantilização da Pobreza:** a educação como estratégia para produzir uma nova subjetividade na primeira infância. 325 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Dra. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Maringá, 2019.

RESUMO

A tese resulta da pesquisa sobre a infantilização da pobreza que utiliza a educação para a primeira infância como estratégia para supostamente romper com o ‘ciclo intergeracional da pobreza’. O estudo teve por objetivo analisar a concepção de ‘infantilização da pobreza’, a partir da abordagem multidimensional da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que, ao combinar privação monetária, nutricional e de direitos sociais, tem por objetivo promover, por meio da educação, a formação de ‘capital humano’ demandado pelo desenvolvimento produtivo regional. Considera-se que a investigação sobre o fenômeno de ‘infantilização da pobreza’, pressupõe a compreensão da totalidade social, com seus condicionantes estruturais e conjunturais, ou seja, inserida no modo de produção capitalista. Assim sendo, analisa-se as políticas educacionais para a primeira infância, considerando sua natureza e especificidade, no contexto da crise estrutural do capital. A tese que norteou essa pesquisa é que a ‘infantilização da pobreza’ ao utilizar a educação para a primeira infância como forma de gerenciamento da pobreza não capta a essência do fenômeno, ou seja, as condições sociais e econômicas a partir da produção, distribuição e consumo de bens. Tendo por base os suportes teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético, a partir da apreensão da dinâmica da sociedade que subordina as relações sociais ao comando do capital, analisou-se os encaminhamentos da *global governance* para a ‘infantilização da pobreza’ e o papel Estado nos encaminhamentos de políticas educacionais para o desenvolvimento econômico da região. Os dados revelam os limites da abordagem multidimensional da ‘infantilização da pobreza’, à medida que utiliza-se da educação para a primeira infância para educar desde cedo uma nova geração da classe trabalhadora, na perspectiva de que o acesso às ‘oportunidades’ de bem-estar das crianças latino-americanas dependeria do acesso à escolarização, desconsiderando que os processos de pauperização decorrem da relação contraditória entre produção coletiva e apropriação privada da riqueza socialmente produzida. Observou-se que a busca de políticas que permitam combater a ‘infantilização da pobreza’ tem relação intrínseca com as contradições materiais que permitem a reprodução desta sociedade, pois almeja-se erradicar o ‘ciclo intergeracional da pobreza’ por meio da formação, desde a mais tenra idade, de indivíduos empreendedores, de modo a aumentar a produtividade do trabalho, a formação do ‘capital humano’ futuro e a acumulação capitalista.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. CEPAL. Infantilização da pobreza. Subjetividade. Primeira Infância.

MOURA, Kethlen Leite de. **Poverty Infantilization Policies:** education as a strategy for producing a new subjectivity in early childhood. Thesis (Doctorate in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Elma Júlia Gonçalves de Carvalho, 2019.

ABSTRACT

The thesis results from research on the infantilization of poverty that uses early childhood education as a strategy to supposedly break the 'intergenerational cycle of poverty'. The study aimed to analyze the concept of 'infantilization of poverty', based on the multidimensional approach of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) which, by combining monetary, nutritional and social deprivation, aims to promote, through education, the formation of 'human capital' demanded by regional productive development. It is considered that research on the phenomenon of 'infantilization of poverty' presupposes the understanding of the social totality, with its structural and conjunctural conditions, that is, inserted in the capitalist mode of production. Thus, we analyze the educational policies for early childhood, considering their nature and specificity, in the context of the structural crisis of capital. The thesis that guided this research is that the 'infantilization of poverty' when using early childhood education as a form of poverty management does not capture the essence of the phenomenon, that is, the social and economic conditions from the production, distribution and consumption of goods. Based on the theoretical-methodological supports of historical-dialectical materialism, from the apprehension of the dynamics of society that subordinates social relations to the command of capital, we analyzed the directions of global governance for the 'infantilization of poverty' and the role State in the forwarding of educational policies for the economic development of the region. The data reveal the limits of the multidimensional approach to 'infantilization of poverty' as early childhood education is used to educate a new generation of the working class early on, with the view that access to 'opportunities' for good. The situation of Latin American children would depend on access to schooling, disregarding that the processes of pauperization derive from the contradictory relationship between collective production and private appropriation of socially produced wealth. It was observed that the search for policies to combat the 'infantilization of poverty' has an intrinsic relationship with the material contradictions that allow the reproduction of this society, since it aims to eradicate the 'intergenerational cycle of poverty' through education, since the entrepreneurs at an early age in order to increase labor productivity, the formation of future 'human capital' and capitalist accumulation.

Key words: Educational policies. ECLAC. Infantilization of poverty. Subjectivity. Early childhood.

MOURA, Kethlen Leite de. **Políticas para la infantilización de la pobreza:** la educación como estrategia para producir una nueva subjetividad en la primera infancia. 325 fls. Tesis (Doctorado en Educación) - Universidad Estatal de Maringá. Asesora: Dra. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Maringá, 2019.

RESUMEN

La tesis es el resultado de una investigación sobre la infantilización de la pobreza que utiliza la educación de la primera infancia como una estrategia para supuestamente romper el "ciclo intergeneracional de la pobreza". El estudio tuvo como objetivo analizar el concepto de 'infantilización de la pobreza', basado en el enfoque multidimensional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que, al combinar la privación monetaria, nutricional y social, tiene como objetivo promover, a través de la educación, la formación de 'capital humano' exigido por el desarrollo productivo regional. Se considera que la investigación sobre el fenómeno de la "infantilización de la pobreza" presupone la comprensión de la totalidad social, con sus condiciones estructurales y coyunturales, es decir, insertadas en el modo de producción capitalista. Por lo tanto, analizamos las políticas educativas para la primera infancia, considerando su naturaleza y especificidad, en el contexto de la crisis estructural del capital. La tesis que guió esta investigación es que la 'infantilización de la pobreza' cuando se utiliza la educación de la primera infancia como una forma de gestión de la pobreza no captura la esencia del fenómeno, es decir, las condiciones sociales y económicas de la producción, distribución y consumo de bienes. Con base en los apoyos teórico-metodológicos del materialismo histórico-dialéctico, desde la comprensión de la dinámica de la sociedad que subordina las relaciones sociales al dominio del capital, analizamos las direcciones de la gobernanza global para la 'infantilización de la pobreza' y el papel Estado en el reenvío de políticas educativas para el desarrollo económico de la región. Los datos revelan los límites del enfoque multidimensional de la infantilización de la pobreza, ya que la educación de la primera infancia se utiliza para educar a una nueva generación de la clase trabajadora desde el principio, con la visión de que el acceso a las 'oportunidades' para el bien. La situación de los niños latinoamericanos dependería del acceso a la escolarización, sin tener en cuenta que los procesos de pobreza derivan de la relación contradictoria entre la producción colectiva y la apropiación privada de la riqueza producida socialmente. Se observó que la búsqueda de políticas para combatir la infantilización de la pobreza tiene una relación intrínseca con las contradicciones materiales que permiten la reproducción de esta sociedad, ya que su objetivo es erradicar el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de la educación desde empresarios a una edad temprana para aumentar la productividad laboral, la formación del futuro capital humano y la acumulación capitalista.

Palabras-clave: Políticas educativas. CEPAL. Infantilización de la pobreza. Subjetividad. Primera Infancia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma do Sistema das Nações Unidas	96
Figura 2 – Organograma da CEPAL	116
Figura 3 – As taxas de pobreza infantil na América Latina e Caribe, e no mundo	152
Figura 4 – A América do Sul: população menos de 18 anos com uma ou mais privações graves, por volta de 2000 (em porcentagens)	154
Figura 5 – Mapa Conceitual 1: La hora de la igualdad – CEPAL (2010)	163
Figura 6 – Mapa Conceitual 2: Pobreza Infantil en America Latina y el Caribe – CEPAL (2010)	171
Figura 7 – Mapa Conceitual 3 – Ordenamento Jurídico Educacional Brasileiro – anos 1990 – 2000	238
Figura 8 – Mapa Conceitual 4 – Ordenamento Jurídico Educacional no Brasil, nos anos 2000 a 2016	273

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo de textos encontrados nas bases de dados	41
Gráfico 2 - Os países mais desiguais da América Latina e Caribe	130
Gráfico 3 - As desigualdades educacionais se transmitem de pais para filhos: jovens de 20 a 24 anos de idade que completaram ao menos 09, ao menos 12 e ao menos 14 anos de estudo	133
Gráfico 4 – As taxas de pobreza e extrema pobreza infantil na ALC	150
Gráfico 5 - Quociente entre taxas de pobreza por volta de 1990, 2002 e 2008: crianças entre 0 e 14 anos em relação a adultos	159
Gráfico 6 - América Latina (16 países): custo de transferência de uma linha de pobreza para crianças menores de 5 anos, por volta de 2008 (em porcentagens do PIB)	161
Gráfico 7 - ALC (18 países): infância com privações graves e moderadas no acesso a educação (2007)	167
Gráfico 8 – América Latina e Caribe (18 países): incidência da pobreza infantil, a partir de 2007 (em porcentagem).	172
Gráfico 9 – ALC: incidência da infantilização da pobreza segundo áreas geográficas (2007)	174
Gráfico 10 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência (1980-2013)	175
Gráfico 11 – América Latina (15 países): aporte relativo de dimensões selecionadas para a pobreza, por grupos de países, 2011	177
Gráfico 12 – América Latina: incidência de extrema pobreza e pobreza infantil total, e porcentagem de crianças em domicílios indigente ou pobres (segundo o método de renda)	180
Gráfico 13 – Variação real do Gasto Social Federal (1995-2001)	206
Gráfico 14 – Taxa de frequência à creche ou pré-escola, de crianças de 0 a 6 anos, em %.	221
Gráfico 15 – Crianças e adolescentes privados de direitos	223
Gráfico 16 – Proporção de pessoas residentes em domicílios permanentes com restrições ao acesso, por tipo e quantidade	224
Gráfico 17 – Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, por grupo de idade (BRASIL, 2017).	226
Gráfico 18 – População residente de crianças e adolescentes, por grupos de idade no Brasil (1992-1997).	246
Gráfico 19 – Taxa bruta de frequência à creche, das crianças de 0 a 3 anos de idade, por situação de domicílio, cor e quintos de renda familiar per capita – Brasil – 2005 e 2012	259
Gráfico 20 – Proporção das crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituição de ensino, por quintos do rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> – Brasil 2—5/2015.	264

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas no Brasil da AID	108
Tabela 2 – Anos de educação necessários para ter boa probabilidades de não cair na pobreza	134
Tabela 3 – América Latina: cobertura, benefícios e redução da pobreza, a partir da transferência de uma linha de pobreza para crianças menores de 5 anos, por volta de 2008	160
Tabela 4 – América Latina: distribuição de renda dos domicílios, por quintis extremos (2002-2012)	178
Tabela 5 – Medidas do <i>poverty gap</i> e outras características das classes de rendimento efetivo domiciliar <i>per capita</i> (linha de pobreza) (2016-2017)	225
Tabela 6 – Evolução da população de 0 a 6 ano de idade e das matrículas no pré-escolar e percentual de crianças atendidas no pré-escolar – Brasil (1979-1991)	232
Tabela 7 – População de 0 a 6 anos, por grupos de idade e frequência à creche ou pré-escola, segundo as grandes regiões, 1996	234
Tabela 8 – Número de matrículas na Educação Infantil no Brasil – 2005 a 2015	264

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos históricos da CEPAL	104
Quadro 2 – Políticas de reformas estruturais na América Latina e Caribe	112
Quadro 3 – Síntese dos elementos analíticos que compõe o pensamento da CEPAL	114
Quadro 4 – Documentos da CEPAL que tratam de pobreza e educação (1990-2000)	123
Quadro 5 – Documentos da CEPAL que tratam de pobreza e educação (2000-2019)	136
Quadro 6 – A normativa internacional do direito a educação e proteção à criança	148
Quadro 7 – Dimensões, indicadores de carências e ponderações para a medição da pobreza com base em indicadores clássicos de necessidades básicas insatisfeitas	176
Quadro 8 – Construção da Agenda Internacional da Terceira Via	192
Quadro 9 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, MARE, 1995	200
Quadro 10 – Brasil: reforma do sistema de proteção social (1995-2002)	204
Quadro 11 – Legislação e Política Educacional para a Infância (0 a 6 anos) – 1990-2000.	229
Quadro 12 - Legislação e Política Educacional para a Infância (0 a 6 anos) – 2001-2016.	243
Quadro 13 – Excertos do Plano Nacional pela Primeira Infância (2010)	254
Quadro 14 – Interação de competências humanas	274

LISTA DE SIGLA

ABEBÊ	- Associação Brasileira de Estudos sobre o Bebê
ABEC	- Associação Brasileira de Editores Científicos
AEVI	- Associação Empresarial de Vinhedo
AID	- Associação Internacional de Desenvolvimento
ALC	- América Latina e Caribe
ANDI	- Agência de Notícias dos Direitos da Infância
ANPED	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BF	- Bolsa Família
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
BSM	- Brasil Sem Miséria
CDC	- Convenção dos Direitos da Criança
CECIP	- Centro de Criação de Imagem Popular
CEPA	- Comissão Econômica para a África
CEPAEO	- Comissão Econômica para a Ásia e o Oriente Médio
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPE	- Comissão Econômica para a Europa
CF	- Constituição Federal
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	- Conselho Nacional de Educação
COEDI	- Coordenação Geral de Educação Infantil
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONASS	- Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
DCNEI	- Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	- Estados Unidos da América
FCP	- Fundo de Combate a Pobreza
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FINEDUCA	- Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FMCSV	- Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDCA	- Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GIFE	- Grupo de Institutos Fundações e Empresas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDIS	- Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social
IFAN	- Instituto da Infância
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	- Ministério da Administração e de Reforma do Estado
MC	- Mapa Conceitual
MDS	- Ministérios do Desenvolvimento Social
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
MIEIB	- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MLPI	- Marco Legal da Primeira Infância
MME	- Ministério de Minas e Energia
MPAS	- Ministério da Previdência e da Assistência Social
MS	- Ministério da Saúde
MT	- Ministério do Trabalho
NEMPEC	- Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Espaço e Cultura
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	- Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OMEP	- Organização Mundial da Educação Pré-Escolar
OMEPE	- Organização Mundial para Educação Pré-Escolar
ONG	- Organizações Não Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OOM	- Organizações e Organismos Multilaterais
OPS	- Organização Pan-Americana de Saúde
OS	- Organização Social
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PCS	- Programa de Comunicação Social
PDRAE	- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEI	- Política Externa Independente
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	- Produto Interno Bruto
PIM	- Primeira Infância Melhor
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNEI	- Plano Nacional de Educação Infantil
PNPI	- Plano Nacional para a Primeira Infância
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
PROS	- Partido Republicano da Ordem Social
PT	- Partido dos Trabalhadores
RCNEI	- Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
RDH	- Relatório de Direitos Humanos
RNPI	- Rede Nacional da Primeira Infância
RPS	- Rede de Proteção Social
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
UFMS	- Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFRGS	- Universidade Federal do Rio Grande do Sul

- UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
- UNB - Universidade de Brasília
- UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
- UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	22
2	INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: FENÔMENO DA SOCIEDADE CAPITALISTA	47
	2.1 POLÍTICA DE GESTÃO DA POBREZA NO CONTEXTO DA SOCIEDADE CAPITALISTA	48
	2.2 A INFÂNCIA POBRE COMO OBJETO DE INTERVENÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA	62
	2.3 A INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: NOVO FOMENTO DE CONTROLE DOS MEIOS DE PRODUÇÃO.....	84
3	A ARQUITETURA DA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: O PAPEL DA CEPAL NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-EDUCATIVO PARA A INFÂNCIA	102
	3.1 CEPAL: INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-EDUCATIVO....	102
	3.2 A AGENDA ECONÔMICA-SOCIAL PARA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA DA CEPAL: A EDUCAÇÃO COMO “CHAVE MESTRA” PARA SUPERAR A REPRODUÇÃO INTERGERACIONAL DA POBREZA	130
	3.3 A AGENDA REGIONAL ECONÔMICO-EDUCATIVA CEPALINA PARA REDUÇÃO DA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA.....	152
4	MARCO LEGAL DA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA BRASILEIRA	194
	4.1 REFORMA EDUCACIONAL E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO ENCAMINHAMENTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA	195
	4.2 MARCO LEGAL DA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS: COESÃO DE AGENDAS	219
	4.2.1 Documentos oficiais brasileiros como repercussão da infantilização da pobreza de 1990 a 2000	238
	4.2.2 Documentos oficiais brasileiros como repercussão da infantilização da pobreza de 2001 a 2016.....	252
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	287
	REFERÊNCIAS	298

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo da pesquisa é a política de ‘infantilização da pobreza’ formulada a partir da abordagem multidimensional da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A política de ‘infantilização da pobreza’, que ora investigamos é resultado da agenda regionalmente estruturada para a educação, iniciada nos anos de 1990 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), cujo objetivo anunciado é erradicar o ‘ciclo intergeracional da pobreza’.

Por meio da abordagem multidimensional a política de ‘infantilização da pobreza’ é definida como privação de nutrição, água, acesso a serviços básicos de saúde, proteção, renda e, principalmente educação, implica, portanto, que as crianças de zero a seis anos de idade não tem garantido seus direitos mais básicos firmados na Convenção dos Direitos da Criança (UNICEF, 1989).

De acordo com o Dicionário Aurélio *infantilizar* significar “[...] dar caráter infantil a alguma coisa ou a si próprio [...]” (AURÉLIO, 2017, p. 387), desse modo a ‘infantilização da pobreza’ consubstanciada nos documentos da CEPAL, confere à pobreza um caráter infantil. Segundo a CEPAL,

[...] um aspecto preocupante da evolução da pobreza monetária na América Latina e no Caribe é que sua incidência é maior em famílias com alto nível de dependência, o que deixa a situação de maior prejuízo para a sociedade e, para meninos e meninas e adolescentes. Já em meados dos anos de 90, iniciou-se na região o debate sobre a infantilização da pobreza, conceito cada vez mais vigoroso devido à super-representação da infância e adolescência nas taxas de pobreza em comparação com outras faixas etárias. Nos anos 90, vários estudos começaram a refletir preocupações sobre a infantilidade da pobreza na América Latina. [...] As evidências mostraram que a pobreza entre a população infantil é maior se comparada aos períodos de recessão. O mais impressionante foi que crianças e jovens foram os mais afetados pelas crises, apesar das profundas transformações demográficas que a região vinha passando, onde representavam uma parcela total cada vez menor da população. Em suma, a pobreza infantil foi reduzida menos do que a pobreza dos adultos [...] (CEPAL, 2013, p. 95) ¹.

¹ Traduzido pela autora do original “[...] Un aspecto preocupante de la evolución de la pobreza monetaria en América Latina y el Caribe es que su incidencia es más elevada en los hogares que tienen un alto nivel de dependência, lo que deja en una situación de mayor desmedro a los niños, niñas y adolescentes. Ya a mediados de los años noventa se inició en la región el debate sobre la infantilización de la pobreza, concepto cada vez más vigente por la sobrerrepresentación de la infancia y la adolescência em los índices de pobreza respecto de otros grupos etários. En la década de 1990,

Assim, a concepção de ‘infantilização da pobreza’ é entendida como a privação dos direitos das crianças, como a falta de acesso à educação, nutrição, moradia, água, saneamento básico e informação, fatores que, segundo a perspectiva multidimensional cepalina, constituem e perpetuam pobreza em países latino-americanos.

A preocupação com a ‘infantilização da pobreza’ tem seu início no Uruguai, no ano de 1985, com a sinalização de Juan Pablo Terra e Mabel Hopenhaym (1986) que atribuíram a origem desse fenômeno “[...] às diretrizes de política econômica implementadas na ditadura militar uruguaia, durante o período de 1973 a 1984 [...]” (DÍAS, 2008, p. 03). As reformas econômicas em curso no Uruguai, naquele contexto, impactaram diretamente no Estado de bem-estar social uruguaio, o que resultou na virada econômica do país, devido à expansão da liberalização financeira e comercial e às reduções no salário mínimo, resultando na incidência de aumento da pobreza infantil no país de aproximadamente 90% (DÍAS, 2008).

É consenso na literatura de vertente materialista histórica que os desdobramentos da crise estrutural do capital causaram importantes mudanças econômicas, políticas e sociais no final do século XX em todo o mundo. A crise econômica que afetou a economia mundial nos anos de 1970, fez com que esse problema se aprofundasse nos países latino-americanos e caribenhos. Nesse contexto, temos a ascensão de Margareth Thatcher ao poder na Inglaterra e de Ronald Regan nos Estados Unidos da América. Esse fenômeno econômico-político denominado de neoliberalismo, monopolização, financeirização, globalização e mundialização são nomes que caracterizam a liberalização do fluxo de capitais e o processo de acumulação flexível. Fatos aparentemente dessemelhantes, que “[...] conjuntamente, deram início a um único movimento internacional de reformulação do capitalismo” (VITAGLIANO, 2004, p. 19), ocasionando maiores possibilidades para a livre circulação e acumulação de capitais.

diversos estudios comenzaron a reflejar la preocupación por la infantilización de la pobreza en América Latina. [...] La evidencia mostraba que la pobreza entre la población infantil y también más elástica con respecto a los períodos de recesión. Lo más llamativo era que niños y jóvenes resultaban los más afectados por las crisis, pese a las profundas transformaciones demográficas que venía experimentando la región, donde representaban una porción cada vez menor total de la población. En definitiva, la pobreza infantil se redujo menos que la pobreza de los adultos mayores” (CEPAL, 2013, p. 95).

No entanto, o desfecho regional hiperendividado dos anos 1980, trouxe uma cascata de problemas financeiros para a América Latina nas décadas seguintes, o que supostamente ocasionou reformas estruturais nos países latino-americanos. De acordo com Cruz (2007) as reformas iniciadas nos anos de 1990 na América Latina tem caráter estrutural, contudo, “[...] não podem ser analisadas como um movimento hegemônico, ordenado e sincrônico [...]” (MARANHÃO, 2009, p. 11), pois há diferenças históricas e conjunturais dos países da região.

As reformas tinham por intenção combater as crises, consideradas um remédio simples para manter a eficiência do papel do Estado. Para Antunes (2002), a base material do projeto político-econômico que desencadeou as reformas, portanto, foi um artifício para reestruturar a produtividade do capital a partir de privatizações, desregulamentação dos direitos trabalhistas e desmontagem do setor produtivo estatal (MOURA, 2013). As mudanças econômicas, políticas e sociais em curso na América Latina ressaltavam a necessidade de ampliar o crescimento econômico da região, os ajustes tinham por intenção definir encaminhamentos que contribuíssem para a cooperação internacional.

Neste contexto, a implementação de reformas estruturantes engendradas por sistemas supranacionais como Banco Mundial (BM) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), forneceram orientações para que os países da região erradicassem a pobreza e as desigualdade sociais, motivando a ALC a se enquadrar nas mudanças político-econômicas e se integrar a globalização.

A América Latina das décadas de 1980 e 1990 é marcada por crises cambiais e financeiras, efeitos dos “[...] desequilíbrios monetários, fiscais e nas contas correntes do balanço de pagamentos” (ALDRIGHI; CARDOSO, 2009, p. 62). As crises que abrangeram de forma simultânea os países da região, inclusive no Brasil, tornou essas economias extremamente vulneráveis. A vulnerabilidade conduziu a readequação dos planos de desenvolvimento dos países da região às orientações da CEPAL e aos ajustes estruturais de recomendados por credores internacionais como Banco Mundial, com a finalidade de retomada do crescimento econômico.

De acordo com Oliveira (2001), a CEPAL, nos anos 1990, passa a atuar como uma assessora nos assuntos relacionados ao desenvolvimento econômico e social da América Latina. A agenda cepalina foi confeccionada de acordo com os ideais da ONU, “[...] a ideia de que o subdesenvolvimento é um **círculo vicioso**, cuja ruptura não é fácil nem muito menos **natural**” (MORAES, 1995, p. 20, grifo do autor). A

Comissão desenvolveu propostas especializadas em tendências econômicas e sociais, de médio e longo prazo.

As proposições cepalinas para os anos 1990 disseminadas a partir do documento *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritária del desarrollo de America Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990) visavam diagnosticar os retrocessos econômicos e sociais vividos na América Latina e Caribe nos anos 1980 e propor orientações que conduzissem os países latino-americanos e caribenhos para a transformação produtiva. A base do documento cepalino apoia-se em experiências vividas pela América Latina e Caribe, no que tange ao produto real per capita da década de 1980, diante desse quadro a CEPAL (1990) apresentava os desafios, da década de 1990, que os países latino-americanos enfrentariam, e a necessidade de os países da região encontrarem o caminho para o crescimento sustentável, o fortalecimento da democracia e a erradicação da pobreza. As proposições cepalinas traduziam a importância dos países da ALC ajustarem suas economias às condicionalidades conjunturais do sistema capitalista. Assim, a estratégia sugerida foi implementar padrões mais austeros de consumo e modernização dos setores públicos.

O foco do documento foi promover o desenvolvimento humano e econômico para alívio da pobreza no continente latino-americano, mas isso só seria possível se “[...] à todos os cidadãos, fossem dadas oportunidades formativas para participar democraticamente de sua construção” (CEPAL, 1995, p. i). Em decorrência disso Almeida Filho e Corrêa (2011) retratam que há um elemento imprescindível para a consolidação da agenda internacional na ALC, a erradicação da pobreza. Nobre e Amazona (2002) salientam que, o documento *Transformación Productiva con Equidad* é o “carro-chefe” de estratégias para institucionalizar as problemáticas sociais, ou seja, a maneira da *global governance* consolidar-se *pari passu* ao processo de acumulação produtiva.

Diante desse preceito a CEPAL (1995) alinhada a outras agências internacionais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) definem pobreza a partir dos baixos níveis de consumo, que chegam de U\$ 1 a U\$ 2 dólares por dia, isso em termos de paridade do poder aquisitivo. Para os organismos internacionais a pobreza fortemente presente na América Latina não permite que os cidadãos desempenhem papéis que lhes é esperado enquanto membro da sociedade (CODES, 2008).

A partir dos anos de 1990, a pobreza tem sido abordada, pela CEPAL (1995; 1998) como privação relativa que se direciona a questão monetária e o acesso a bens e serviços. E a partir dos anos 2000, a CEPAL (2013) dimensiona que a pobreza não é apenas caracterizada pela falta de renda, mas sim a incapacidade dos indivíduos de alcançarem padrões mínimos de atuação na sociedade. Com a evolução dos índices de pobreza na região a partir dos anos 2002, os países latino-americanos e caribenhos concentravam uma estimativa de 221 milhões de pessoas em situação de pobreza, representando 44% do contingente latino-americano. Desse total, 96 milhões de pessoas estavam na situação de extrema pobreza, e desse montante crianças e adolescentes eram o grupo mais afetado, representando 66,7% do total de pobres e 27% dos extremamente pobres (CEPAL, 2013).

A partir de 2003 a CEPAL em cooperação com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com a Universidade de Bristol e a Escola de Economia de Londres iniciaram investigações 'inovadoras' para medir a pobreza infantil nos países em desenvolvimento. Esses estudos revelaram que 56% das crianças latino-americanas de zero a seis anos de idade sofrem uma ou mais privações de direitos, e como forma de refletir sobre essa questão a CEPAL e a UNICEF empreenderam a abordagem multidimensional como uma metodologia para medir a pobreza infantil.

A metodologia multidimensional utilizada pelos sistemas supranacionais, apontaram que 81 milhões de meninos e meninas até seis anos de idade são afetadas pelas privações de direitos, fator que confere à pobreza o caráter infantil. A realidade latino-americana, apresentada pela CEPAL (2013), demonstra que seis em cada dez crianças sofre de duas ou mais privações que comprometem o desenvolvimento infantil, essa 'síndrome' de múltiplas privações traz um alerta para a região, a perda de oportunidades dos países latino-americanos de 'tirar proveito' do potencial das crianças como futuros trabalhadores produtivos, e, em suma, isso perpetua o ciclo intergeracional da pobreza (CEPAL, 2013).

Para a CEPAL (2013) a falta de participação da população em situação de pobreza nas atividades geradoras de renda, ocasionam baixo crescimento econômico, e, como a pobreza é privação de necessidades básicas e atinge principalmente a infância, a solução é investir em educação para a primeira infância com vistas a desenvolver as capacidades humanas resultando na erradicação do ciclo intergeracional da pobreza.

Considerando que a problemática de que passamos a nos ocupar emerge nesse contexto, as políticas de infantilização da pobreza elaboradas com base na abordagem multidimensional, apresentam a educação para a primeira infância como estratégia para a gestão da pobreza na América Latina, pois considera-se que educar desde cedo é o meio mais eficaz de romper com o ‘ciclo intergeracional da pobreza’. Considerando os documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e os documentos de política educacional brasileiro para os primeiros anos de vida da criança, interrogamos: o que está subjacente ao fenômeno de infantilização da pobreza e a política de educação para a primeira infância num contexto de nova crise acumulativa do capitalismo?

A nossa preocupação partiu-se da hipótese de que a abordagem multidimensional para a infantilização da pobreza utiliza a educação para a primeira infância como estratégia para o gerenciamento da pobreza, tendo por finalidade formar o ‘capital humano’ demandado pelo desenvolvimento produtivo da região. No entanto, tal abordagem ao desconsiderar a essência do fenômeno pobreza, ou seja, a contradição entre produção coletiva e apropriação privada da riqueza socialmente produzida, está longe de realmente promover as medidas necessárias ao seu efetivo combate.

A infantilização da pobreza baseia-se na premissa de que se os países latino-americanos e caribenhos investirem na educação para a primeira infância, as crianças oriundas de famílias pobres desenvolveriam suas capacidades humanas e teriam sua empregabilidade ampliada. Assim, a educação para a primeira infância passa a ter a função de reduzir o ciclo intergeracional da pobreza, portanto “[...] a educação funciona como canal de ascensão, gerando inclusive um espaço para a competição meritocrática que altera, em certas medidas, hierarquias sociais previamente existentes” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 42).

É nesse contexto que essa pesquisa tem como objetivo principal analisar a concepção de ‘infantilização da pobreza’, por meio de políticas para a primeira infância formuladas no âmbito da CEPAL, a fim de identificar suas influências na formulação da política educacional brasileira e os limites da abordagem multidimensional que almeja romper com o ‘ciclo intergeracional da pobreza. Para tanto, delimitamos quatro objetivos específicos, a seguir explicitados.

1. Apreender o conceito de ‘infantilização da pobreza’ nos documentos de políticas educacionais produzidos pela Comissão para a América Latina e o Caribe (CEPAL) voltados para a educação de crianças de 0 a 6 anos.
2. Investigar o contexto histórico e social em que a primeira infância pobre se torna objeto de intervenção político-econômica.
3. Apreender a emergência do fenômeno da ‘infantilização da pobreza’ e a forma de combatê-la nas agendas políticas regional e local para a primeira infância.
4. Analisar os limites da abordagem multidimensional para a ‘infantilização da pobreza’, que toma a educação para a primeira infância como instrumento central para formar indivíduos empreendedores², a fim de romper com o ‘ciclo intergeracional da pobreza’.

Ressaltamos que, o problema da pobreza e sua existência são debates de ordem conjuntural uma ocorrência de ordem histórica e estrutural, Terra (1994) define o conceito de pobreza como:

[...] um fenômeno pluricasual, que tem sua origem no modelo de desenvolvimento e no sistema imperialista de nossa sociedade [...] sua caracterização e alcance depende das estruturas e conjuntura sociais, níveis econômicos, desenvolvimento tecnológico e características culturais [...] (TERRA, 1994, p. 50).

Compreendemos, assim, que a ‘infantilização da pobreza’ é um fenômeno inerente ao movimento do capital e a crise econômico-política dele decorrente. De

² “O empreendedorismo surge na França, por volta dos séculos XVII e XVIII, no contexto da Revolução Industrial, e seu objetivo era estimular novas técnicas e o progresso econômico. Esse conceito foi popularizado, em 1950, pelo economista Joseph Schumpeter, que caracterizou de empreendedor aquele que possui habilidades técnicas, tendo em vista à organização interna e externa [...] cuja meta é a satisfação econômica. O empreendedorismo busca estimular o desenvolvimento como um todo e o desenvolvimento local. Trata-se da capacidade de detectar e avaliar oportunidades de negócios; prover recursos necessários para sua execução e habilidade em assegurar o sucesso do empreendimento. Sempre focado nos objetivos propostos, ele orienta sua ação e assume os riscos. E, a partir dessas habilidades empreendedoras, revela um novo olhar sobre o mundo, explora novos conhecimentos, (re)define objetivos e constrói caminhos novos. Com profissionalismo e visão de futuro, estabelece objetivos e metas e, numa constante atitude de aprendiz, torna-se cada vez mais capaz de tomar decisões com responsabilidade, competência e autonomia. Tudo isso, sempre aberto às mudanças socioculturais e tecnológicas por meio das quais repensam hábitos e atitudes frente às novas exigências do mercado. Representa a autonomia profissional que é conquistada quando se é perseverante, determinado, flexível, organizado, criativo e inovador. As habilidades requeridas de um empreendedor podem ser classificadas em três áreas: “técnicas”, “gerenciais” e “características pessoais”. Exige do empreendedor valores e habilidades e capacidades para ser disciplinado; assumir riscos com coragem; ser inovador e persistente; ter ousadia, e iniciativas; coragem, humildade e, principalmente, paixão pelo que faz.” (SILVA, 2012, p. 155-156).

fato, a pobreza é a manifestação do grave desequilíbrio entre o acúmulo de lucro e o exército industrial de reserva, a pobreza é a “[...] manifestação extrema de um fenômeno social e complexo que determina o acesso desigual as riquezas, sustentado em uma forma de dominação específica [...]”, no caso o modo de produção capitalista (TERRA, 1994, p. 54).

As diversas conceituações de pobreza têm orientado as políticas públicas para a educação brasileira. E a educação vem despontando como estratégia de reduzir e/ou aliviar o denominado ciclo vicioso da pobreza, proporcionando a inclusão desses indivíduos no mercado de trabalho e nas relações sociais. A educação se torna um tema essencial no âmbito político e econômico, considerado um elemento eficaz à reestruturação produtiva, ao desenvolvimento dos países periféricos e ao alívio da pobreza.

Ao discutirmos sobre a questão da pobreza, evidenciamos que o contexto que permeia esta pesquisa é a financeirização do capital, no qual submete o trabalho aos matizes do capital e, conseqüentemente, a pauperização do trabalhador. Na sociedade capitalista, uma pessoa é considerada pobre devido ao baixo nível de renda e de capacidade de consumo.

Embora o aspecto econômico seja certamente um elemento importante para definir a pobreza, este não pode ser considerado o único. Consideramos a pobreza como um problema que não pode ser “[...] analisado separadamente da riqueza, pois trata-se da unidade contraditória dos opostos (SIQUEIRA, 2003, p. 54). Para Siqueira (2003), a pobreza não é apenas um aspecto de ordem marginal, mas sim, um momento central e fundante do modo de produção capitalista.

De acordo com as definições materialistas históricas, as fontes geradoras de produção que são disponibilizadas à população pobre são escassas e quase inatingíveis, na sociedade capitalista o acesso à recursos e poder ficam “[...] cindido entre os poucos que desfrutam do capital e as grandes maiorias que para ele trabalharam” (MÉSZÁROS, 2011, p. 06).

Assim, mediante a centralidade da ‘infantilização da pobreza’ nos discursos e nas agendas oficiais, e as estratégias ou ações defendidas, justifica essa investigação. O aprofundamento das questões subjacentes a educação para as crianças pobres e a pobreza, relacionando-a as contradições da sociedade capitalista, nos permitirá analisá-las para além de sua manifestação aparente. Dessa maneira, entendemos como necessário analisar documentos produzidos e publicados pela

CEPAL com vistas a apreender sua influência nas formulações da política educacional brasileira para a primeira infância. Objetivou-se a construção desta tese como fonte para a pesquisa em políticas educacionais.

O interesse por este tema justifica-se pelas pesquisas desenvolvidas anteriormente desenvolvidas em nosso percurso acadêmico, relacionadas às áreas de pobreza, agências internacionais e Educação do Campo. Desde o ano de 2008, temos realizado pesquisas que permeiam o tema pobreza, como: iniciação científica intitulada *Orientações da UNESCO para a formação de professores no e do Campo na década da educação (1997-2007)*, realizada entre 2008 e 2009; e, *Direitos infanto-juvenis no encontro campo/cidade: como compreender o direito a educação do campo como política de Estado?*, realizada entre 2009 e 2010; monografia intitulada de *Políticas Educacionais a partir de 1990 para a Educação do e no Campo: documentos da UNESCO*, realizada em 2010; e a dissertação de Mestrado em Educação *Política da Educação do Campo: a construção de estratégias par o MST no Paraná e a ação de agências internacionais*, defendida em 2013.

Tais estudos, acrescidos às discussões do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão Educacional (GEPPGE) e ao Grupo de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação (GPPGE), as leituras da pesquisadora e as disciplinas cursadas no Programa de Pós-Graduação (PPE/UEM), subsidiaram a proposta de investigação desta tese, evidenciando que a pesquisa em educação “[...] é um elemento essencial na formação docente” (GOHN, 2005, p. 254).

Mesmo que os estudos realizados ao longo de minha trajetória acadêmica que, a princípio, pareçam distantes do tema estudado agora, na verdade, possibilitaram maior compreensão da atuação do Estado e a influência de agências internacionais na formulação de políticas públicas para a Educação, bem como maior aproximação com a questão das políticas de gestão da pobreza. A premissa fundamental que une as pesquisas anteriores e a pesquisa atual é a aproximação com à área de políticas educacionais e a questão da pobreza. Contudo, outros elementos foram sendo acrescidos ao longo desses estudos, nos provocando novas inquietações em relação a infância, a educação e a pobreza.

Assim, o método utilizado nessa pesquisa encontra-se no pressuposto materialista histórico, que ao contrário da metafísica, compreende o mundo como um conjunto em movimento. Para Engels (1979, p. 59, grifos do autor) o método é a “[...] grande ideia fundamental segundo a qual o mundo não deve ser considerado como

um complexo de **coisas acabadas**, mas como um complexo de **processos** [...]”, assim nessa tese o objeto não será analisado de maneira estática e desarticulado das relações sociais, mas em movimento, “[...] encontrando-se sempre em vias de se transformar, desenvolver; o fim de um processo é sempre o começo do outro” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 83).

Portanto, o método utilizado para as análises demonstra que as coisas não existem isoladas, desconectadas uma das outras, mas, sim, como um todo coerente que está organicamente ligado entre si. Por isso, o objeto ‘infantilização da pobreza’ não pode ser considerado como algo à parte do universo que o rodeia. De acordo com Tonet (2005) o método é imprescindível para realizar pesquisas científicas na área de ciências humanas, por isso devem ser entendidas como “[...] um conjunto articulado de categorias que expressam o mundo real e norteiam a abordagem de qualquer fenômeno social” (TONET, 2005, p. 37). Dessa maneira, ressaltamos que as categorias não são meramente sistematização do conhecimento, mas:

[...] um fio condutor da análise de forma que se saiba o que procurar no interior dos acontecimentos e se impeça que os fatos falem por si, como se estivessem absolutamente desvinculados das relações que, aparentemente invisíveis, impõem aos homens ações que lhes parecerá fruto exclusivo das determinações individuais, mas, na realidade, compõem o conjunto das ações humanas, ou produções sociais, expressivas do movimento histórico imprimido às sociedades até então conhecidas (PERIOTTO, 2006, p. 242).

O rigor teórico-metodológico permite compreendermos o movimento real do objeto, captando-o em suas múltiplas determinações históricas e sociais. A partir desses pressupostos consideramos as categorias trabalho, totalidade, mediação, hegemonia e contradição como fundamentais para nortear esta pesquisa. Isso porque, as categorias analíticas exprimem as formas de compreensão do movimento dialético da história e determinam a forma de perceber o real.

Ressaltamos que as categorias de análise são elementos fundamentais para compreender a políticas educacionais para a primeira infância, para além de sua dinâmica particular. Ou seja, é necessário compreendê-la em relação ao movimento mais amplo da sociedade. Conforme nos esclarece Carvalho (2012, p.139):

Trata-se, portanto, de captar as múltiplas determinações e significados dos fenômenos, bem como o lugar que eles ocupam na totalidade. Para tanto, deve-se ter em conta que o conteúdo social é construído

pelos próprios homens, pelas relações estabelecidas entre si, resultado da multiplicidade de interesses/necessidades conflitantes [...]

Assim, a análise da política educacional, “[...] numa perspectiva dialética, implicaria considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, mas também seus meandros, suas articulações e os processos mediadores entre o geral e específico” (CARVALHO, 2012, p. 139).

Desse modo, do ponto de vista metodológico, o estudo procura captar o real em sua totalidade. A categoria **totalidade**,

[...] justifica-se enquanto o homem não busca apenas uma compreensão particular do real, mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente um processo particular com outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla [...] (CURY, 1985, p. 27).

Dessa forma, buscamos compreender a ‘infantilização da pobreza’, não como um fim em si mesmo, mas numa perspectiva de totalidade, como algo produzido pelas condições materiais de vida e pelas contradições dela decorrentes.

O conceito de totalidade implica uma complexidade em que cada fenômeno só pode vir a ser compreendido como um momento definido em relação a si e em relação aos outros fenômenos. Isso não quer dizer que se deve conhecer todos os fenômenos, igual ou indistintamente. Significa que o fenômeno referido só se ilumina quando referido à essência, ou seja, àqueles elementos que definem sua própria natureza no seu processo de produção. A totalidade, então, só é apreensível através das partes e das relações entre elas (CURY, 1985, p. 36).

A seleção de documentos propalados pela CEPAL e analisados nesta pesquisa nos auxilia na compreensão de como esta agência multilateral das Nações Unidas difunde projetos, políticas e influência nos encaminhamentos da política de infantilização da pobreza difundida para a primeira infância. Portanto, é impossível analisarmos o objeto de estudo sem compreendermos a totalidade endógena nas relações sociais em seu contexto mais amplo.

A realidade, então, só pode ser conhecida em sua totalidade concreta quando se conhece a mesma na dimensão social e histórica, compreendendo a unidade dialética da estrutura e da superestrutura, onde o homem é reconhecido como sujeito da práxis. Ignorar, na dialetização base-superestrutura, no movimento de suas relações recíprocas, a atuação do homem como sujeito histórico real no conjunto das relações sociais é tornar a totalidade uma abstração (CURY, 1985, p. 38).

A categoria utilizada para fundamentar essa pesquisa é o trabalho. Essa categoria é fundamental para compreender as determinações humano-sociais, pois o homem é resultado de processos históricos. A partir do trabalho o homem desenvolve relações sociais produtivas, pois o “[...] trabalho é, sempre, atividade coletiva: seu sujeito nunca é sujeito isolado, mas sempre se insere [...] num conjunto de outros sujeitos” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 44).

Para tanto, na base econômica está o trabalho, é por meio dele que se cria a riqueza social. A categoria analítica trabalho auxilia na compreensão das atividades econômicas que são desenvolvidas na sociedade capitalista, bem como, as formas de produção da vida material. Isso porque, na sociedade capitalista uma parte dos trabalhadores desgastam sua vida vendendo sua força de trabalho, e outra parte fica condenada ao desemprego estrutural. Portanto, mediante o trabalho “[...] os homens produziram-se a si mesmos [...], tornando-se – para além de seres naturais – seres sociais” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 37).

Estabelecemos a escolha dessa categoria, pois a categoria trabalho permite compreender a ‘infantilização da pobreza’ como expressão da regressão da sociabilidade, como proposto pela CEPAL e as políticas educacionais brasileiras, a fim de garantir ações que assegurem o mínimo de necessidades básicas na infância como forma de desenvolver as capacidades humanas, para a formação de ‘capital humano’ futuro.

A categoria a ser utilizada para fundamentar esta pesquisa é a **mediação**, que “[...] se justifica a partir do momento em que o real não é visto numa divisibilidade em que cada elemento guarde em si mesmo o dinamismo de sua existência, mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório” (CURY, 1985, p. 27).

A categoria mediação nos auxilia compreender os afastamentos e as continuidades que estão manifestas nas recomendações da CEPAL e na política de

‘infantilização da pobreza’, ao promover educação para a primeira infância. Dessa maneira, os documentos orientadores internacionais e nacionais direcionados à educação da primeira infância, cuidadosamente selecionados, apontam para o crescente processo de composição de políticas públicas que ocorre por meio de redes de atores que tem intencionalidades e forças singulares. Isso porque há uma mudança na forma de direcionar institucionalmente, pois “[...] as redes de políticas públicas compreendem uma nova forma de condução institucional, fomentando a necessidade de novos padrões de interação e coordenação na elaboração de políticas públicas” (BORTOT, 2018, p. 180).

A categoria mediação permite perceber as articulações entre as proposições e as ações para a educação da primeira infância nas formulações da CEPAL e do governo federal brasileiro,

No caso da educação essa categoria se torna básica porque a educação, como organizadora e transmissora de ideias, medeia as ações executadas na prática social. Assim, a educação pode servir de mediação entre duas ações sociais em que a segunda supera, em qualidade a primeira. Mas também pode representar, como prática pedagógica, uma mediação entre duas ideias, pois a prática pedagógica revela a posse de uma ideia anterior que move a ação. Finda esta última, novas ideias surgem como possibilidades de iluminar a prática pedagógica seguinte (CURY, 1985, p. 28).

A educação, na sociedade capitalista possibilita mediar às relações sociais que estruturam a base exploratória do capital, à medida que os mecanismos de exploração dessa mesma sociedade, tendem a impor ideologias como forma de manter o *status quo*, inibindo a consciência crítica e a luta de classes.

No centro das discussões que envolvem a ‘infantilização da pobreza’ é necessário compreender o real como algo contraditório. Assim, a categoria **contradição** é a que irá auxiliar a analisar o objetivo de investigação, justifica-se o uso dessa categoria pois ela tem um alcance globalizante, isto é, “[...] é o movimento conceitual explicativo mais amplo, uma vez que reflete o movimento mais originário do real” (CURY, 1985, p. 27).

É por meio da categoria contradição que depreendemos que o universal existe no particular, bem como distinguir a especificidade do fenômeno da ‘infantilização da pobreza’ no seio do movimento mais amplo da sociedade capitalista.

Em decorrência desse entendimento, a análise dos documentos cepalinas e documentos brasileiros que regulamentam a infantilização da pobreza na educação para a primeira infância, pressupõe a apreensão dos “[...] conflitos e as contradições sociais, das ideias e interesses que se contrapõem ou se tornam hegemônicos em determinados momentos históricos” (CARVALHO, 2012, p. 25). Isso significa dizer que, não é possível analisar o fenômeno da ‘infantilização da pobreza’ de modo isolado, fica evidente que o objeto de estudo se envolve nos interesses nacionais e internacionais. Tendo em vista que no limiar do século XXI há atuação de novos sujeitos, tanto na América Latina como no Brasil, conseqüentemente, vivenciamos a insurgência de novos protagonistas sociais que passam a direcionar a construção das políticas públicas para a infantilização da pobreza. Dessa forma, enfatizamos que é no âmago das transformações socioeconômicas que as contradições entre capital e trabalho se intensificam “[...] desencadeando novas correlações de forças que demarcam espaço de disputa e de projeto entre as classes sociais” (LIMA, 2011, p. 28), na formulação de políticas. Portanto, se toma como pressuposto que a política educacional não está “[...] isenta da trama de interesses de grupos ou perspectivas de classes sociais divergentes e sim como resultado das numerosas forças que, difusas na sociedade, participam direta ou indiretamente do poder” (CARVALHO, 2012, p. 25).

A categoria **hegemonia** nos auxiliará nas análises do objeto de estudo desta tese, assim justificamos a escolha desta categoria, pois a hegemonia “[...] traz consigo tanto a possibilidade de análise como a indicação de uma estratégia política” (CURY, 1985, p. 28). Essa categoria é de suma importância para esta pesquisa, pois permite apreender como as propostas da CEPAL e as ações político nacionais, direcionadas à sociedade brasileira tem articulado consensos no seu todo e na educação. Ora, o caráter hegemônico ao obter consenso da sociedade em torno das orientações cepalinas.

Assim ressaltamos que “a obtenção do consenso é importante para a reprodução das relações sociais” (CURY, 1985, p. 29). Nesses termos, a categoria hegemonia ajuda a nortear às análises das relações políticas e econômicas na fase da mundialização do capital, de “[...] crise estrutural do capital e das medidas encaminhadas pela ordem hegemônica para a reprodução das relações sociais capitalistas e da legitimação de estratégias de regulação social” (LIMA, 2011, p. 29).

Enquanto a ideologia dominante atuar na formulação das políticas para a infantilização da pobreza, continuará promovendo a regulação social por meio de

discursos hegemônicos, haverá a ideia de que tudo na sociedade está bem. Assim, essa força ao mostrar sua hegemonia difunde ideologias neoliberais que atuam nos ajustes socioeconômicos para reproduzir as relações sociais capitalistas na área da educação. Portanto, essa pesquisa torna-se uma forma de resistência e de reflexões contra as propostas hegemônicas neoliberais que buscam consumir a pedagogia da hegemonia (NEVES, 2005).

Diante desta perspectiva vislumbramos ser necessário evidenciar outras quatro categorias analíticas encontradas no texto de Netto (2006) que contribuem para nossas análises. A categoria que exprime a totalidade dessas discussões é o **capitalismo monopolista**. O capitalismo passou por profundas mudanças econômicas que afetou a estrutura social e as instâncias políticas da sociedade capitalista, tais acontecimentos demarcam a fase do capitalismo monopolista (NETTO, 2006).

As profundas mudanças no capitalismo contemporâneo, “inicia-se nos anos setenta do século XX e continua a ter no centro de sua dinâmica o protagonismo dos monopólios” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 221). Com efeito, a consolidação do capitalismo monopolista promoveu uma nova dinâmica de fusão de capital produtivo e capital financeiro, o aumento na taxa de lucro nos setores monopolizados decorrente da centralização e concentração de capitais, a crescente tendência substituir o trabalho ‘vivo’ por inteligência artificial, a contínua exportação de capitais excedentes, dentre outros aspectos.

Essas mudanças acabam renovando “[...] a relação entre a dinâmica da econômica e o Estado [...]”, estabelecendo assim a redefinição e refuncionalização do poder do Estado (NETTO, 2006, p. 22).

[...] o capitalismo monopolista conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada; internacionalizada a produção, grupo de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados. E no âmbito emoldurado pelo monopólio, a dialética, forças produtivas/relações de produção é tensionada adicionalmente pelos condicionantes específicos que a organização monopolística impõe especialmente ao desenvolvimento e à inovação tecnológica. O mais significativo, contudo, é que a solução monopolista – a maximização dos lucros pelo controle de mercados – é imamente problemática: pelos próprios mecanismos novos que deflagra, ao cabo de um certo nível de desenvolvimento, é vítima dos constrangimentos inerentes à acumulação e à valorização capitalistas. Assim, para efetivar-se com chance de êxito, ela demanda

mecanismos de intervenção extra econômicos, o Estado (NETTO, 2006, p. 24).

Considerando que a política educativa é formulada, sobretudo, a partir do Estado, expressando suas relações com a sociedade, cabe esclarecer que consideramos que o Estado muda funcional e estruturalmente, tanto na organização quanto em sua dinâmica. Em outros termos:

[...] no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com suas funções econômicas. A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primeiramente [...] da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal [...] é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções (NETTO, 2006, p. 25).

O Estado passa a atuar como mecanismo organizador da economia, “[...] operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise” (NETTO, 2006, p. 26). Tendencialmente, verificamos que o Estado se entrega aos aparatos das oligarquias financeiras globais, e, nessa perspectiva, a discussão de nossos estudos centram-se em compreender o papel do Estado no atendimento das proposições advindas da CEPAL. Justamente a partir desse princípio que aprofundamos nossos debates sobre a redefinição do papel do Estado a partir da política de terceira via.

Vale ressaltar, que o Estado “é expressão política da estrutura de classes inerente à produção”. Como tal “insere-se e define-se pelos próprios conflitos e contradições da vida material, sendo simultaneamente um fator de coesão e regulamentação social”. Nestes termos, o Estado é considerado “como ‘*arena de luta*’ ou ‘campo de batalha estratégico’ das classes ou forças sociais em disputa (POULANTZAS, 1977). Na atual fase do capitalismo, tem predominado na atuação do Estado os interesses das elites econômicas vinculadas ao capital financeiro e corporações megaempresariais, a fim de “[...] propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista” (NETTO, 2006, p. 26).

Nesta perspectiva, Netto (2006) apresenta as ações que o Estado desempenha no atual contexto - o que ele denomina de socialização de custos: transferência de

recursos sociais e públicos à entidades privadas; regulação e manutenção da força de trabalho; e instrumentalização de meios que aloquem as necessidades dos monopólios. Assim, é nesse plano do jogo econômico que o Estado legitima protagonistas sociopolíticos e consegue garantir os interesses monopolistas, bem como perpetuar os direitos e garantias cívicas e sociais, no caso, o Estado democrático. Nessa linha argumentativa, destacamos que:

[...] o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tensionado não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dinamizar em toda a escala societária (NETTO, 2006, p. 29).

No entanto, assinalamos que o Estado, por meio de instrumentos da democracia política, favorece os interesses do capitalismo monopolista, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, busca minimamente atender as demandas das classes subalternas, especialmente, por meio de políticas focalizadas e compensatórias que, no caso da nossa investigação, é a primeira infância em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Portanto, as “[...] respostas positivas as demandas das classes subalternas [...]” oferecem “[...] na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros” (NETTO, 2006, p. 29). Considerando esses aspectos, no jogo das forças políticas, a ‘questão social’ torna-se objeto de intervenção por parte do Estado, a qual se põe como alvo de políticas sociais.

Nessa perspectiva, apresentamos a terceira categoria analítica as **políticas sociais**. Essas políticas, voltadas para a proteção de direitos sociais, decorre do caráter antissocial da economia. De acordo com suas palavras:

[...] a “política social” é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a determinação econômica projetada sobre a “política social” o seu caráter anti-social, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações típicas que concorram para a preservação da ordem existente (SAVIANI, 2008, p. 228).

Na fase do capitalismo monopolista a 'questão social':

[...]se internaliza na ordem econômico-política: não é apenas o acrescido excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter sua manutenção 'socializada'; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se põe como imperiosa; não são apenas os mecanismos que devem ser criados para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade, dos ônus que asseguram os lucros monopolistas – é tudo isto que, caindo no âmbito das condições gerais para a produção capitalista monopolista (condições externas e internas, técnicas, econômicas e sociais), articula o enlace, já referido, das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturando pelo capital monopolista, com a efetivação dessas funções se realizando ao mesmo tempo em que o estado continua ocultado a sua essência de classe (NETTO, 2006, p. 29-30).

Percebemos que as funções econômicas e políticas são próprias do Estado na sociedade capitalista. E as teses propostas para o capitalismo contemporâneo disseminam uma 'nova' forma de integração social, direcionando-se por lações que estão além das fronteiras tradicionais do Estado e da sociedade. A forma de romper com essa fronteira é delimitar um novo paradigma político para reger as ações do Estado e da economia global, e a resposta a essa demanda emerge no cenário internacional e nacional.

Acentuamos que a interação existente entre as políticas sociais e aquelas apresentadas por instituições supranacionais redimensionou o caráter da questão social. O **Direito Social**, justificamos essa categoria pois ela auxilia na compreensão do cenário sociopolítico da pobreza e das vulnerabilidades sociais. O direito social materializa-se por um conjunto de programas, projetos e serviços que visam atender as demandas específicas de pobreza, como no caso da 'infantilização da pobreza'.

Porém, os direitos sociais passam a ser considerados a partir do novo *ethos* individualista, elemento inerente ao liberalismo econômico e político: “[...] nas condições de idade do monopólio, o caráter público do enfrentamento das refrações da questão social incorpora o substrato individualista da tradição liberal, ressitua-o como elemento subsidiário no trato das sequelas da vida social burguesa” (NETTO, 2006, p. 35). No marco dessas discussões, o novo fenômeno da 'infantilização da pobreza' como 'uma nova questão social', bem como as suas formas de forma de

enfrentamento, conforme observamos nos documentos cepalinos e brasileiros, sobretudo, a partir dos anos de 2000, preconiza que o futuro pessoal é função de cada indivíduo e que o fracasso ou o sucesso são creditados ao sujeito individual em função do seu esforço. Conforme Campos (2012, p. 82): “Neste contexto, a infância, a criança e sua educação adquirem um sentido de urgência e um caráter estratégico, posto considerar-se que educar desde cedo é o meio mais eficaz para romper com o chamado ‘ciclo geracional da pobreza’”.

Assim, ocorre o redimensionamento do Estado em face a ‘questão social’, que na verdade é:

[...] incorporação do caráter público da ‘questão social’ vem acompanhada de um reforço da aparência da natureza privada das suas manifestações individualismo. Ocorre como que uma redefinição do público e do privado na idade do imperialismo, que atende tanto à invasão de todas as instâncias sociais pela lógica monopólica quanto à conservação de âmbitos onde se movem vetores contabilizados à órbita individual – dando naquele circuito que promove a **polarização da esfera social e da esfera íntima** (NETTO, 2006, p. 36, grifos nossos).

Observamos que o capitalismo contemporâneo numa perspectiva de terceira via imprime ao Estado converter às ‘questões sociais’, a exemplo da ‘infantilização da pobreza’, em problemas sociais, nessa transmutação que se analisa as questões sociais pelo viés do novo *ethos* individualista, que é o elemento intrínseco do liberalismo econômico e político: metamorfoseando os problemas sociais em problemas pessoais (privados) (NETTO, 2006), incluindo aqui aqueles específicos da primeira infância pobre.

Compreendemos que, os direitos sociais para a reprodução das relações sociais ao “[...] intervir empiricamente sobre as refrações da **questão social** quanto são funcionais para vulnerabilizar as projeções societárias que apontam para a ruptura da ordem burguesa [...]”, e essas duas dimensões, a operativa e a ideal estão intrinsecamente ligadas (NETTO; 2006, p. 37, grifos do autor).

Contudo, é na fronteira da erradicação da ‘infantilização da pobreza’, por meio da formação desde a tenra idade de indivíduos, como estratégia para o gerenciamento da pobreza, que emerge ações político-ideológicas de segmentação burguesa a fim de, tratar dos direitos sociais. Pela argumentação expendida, tratamos que:

[...] a organização monopólica da vida social tende a preencher todos os interstícios da vida pública e da vida privada; a subordinação ao movimento do capital deixa de ter como limites imediatos os territórios da produção; a tendência manipuladora e controladora que lhe é própria desborda os campos que até então ocupara (no capitalismo concorrencial), domina estrategicamente a circulação e o consumo e articula uma indução comportamental para penetrar a totalidade da existência dos agentes sociais particulares (NETTO, 2006, p. 38-39).

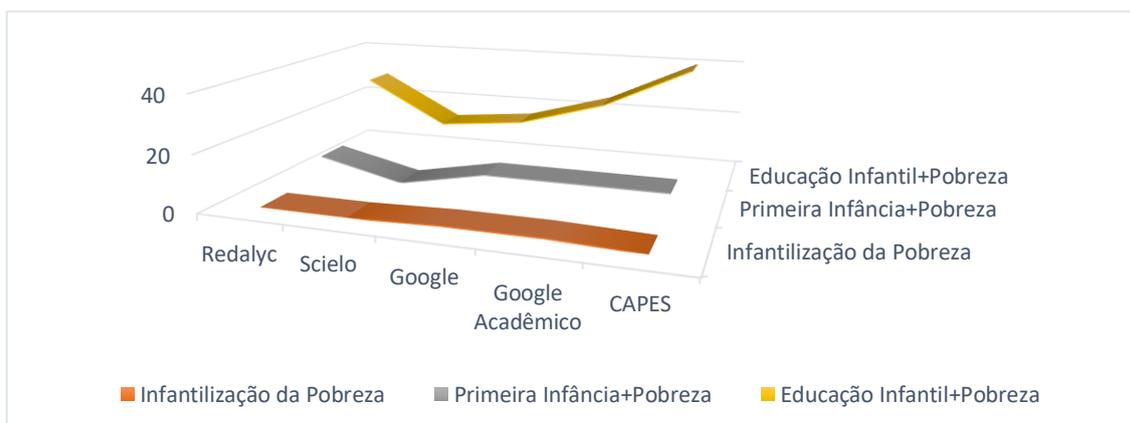
Compreende-se, assim, que a ‘questão social’ é indissociável das contradições da sociedade capitalista. Com efeito, as categorias materialistas históricas alicerçam a compreensão e análise do nosso objeto de estudo, bem como as interlocuções com os documentos escolhidos.

Aspectos metodológicos

As discussões teórico-metodológicas apresentadas não derivam apenas do problema de pesquisa delimitado, mas, também, de fontes bibliográficas e documentais que permitiram analisar a gênese de determinados fatos históricos que se projetam e se desenvolvem. Os fenômenos que envolvem a pesquisa indicam a base “[...] o ponto de apoio, o repositório dos elementos que definem os fenômenos cujas características se buscam compreender” (SAVIANI, 2006, p. 28).

Na análise do nosso objeto de estudo a ‘infantilização da pobreza’, além dos documentos também nos pautamos em pesquisas realizadas sobre o assunto. Para tanto, inicialmente, estabelecemos alguns descritores que fazem parte das fontes primárias que foram pesquisadas e analisadas. Enfatizamos, que este momento de organizar os descritores foi importante para a pesquisa, pois a escolha adequada dos descritores auxiliou na delimitação do levantamento e na demarcação do objeto.

Em termos práticos elencamos descritores que garantissem que as fontes a serem estudados no âmbito das políticas públicas contribuíssem para as análises desta tese. Os descritores foram “*educação infantil + pobreza*”, “*primeira infância + pobreza*”, “*infantilização da pobreza*”. O levantamento das fontes foi realizado a partir do banco de teses e dissertações CAPES, no Scielo, no Sistema de Información Científica Redalyc, no Google Acadêmico e no Google. No Gráfico 1, apresentamos o quantitativo de textos encontrados a partir dos descritores mencionados, com periodização de 2000 a 2016.

Gráfico 1 – Quantitativo de textos encontrados nas bases de dados

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A partir do levantamento realizado com base nos descritores e na literatura científica de educação, encontramos lacunas sobre o objeto de pesquisa. Embora, o levantamento realizado em base de dados tenha apresentado publicações a respeito de *educação e pobreza infantil*, nenhuma produção científica tratou da ‘infantilização da pobreza’ como forma de promover políticas para a educação na primeira infância com vistas a formar indivíduos com uma nova subjetividade. Assim, a originalidade desta tese decorre primeiramente do exame de um objeto ainda não pesquisado, o levantamento de pesquisas em base de dados não se deteve especificamente sobre este objeto, portanto a construção desta tese é inevitavelmente original

A pesquisa é teoricamente relevante porque a aparência e a essência dos fenômenos não coincidirem, mas ambos conseguem revelar elementos que permitem compreender a dialética da realidade “[...] por isso, precisamos de instrumentos que captem essa dialética, ou seja, um método de abordagem adequado à própria natureza dos fenômenos e fatos sociais, enquanto objeto de investigação” (GOHN, 2005, p. 225). Esse reconhecimento implica considerar que a “[...] educação como uma atividade humana participe da totalidade social” (CARVALHO, 2012, p. 138).

Assim, a pesquisa científica ao ser definida como o estudo de um determinado objeto deve ser um “[...] estudo sistemático e realizado com a finalidade de incorporar os estudos obtidos em expressões comunicáveis e comprovadas aos níveis do conhecimento obtido” (BARROS; LEHFELD, 2000, p. 30). Dessa maneira, a pesquisa

científica na área da educação significa “[...] condição de consciência crítica e cabe como componente necessário de toda proposta emancipatória” (DEMO, 2002, p. 40).

Compreendemos que a realizar pesquisa científica é delimitar novos métodos de ensino, ou seja, condição indispensável para ao professor atuar de maneira diferenciada na profissão. Acreditamos, ainda, que a pesquisa é produtora de conhecimento por meio do movimento dialético da prática educativa, portanto, a pesquisa é a atividade nuclear das ciências humanas.

A realização desta pesquisa é um exame minucioso do objeto de estudo à luz da literatura pertinente com o objetivo de responder ao problema de pesquisa, utilizando-se de procedimentos científicos que decorrem de uma sistematização intensiva, que tem por finalidade compreender os fatos que estão inseridos em uma determinada realidade. Quanto a abordagem, utilizamos a pesquisa qualitativa esta “[...] não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização [...]” (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 31). A abordagem qualitativa busca explicar o porquê do objeto, pois os dados analisados são não-métricos, ocupando-se de aspectos da realidade que não podem ser quantificados, mas que explicam a dinâmica das relações sociais e as relações entre o global e o local.

No que tange à natureza, a pesquisa tem caráter exploratória-descritiva, pois exige do pesquisador uma gama de informações sobre o que se pretende investigar, compreendendo os fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987). E quanto aos procedimentos, a pesquisa tem particularidade bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir do levantamento de referências teóricas de vertente materialista histórica e levantamento bibliográfico que nos permitiu conhecer o que já se estudou sobre o tema; e, a pesquisa documental empreendida recorreu a fontes sem tratamento analítico, como: documentos oficiais nacionais e internacionais.

Para a análise dos documentos nacionais e internacionais que se direcionam a ‘infantilização da pobreza’ e das orientações políticas para a educabilidade da criança pobre, desde a tenra idade, como estratégia de gestão da pobreza, recorreremos aos escritos de Evangelista (2013), Shiroma, Campos e Garcia (2005), Shiroma, Campos e Evangelista (2004), e Dale (2001), bem como aos seguintes documentos da CEPAL:

- a) *El derecho a la educación: una tarea pendiente para América Latina y el Caribe: Boletín de la infancia y adolescência sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milênio (CEPAL, 2000);*
- b) *La hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010);*
- c) *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010);*
- d) *Panorama Social da América Latina (CEPAL, 2013).*

Estes documentos prescrevem uma política de ‘infantilização da pobreza’ a ser direcionada as crianças pobres, a partir dos anos 2000. Ressaltamos que os documentos cepalinos apresentam a ‘infantilização da pobreza’ relacionada à educação para primeira infância e desenvolvimento econômico. Dessa maneira, os documentos elencados são fontes essenciais para analisar as políticas para a educação da primeira infância. De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), os documentos são importantes:

[...] tanto porque fornecem pistas sobre como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades, quanto pelos mecanismos utilizados para sua publicização. Com o surgimento das novas tecnologias de informação, a circulação de documentos tornou-se mais rápida, a disseminação de documentos tornou-se massiva, popularizando um conjunto de informações e justificativas legitimadoras das reformas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429).

A disseminação massiva de documentos internacionais além de popularizar as orientações também legitimam as reformas. Os documentos definem parâmetros internacionais para a Educação, porém, suas recomendações não são prontamente aplicáveis. Por isso, é necessário “[...] adaptá-las de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram a educação em cada país [...]” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

Ressaltamos ainda que, embora os documentos tenham tom prescritivo de orientações para a educação e precisem ser adaptadas ao contexto de cada país ou Região, entende-se que decorrem de disputas dentro de uma luta mais ampla (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Portanto, os documentos exprimem além de diretrizes para a educação, projetam políticas e produzem intervenções sociais (EVANGELISTA, 2013).

Ao estudarmos as políticas públicas para a 'infantilização da pobreza', direcionamos documentos nacionais que contribuem para esta análise, são eles:

- a) *Constituição Federativa do Brasil (BRASIL, 1988);*
- b) *Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990);*
- c) *Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993);*
- d) *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996);*
- e) *Referencial Curricular para a Educação Infantil (BRASIL, 1998);*
- f) *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 1999);*
- g) *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2000);*
- h) *Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001);*
- i) *Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2005);*
- j) *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006);*
- k) *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2010);*
- l) *Plano Nacional pela Primeira Infância (BRASIL, 2010);*
- m) *Brasil Carinhoso (BRASIL, 2012);*
- n) *Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014);*
- o) *Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016);*
- p) *Primeira Infância: avanços do marco legal (BRASIL, 2016).*

Estes documentos nos permitem observar a forte similaridade entre suas orientações e aqueles presentes nos documentos da CEPAL, bem como “[...] um repertório abundante de elementos que atendem a determinada necessidade” como a infância pobre (SAVIANI, 2006, p. 28).

A escolha de se trabalhar com documentos permite construir conhecimentos, não a partir apenas da perspectiva das fontes, mas estas propiciam compreender “[...] os projetos históricos ali presentes e das perspectivas que [...] estão em litígio e em disputa pelo conceito, pelo que define o mundo, pelo que constitui a história” (EVANGELISTA, 2013, p. 7). Assim, o trabalho com documento faculta apreender à história, às relações sociais, à educação como objeto de disputa e às suas possibilidades de transformação.

De acordo com Gil (2002), a pesquisa documental e bibliográfica permite investigar uma gama de fenômenos educacionais, sendo indispensável nos estudos históricos e da política da educação. Portanto, podemos considerar a pesquisa

apresentada como documental de cunho bibliográfico, a pesquisa também assume caráter exploratório, pois busca explicitar o problema, a fim de proporcionar maior familiaridade ao leitor.

Com a finalidade de atender aos objetivos desta pesquisa e apreender as relações entre a política de infantilização da pobreza como estratégia de gerenciamento da pobreza, organizamos as seções desta pesquisa da seguinte maneira:

Na primeira seção, ressaltamos os aspectos introdutórios, evidenciando o problema de pesquisa, a hipótese que se quer comprovar e ressaltando os pressupostos teórico-metodológicos e os encaminhamentos metodológicos da pesquisa. Na segunda seção, *Infantilização da Pobreza: fenômeno da sociedade capitalista*, nos dedicamos a compreender a política da pobreza no contexto da sociedade capitalista buscando captar a concepção de infantilização da pobreza nesse contexto e, como a infância tem sido objeto de intervenção econômico-educativa. Na terceira seção, *A arquitetura da infantilização da pobreza: o papel da CEPAL na construção da agenda regional de desenvolvimento econômico-educativo* apresentamos como essa agência multilateral tem proposto a integração regional à economia mundial a partir de políticas de desenvolvimento econômico-educativo e a relação desse processo na construção da agenda econômico-educativa para erradicar o ciclo intergeracional da pobreza. E, na quarta seção, *Marco legal da infantilização da pobreza: encaminhamentos econômico-educativos para as políticas educacionais para a primeira infância*, analisamos a redefinição do papel do Estado na construção das políticas educacionais para a primeira infância e a coesão da agenda cepalina para a infantilização da pobreza.

2 INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: FENÔMENO DA SOCIEDADE CAPITALISTA

A pobreza faz parte da sociedade desde a sociedade feudal, pois a terra naquele período histórico era a representação máxima de riqueza e poder “[...] além da extensão da propriedade, a riqueza era determinada pelo número de famílias que ali viviam sob a dependência do senhor, recebendo proteção e protegendo-se contra os ataques de fora” (CARVALHO, 2000, p. 91). Dessa forma, a pobreza não resulta somente da sociedade capitalista, mas passa a ter existência real por meio da exploração do homem pelo homem, na transformação da sociedade feudal para a sociedade capitalista (RUFINO, 2017).

Com o desenvolvimento do comércio, a antiga forma de propriedade torna-se incompatível com a sociedade capitalista, evidenciando que terra deixa de ser símbolo de riqueza e poder. Com o advento do comércio as mercadorias passam a circular tornando-se a nova fonte de poder, incentivando cada vez mais produção, essas transformações produzem uma nova relação de produção, distribuição e troca de produtos, no interior da qual “[...] existem sujeitos que podem comprar a mercadoria, a força de trabalho para emprega-la na produção de mercadorias e sujeitos que são obrigados a vender a força de trabalho, já que este é o único bem que possuem” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 146).

Com efeito, as novas condições de vida, criam formas de produzir a riqueza e novas formas de exclusão e pauperismo. Ou seja, “[...] a separação entre as condições que propiciam o trabalho, encarnadas num sujeito que dispõe de meios para comprar força de trabalho e outro que só tem de seu a força de trabalho e, portanto, para sobreviver, é obrigado a vendê-la como uma mercadoria qualquer” (NETTO; BRAZ, 2011.p. 147). O processo de produção capitalista, mediante, a separação entre as forças de trabalho e as condições de trabalho, resulta na acumulação e, “[...] simultaneamente em um enorme crescimento da riqueza social e um igualmente enorme crescimento da pobreza” (NETTO; BRAZ, 2011.p. 147). Portanto, a acumulação de capital impacta fortemente nas condições de vida da classe operária, resultando na produção e reprodução de exército de mão de obra reserva, desemprego, subemprego e processos de pauperização.

Com o advento do modo de produção capitalista e o desenvolvimento das forças produtivas, a relação entre capital e trabalho tem origem na exploração da classe trabalhadora em um processo de extorção da mais-valia, esse movimento resulta na pobreza. A pauperização da classe trabalhadora é fruto da exploração dos donos dos meios de produção.

As transformações do sistema capitalista e o desenvolvimento das forças produtivas, há maior apropriação do trabalho alheio e, conseqüentemente, maior acumulação de capital, fato que resulta na pobreza.

2.1 Política de gestão da pobreza no contexto da sociedade capitalista

O capitalismo global utiliza do poder econômico, político, cultural e social para empobrecer e oprimir, destruindo, assim, o futuro da classe trabalhadora. Uma pequena parcela da sociedade acumula e apropria-se privadamente da riqueza produzida pelo trabalhador, enquanto a maior parte da humanidade padece na miséria (Kethlen Leite de Moura, setembro 2019).

O modo de produção capitalista se desenvolve sob a concentração de riqueza e aumento da pobreza, o gerenciamento da pobreza infantil só é socialmente e historicamente cognoscível no marco da sociedade capitalista monopolista. Considerando que a gestão da pobreza faz parte do movimento histórico dialético e, está envolto à dinâmica capitalista, suscitando questões pertinentes às reflexões e análises desenvolvidas nesta tese.

Assim, compreender a política para a infantilização da pobreza requer apreender o movimento político-econômico das relações sociais em sua totalidade. Tendo em vista que, a totalidade das relações de produção capitalista se constituem na estrutura econômica da sociedade e, na “[...] base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência” (MARX, 2008, p. 10), é necessário analisar o contexto histórico político e a dinâmica a qual esse movimento da política de pobreza é constituído, pois, o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política, cultural e intelectual.

Os pressupostos do materialismo histórico explicam como a riqueza social é produzida, apresentando-a como vinculada ao processo de produção, distribuição,

circulação e consumo dos bens que atendem às necessidades individuais e coletivas da sociedade. Por isso, a análise confere centralidade à produção e as relações de produção.

Segundo Marx (2017), capital é um investimento realizado que garante a um indivíduo uma taxa de retorno, isto é, um pagamento de juros ou participação nos lucros. No entanto, “[...] o capital não pode ser entendido separadamente das relações capitalistas de produção. Na verdade, o capital não é uma coisa, mas uma relação social que toma a forma de coisa” (BOTTOMORE, 2001, p. 79). Portanto, o capital como categoria complexa é uma relação particular entre os detentores da propriedade privada que constituem esse processo, e a classe trabalhadora que produzem os bens que possibilitam a obtenção de dinheiro para gerar lucro.

[...] o capital não é uma coisa, mas uma relação de produção definida, pertencente a uma formação histórica particular da sociedade, que se configura em uma coisa e lhe empresta um caráter social específico [...]. São os meios de produção monopolizados por um certo setor da sociedade, que se confrontam com a força de trabalho viva enquanto produtos e condições de trabalhos tomados independentes dessa mesma força de trabalho, que são personificados, em virtude dessa antítese, no capital. Não são apenas os produtos dos trabalhadores transformados em forças independentes – produtos que dominam e compram de seus produtores –, mas também, e sobretudo, as forças sociais e a [...] forma desse trabalho, que se apresentam aos trabalhadores como propriedades de seus produtos. Estamos, portanto, no caso, diante de uma determinada forma social, à primeira vista muito mística, de um dos fatores de um processo de produção social historicamente produzido (MARX, 2017, p. 580).

O dinheiro não é capital, o processo de transformação de dinheiro em capital ocorre devido a circulação de mercadorias para adquirir novas e diferentes bens de consumo. Mas, a mercadoria que tem maior valor de uso é a força de trabalho, esta é vendida pelo salário, que lhes é pago pelo dono do capital.

A categoria trabalho é fundante para analisarmos o conjunto das relações sociais, sendo a base sobre a qual nos aproximamos da essência do objeto aqui examinado, considerando que o homem é resultado de processos históricos, é o trabalho que “[...] torna possível a produção de qualquer bem, criando valores que constituem a riqueza social” (BRAZ; NETTO, 2011, p. 39).

Nas relações de produção que se centra a exploração da classe burguesa sobre a classe operária. O processo de expropriação do trabalho excedente é o que

permite essa exploração, e isso somente é possível no movimento capital e trabalho, ambos representados sob a forma de salário e lucro. Compreendemos que nossa análise sobre a política de pobreza só é possível sob o ponto de vista da produção, tendo em vista que a distribuição é uma contradição sobre o processo de exploração da classe trabalhadora, ou seja, uma relação inversa do lucro e do salário.

Para Marx (2017) o lucro acontece com a expropriação da mais-valia, um recurso coercitivo exercido sobre a classe trabalhadora para que produzam mercadorias imprescindíveis (no sentido de trabalho) mais do que o necessário, fator que reforça a reprodução da força de trabalho. E podemos reiterar que, é a mais-valia que expõe a natureza da relação de distribuição entre capital e trabalho, nesse movimento a mais-valia é o excedente econômico apropriado pelos donos dos meios de produção, fonte de seu lucro.

Entendemos que o trabalho se torna indispensável para compreendermos (BRAZ; NETTO, 2011) a política de pobreza, tendo em vista que o trabalho permeia a produção da vida material, da riqueza e da pobreza. A esse respeito Marx afirma que:

[...] o processo capitalista reproduz [...], mediante seu próprio procedimento, a separação entre força de trabalho e condições de trabalho. Ele reproduz e perpetua, com isso, as condições de exploração do trabalhador. Obriga constantemente o trabalhador a vender sua força de trabalho para viver e capacita constantemente o capitalista a comprá-la para se enriquecer. O processo de produção capitalista, considerado como um todo articulado ou como processo de reprodução, produz por conseguinte não apenas a mercadoria, não apenas a mais-valia, mas produz e reproduz a própria relação capital, de um lado o capitalista, do outro o trabalhador assalariado (MARX, 1984, p. 161).

Evidentemente na relação entre capital e trabalho, a classe trabalhadora detentora da força de trabalho é totalmente suscetível a vulnerabilidade social e a pobreza. De acordo com Braz e Netto (2011), esse processo de acumulação capitalista tem resultado, simultaneamente, na elevação das taxas de crescimento do lucro e da apropriação privada da riqueza nas mãos de uma parcela mínima da sociedade, igualmente ocorre com o aumento da pobreza para uma camada maior de sujeitos. Essa dinâmica do modo de produção capitalista resulta do “[...] avanço polarizado, de um lado, uma gigantesca massa de valores e, de outro, uma imensa concentração de pobreza” (BRAZ; NETTO, 2011, p. 147).

A despeito das particularidades econômicas dos países, em todas as sociedades regidas pelo sistema de acumulação capitalista, o resultado sempre será “[...] essa polarização riqueza/pobreza [...]” (BRAZ; NETTO, 2011, p. 147). Obviamente as análises do objeto de pesquisa levam em consideração o processo histórico, político, social e econômico, ao qual a política de pobreza está inserida e, mesmo verificando essa materialidade nas análises realizadas no espaço e no tempo do objeto de estudo, o processo de acumulação capitalista tem elevado ainda mais a contradição entre riqueza e pobreza. Por isso:

[...] quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza [...E] quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial (MARX, 1984, p. 209).

Essas formulações teóricas permitem-nos confirmar que a sociedade capitalista tem experimentado transformações e crises cíclicas. Possibilita, ainda, evidenciarmos as fronteiras entre a riqueza e a pobreza, constatando uma multiplicação da riqueza e uma dilatação da pobreza que não para de produzir um contingente de “[...] homens e mulheres cujo acesso aos bens necessários à vida é extremamente restrito” (BRAZ; NETTO, 2011, p. 149). Assim, a atividade sistemática realizada pelo homem é indispensável à produção e reprodução da vida material, essa relação proporciona “[...] desenvolvimento das potencialidades humanas [...]” (LARA, 2010, p. 19), que objetiva suprir as carências materiais ou espirituais do homem.

As transformações ocorridas na história objetivaram que novas necessidades fossem criadas, carências que tendem a se complexar ao longo do processo de acumulação capitalista. Portanto, compreendemos que o trabalho é parte central do processo de produção, tendo em vista que o homem não vive isolado, todas as formas de atividade humana ao produzir bens à sua sobrevivência promove as organizações sociais com as particularidades históricas.

Dessa maneira, o trabalho não é apenas uma relação de causa e efeito das relações humanas. É por meio do trabalho que se organiza a vida social e produz bens necessários à sua existência, e “[...] a forma de organizar a divisão do trabalho [...]

constitui as relações de produção que compõem a estrutura econômica de uma dada sociedade” (LARA, 2010, p. 27).

O processo de produção material capta o trabalho como mediador das formas políticas, jurídicas e econômicas, perante a sociedade capitalista. À vista disso, apreendemos que a estrutura econômico política da sociedade não ocorre de maneira isolada, mas, sim, dialética. E como as relações sociais estão intrínsecas ao trabalho e à propriedade privada, as quais amparam a sociedade burguesa, os interesses da elite dominante são conflitantes e antagônicos. Portanto, consideramos que a essência da sociedade capitalista está assentada na contradição entre produção de riqueza e na exploração material daqueles que a produzem (trabalho), “[...] sendo esta forjada no embate entre as classes sociais antagônicas” (CÊA; MUROFUSE, 2010, p. 43).

Assim, a dinâmica constituída nessa sociedade utiliza a educação para conformar as consciências da classe trabalhadora sobre a questão da pobreza, e para formar nas crianças, desde a primeira infância, uma nova subjetividade, em que elas introjetam que podem se tornar ‘empreendedores de si’, na perspectiva de formar o futuro ‘capital humano’.

A sociabilidade capitalista produzida pela alienação humana sob o trabalho, processo em que o trabalhador não define mais “[...] as condições de uso da força de trabalho vendida como mercadoria e mobilizada em função dos interesses econômicos [...]” do capital privado (LARA, 2010, p. 44).

Consideramos que o processo formativo de mão de obra desde a primeira infância é, também, determinado pelas relações político-econômicas e socioculturais estabelecidas entre capital e trabalho na materialidade da sociedade capitalista. Esse processo tem se concretizado devido as estratégias econômicas e políticas que se assentam no movimento de ampliação da acumulação do capital e intensificação da pobreza. A financeirização do capital, estrutura em sua dinâmica maior produtividade, “[...] novas formas de organização do trabalho, novas formas de gestão, baseadas nos avanços tecnológicos, com maior intensificação e precarização do trabalho humano” (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009, p. 97).

De maneira geral, o capital financeiro manifesta-se, a partir de ¼ dos anos de 1980, num delineamento regulatório, político e institucional. O predomínio da financeirização do capital denota a materialidade histórica no período atual da dinâmica capitalista, pois, percebe-se um novo ajuste corporativo sustentando o modo

de acumulação capitalista atual, diferente do período taylorista-fordista. Ressaltamos ainda que, na dinâmica capitalista hodierna estamos vivenciando o predomínio da lógica financeira, que tem caráter rentista e especulativo.

Ao analisarmos a infantilização da pobreza, deparamo-nos com uma *estrutura profunda* do modo de produção capitalista de organizar a sociedade e de cuidar da primeira infância. Essa *estrutura profunda*, não é apenas uma configuração momentânea de discursos rasos para a infância pobre, mas, vê-se nessa mesma infância pobre, um mecanismo moldável aos preceitos do sistema capitalista de como gerir a pobreza e, realizar maiores acumulações de riqueza para a sociedade burguesa. Pois, a infância tornou-se mercadoria, ou seja, para os fundamentos do materialismo histórico a mercadoria é a forma elementar da riqueza.

Assim, desde a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em meados do século XX, a questão da pobreza em nossa sociedade, tem ganhado centralidade nas discussões internacionais. No entanto, o quarto do século XX pós queda da URSS, viu-se mediante à uma crise histórica afetando o sistema capitalista. Na sociedade que se mantém sobre as rédeas do capital, os ciclos de crise econômica estão cada vez mais sintomáticos, adentrando em uma fase ainda não conhecida a “[...] a crise estrutural do capital, marcada por um **continuum depressivo** [...]” (ANTUNES, 2011, p. 10, grifos nossos). Embora a crise modifique sua forma de ebulição, demonstra-se cada vez mais duradoura, sistêmica e estrutural.

A queda na taxa de lucro expande-se à sua fase mais crítica, em que “[...] tudo que parecia sólido se liquefaz, encontrando-se o capitalismo em forte processo de liquefação” (ANTUNES, 2011, p. 11). As forças produtivas da quarta fase do capitalismo promoveram o aumento do uso de recursos e matérias-primas aglutinando cada vez mais nas mãos de poucos indivíduos trilhões de dólares. Nesse cenário de concentração de capital que as tensões sociais se agudizam. De acordo com Antunes (2011, p. 11, grifos nossos) “[...] desde 1929 **o capitalismo não presenciava um processo crítico tão profundo**, aflorando inclusive no próprio discurso dos detentores do capital, seus gestores e principais gendarmes políticos”.

Estamos mergulhados numa *depressed continuum*, momento que as crises se tornam mais recorrentes provocando a disjunção radical entre o processo produtivo das necessidades sociais e a “[...] autorreprodução do capital [...]” (ANTUNES, 2011, p. 02), gerando consequências devastadoras para a humanidade, como o aumento

da pobreza. Nesse contexto, as crises se tornam mais recorrentes e a sociedade ingressa em uma nova fase, dada a nova forma de ser da crise.

[...] **uma fase sem intervalos cíclicos entre expansão e recessão**, mas presenciando a eclosão de precipitações cada vez mais frequentes e contínuas. Tratando-se portanto, de uma crise na própria realização do valor, a lógica destrutiva que se acentua em nossos dias [...] o sistema do capital não pode mais se desenvolver sem recorrer à taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias como mecanismo que lhe é intrínseco (ANTUNES, 2011, p. 12, grifos nossos).

A crise é vital para a reprodução do capitalismo, assim o capital não considera valor de uso e valor de troca de maneira separada, mas, sim, “[...] subordinando radicalmente o primeiro ao segundo” (ANTUNES, 2011, p. 12), essa é a condição *sine qua non* do ciclo reprodutivo do capital. Salientamos que, o aprofundamento da crise é a maneira do capital se autorreproduzir, fator que intensifica as consequências destrutivas da sociedade, como a precarização estrutural do trabalho, a pauperização dos sujeitos e a destruição da natureza, tudo isso, em virtude da lucratividade e da apropriação privada da riqueza.

A crise estrutural tem elevado as taxas de desemprego, aumentando a barbárie social e o pauperismo oriundos do desemprego, substituindo o trabalho estável [com carteira assinada] pelo empreendedorismo, trabalho voluntário e cooperativismo. Esse processo resulta na “[...] a superexploração e [n]a própria autoexploração do trabalhador, sempre caminhando em direção a uma precarização estrutural da força de trabalho em escala global” (ANTUNES, 2011, p. 13).

A pressão por parte dos empresários para que os diversos países, particularmente da América Latina e Caribe flexibilizem as leis trabalhistas, tem uma lógica, aumentar a lucratividade, fator que, intensifica o desemprego e a miséria humana. Sublinhamos que a crise financeira a qual estamos vivenciando é o aprofundamento das contradições do capitalismo.

No contexto de crise estrutural do capital que a sociedade tem enfrentado desde os anos 2008, a intenção do Estado e do grande empresariado é salvar o sistema, isto significa, uma maior intervenção estatal no mercado e uma intensa injeção de grandes somas de dinheiro público no setor privado. Para Mészáros (2011), a introjeção de dinheiro público no mercado privado revela a natureza do sistema, a qual nos encontramos, com uma crise em constante aprofundamento.

Justificam a injeção de dezenas de milhões de dinheiro público, em nome da ‘confiança’ no mercado e, com a finalidade de preservar o sistema de produção econômica, em detrimento do sofrimento de centenas de milhares de pessoas que, no auge de seu poder produtivo, não encontram meios de subsistência – reprodução da vida na lógica do capital. Portanto, “[...] essa é a natureza do sistema que se espera salvar, agora a todo custo [...]” (MÉSZAROS, 2011, p. 21).

O aprofundamento da crise estrutural do capital está associado à acumulação fracassada da atividade econômica e dos ramos produtivos da indústria, Mézáros (2011), com o aventureirismo especulativo da economia global, a pobreza e o desemprego têm se alastrado vertiginosamente numa escala assustadora, associado a esses percalços, está a miséria humana.

O desvendamento da crise atual, em seu sentido global, estrutural e sistêmico demonstra um sistema capitalista que detém uma substância destruidora, a “necropolítica” (MBEMBE, 2018), expressão máxima do poder e soberania de um sistema econômico político. Isto é, um elemento opressor que passa a exercer controle, na atual crise, não somente sob os pobres, mas principalmente, sobre a infância pobre. Neste sentido, a partir da estipulação de uma política de pobreza, que visa principalmente as crianças na primeira infância, tem-se por objetivo definir quem importa e quem não importa ao sistema, uma maneira de decidir quem é ‘descartável’ e quem não é, quem pode futuramente gerar lucro e rentabilidade ao mercado financeiro e, quem não pode (MBEMBE, 2018).

A crise do *subprime* representa uma transformação histórica do capitalismo, os deletérios efeitos do *subprime*, a contínua acumulação de riqueza e a renda nas mãos de uma classe econômica dominante representa apenas 1% da população mundial (BASTOS, 2017; PIKETTY, 2014). O poder hegemônico se fortaleceu aumentando deliberadamente suas sequelas, com os altíssimos índices de desemprego. A saber, o *Trading Economics* (2019) aponta países como: África do Sul com 29%; Grécia 17,2%; Espanha 14,0%; Brasil 13%; Argentina 10%; França 8,7%; e, EUA 3,7%, com índices de desempregos alarmantes. A essência da crise expandiu-se para a precarização das relações do mundo do trabalho e, principalmente, a pauperização absoluta e relativa da população mundial e, “[...] da imensa maioria da população dos países capitalistas, com toda a imensa cadeia de consequências sociais, econômicas, políticas, humanas e ambientais” (BASTOS, 2017, p. 16).

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2019), havia em 2018, 172 milhões de pessoas desempregadas no mundo, mais de 3,3 bilhões de pessoas empregadas com níveis inadequados de segurança econômica, bem-estar material e oportunidades para avançar. Destaca ainda que, mais de 700 milhões de pessoas estão vivendo na extrema ou moderada pobreza, esse fator é mais visível em países periféricos onde o desemprego tem aumentado consideravelmente.

Esses dados demonstram que, a pauperização da classe trabalhadora é um resultante de um processo concreto real que afasta o trabalhador dos meios do consumo e, a partir do processo de acumulação de capital e com a concentração de riqueza nas mãos de uma pequena elite econômica, o que resulta na produção da pobreza. Ou seja, “[...] a acumulação do capital pressupõe o mais-valor, a produção capitalista, e esta, por sua vez, a existência de massas relativamente grandes de capital e de força de trabalho nas mãos de produtores de mercadorias” (MARX, 2017, p. 785).

As análises apresentadas à luz da perspectiva do materialismo histórico, permite-nos demonstrar que o sistema capitalista transformou a crise do *subprime* em um círculo vicioso, que intensifica a pobreza dos sujeitos historicamente constituídos e expropria a mais-valia da classe trabalhadora, criando mecanismos cada vez mais cruéis para garantir a concentração de riqueza. Para Marx (2017), desde o pecado original temos a pobreza da grande massa de trabalhadores que se aprofunda cada dia mais, apesar de todo trabalho despendido pela classe operária, a mesma, “[...] continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos [...] cresce continuamente [...]” (MARX, 2017, p. 785).

E como “[...] a estrutura econômica da sociedade capitalista surgiu da estrutura econômica feudal [...]” (MARX, 2017, p. 786), nesse processo de transição para a sociedade de classe e, com as primeiras formas de exploração do homem, temos a pobreza. No mundo global do capitalismo superlativo, a financeirização da economia política promove uma política de pobreza cada mais intensificada, em que a lógica do movimento do capital é aumentar as taxas de lucro, extrair a mais-valia e apropriar-se privadamente dos bens socialmente produzidos; essa é a condição *sine qua non* articulada pelos ideais liberais “[...] para o reestabelecimento do equilíbrio da economia mundial e a retomada do crescimento” (PAULANI, 2016, p. 23).

Assim, a pobreza é provocada pela concentração de renda nas mãos de uma parcela da sociedade. Com isso, o capitalismo transforma os produtores de

mercadoria em trabalhadores assalariados ou miseráveis. E, a grande massa de operários transformada em assalariados tem feito com que a sociedade se asfixie no excedente produzido, fazendo com que os sujeitos históricos a ela pertencentes caminhem para a extrema miséria (ENGELS, 2006). Para Marx (2017), a classe operária se converteu em vendedores de si mesmos, e a elite econômica apropriou-se dos meios de produção resultando numa distribuição totalmente desigual daquilo que se é produzido. Como o processo de distribuição deriva das relações de produção:

[...] as chamadas relações de distribuição, portanto, correspondem a, e surgem de, formas sociais específicas, historicamente determinadas, do processo de produção [...]. A concentração de que só as relações de distribuição são históricas, mas não são as relações de produção, é [...] apenas a concepção da crítica inicial, ainda acanhada, da economia burguesa (MARX, 2017, p. 790).

Ao compreender que o processo de geração de riqueza resulta em dados alarmantes de produção da pobreza, conseguimos explicar materialmente que as relações sociais constituídas na sociedade organizada pelo capitalismo, tem produzido cada vez mais a pobreza.

Dados apresentados pelo Relatório da Oxfam (2019) apontam para um crescimento vertiginoso da pobreza e da desigualdade social no mundo. O Relatório *A saving for 99%* (2019) registra que, as 26 pessoas mais ricas do mundo detém a mesma riqueza que os 3,8 bilhões de pessoas mais pobres; o Relatório ressalta que o bilionários acumularam 12% a mais em suas fortunas em 2018, enquanto os 3,8 bilhões de sujeitos em situação de pobreza perderam 11% de sua renda nesse mesmo período. Destacamos que, o crescimento do quantitativo de pessoas em situação de pobreza não se limita aos adultos. Segundo estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018), a pobreza infantil aumentou dois terços na última década, fator que culmina com a crise do *subprime*, o que significa que o índice nos países membros da OCDE foi de 13,4%, ou seja, globalmente existe 385 milhões de crianças vivendo em situação de pobreza no mundo.

Assim, os dados apresentados demonstram a materialidade da pesquisa, evidenciando que o modo de produção capitalista promove uma flexibilização da liquidez que beneficia aqueles 1% mais ricos. E a tendência é a ampliar a exploração

do trabalho, conduzindo a classe trabalhadora, desde a primeira infância, à exclusão e a marginalidade.

Pois o trabalho assalariado livre é falsa aparência de que o trabalhador tem domínio sobre si mesmo e sobre o que produz, quando em realidade está ainda mais condicionado às amarras que o tornam escravo do capital e do modo de produção de vida na sua fase mais desenvolvida: o trabalho assalariado (TRASPADINI, 2005, p. 11).

É exatamente no momento que o trabalhador se torna escravo do capital que, a classe operária fica condenada “[...] não somente a viver com o suor do rosto mas a conviver com salários mínimos de subsistência” (BRANCO, 2015, p. 01). Ao confrontarmos os dados produzidos sobre a riqueza e a pobreza na atual conjuntura, não perdemos de vista a dimensão da totalidade dispostas na esfera da economia política global que está calcada no processo de produção, distribuição, troca e consumo (MARX, 2017).

Portanto, as determinações econômicas e políticas da produção e distribuição desigual da riqueza neste século, expõem que, a elevação dos níveis de pobreza entre as crianças do mundo ocorre devido a contradição entre capital e trabalho, e produção coletiva e apropriação privada da riqueza social. O desenvolvimento econômico global pós crise de 2008 tem demonstrado que o dinheiro, o preço e o salário “[...] camuflam relações de poder e prosperidade diferenciadas e, portanto, vias de acesso diferenciadas rumo ao futuro coletivo” (SCHWARTZ, 2002, p. 08).

A distribuição desigual da riqueza gera um quantitativo de 1,3 bilhão de pessoas em situação de pobreza, são sujeitos que sofrem com carências relacionadas à saúde, à educação e à qualidade de vida. Sem esquecer que há 736 milhões de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, ou com menos de US\$ 1,90 ao dia, o equivalente acerca de R\$ 7,79 por dia ou R\$ 233,70 por mês³ (OXFAM, 2019).

O número de pobres no Brasil aumentou no mínimo 2,5 milhões em 2017, as estimativas apontam que em 2014 os pobres estavam em um percentual de 7,4% e os extremamente pobres em 2,8%; mas para o início de 2018 registrou-se um salto para 8,7% e 3,4% (PNUD, 2019). O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), intitulado *Global Multidimensional Poverty Index 2019: illuminating inequalities (2019)* retrata que, o número de pobres no Brasil para os

³ Valor convertido pelo dólar do dia, em agosto de 2019.

próximos cinco anos atingirá, na melhor das hipóteses, 19,8 milhões de pessoas, ou seja, 9,8% da população. Alguns cálculos apresentados estipulam que essas pessoas sobreviverão com R\$140 per capita ao mês; e, no pior cenário a pobreza chegará à 10,3% (20,8 milhões de brasileiros) (PNUD, 2019).

As condições de vida que envolvem a infância inserem-se nessa concretude. Os dados citados assombram ainda mais a infância, estima-se que 663 milhões de crianças até os 18 anos viva em situação de pobreza, mas deste montante 428 milhões delas (32,3%) tem menos de 10 anos de idade. Avalia-se que existe uma proporção maior de crianças do que adultos em situação de pobreza ou extrema pobreza (PNUD, 2019).

Evidentemente, é na crise do capital que as dimensões: exploração e acumulação se evidenciam. O que permite-nos constatar que o aumento do número de sujeitos em situação de pobreza, e isso envolve as crianças de 0 a 12 anos de idade, decorre de um alto índice de desemprego, desigualdade social e um aumento significativo de empregos cada vez mais precários por parte de seus responsáveis, consequência de “[...] grandes flutuações do nível de atividade econômica, das quais os pobres são as principais vítimas” (SALAMA, 1999, p. 11), e o principal fator, a distribuição desigual da riqueza material produzida pelo trabalhador.

A financeirização como resposta à crise estrutural do capital, afeta as raízes da produção material e, o Estado torna-se o aparelho decisivo para consolidar a distribuição desigual de renda, esses fatores agravantes contribuem para que não haja promoção de políticas de proteção social que possibilite “[...] um sistema que propicie condições de vida aceitáveis para todos” (ESTENSSORO, 2003, p. 10). Na verdade, a crise estrutural do capital não se sustenta enquanto sistema econômico que garanta o mínimo de condições de vida aceitáveis, sem ao menos ter:

[...] o mínimo de equidade econômico-social o sistema capitalista reproduz a miséria já existente (situação de pobreza e indigência) e cria mais precariedade nos empregos e mais desemprego entre os trabalhadores (processo de exclusão social), conformando simultaneamente o lumpemproletariado planetário ao lado de um exército industrial de reserva superexplorado e globalizado. O exército de reserva é classicamente associado ao funcionamento econômico do sistema capitalista (ESTENSSORO, 2003, p. 10).

Sustentamos que o lumpemproletariado⁴ planetário é uma classe vulnerável as ideologias da classe burguesa – neste caso, nos referimos as crianças em situação de pobreza ou extrema pobreza –, constituída pelo sistema capitalista, um sistema que promove a distribuição da riqueza de maneira desigual, um mecanismo assentado na lógica de exploração dos que trabalham e vendem sua força de trabalho em troca de um salário que garanta apenas sua subexistência, deixando toda a riqueza produzida nas mãos dos patrões. Assim, o exército industrial de reserva enquanto uma população marginalizada, excluída e destituída de seus direitos básicos fica a mercê de uma política totalmente paliativa de erradicação da pobreza promovida pelo Estado e por organizações internacionais.

Consideramos que a pobreza tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, e isso deve-se a precarização e a flexibilização do trabalho, a intensa exploração do trabalhador e o desemprego. De acordo com Estenssoro (2003), a crise estrutural do capital engendra a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, pois o modo de produção capitalista cujo o padrão de acumulação é de financeirização está em contradição com o sistema de distribuição “[...] pois seria fruto da apropriação econômica e dominação política exercida no sistema como um todo” (ESTENSSORO, 2003, p. 14).

Essa linha de análise se evidencia a partir dos dados apresentados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ao ressaltar o baixo crescimento econômico e as profundas transformações no mercado de trabalho dos anos de 2015 a 2017 (CEPAL, 2018). Para a Comissão (2018), a situação econômica dos países latino-americanos para os próximos cinco anos é de uma desaceleração, projeta-se uma taxa de 0,5%, isso indica segundo a agência internacional baixas taxas de crescimento, e isto corresponde ao péssimo desempenho de investimentos e quedas dos gastos públicos. O fraco desempenho econômico piorou o mercado de trabalho, aumentando os níveis de empregos informais e aumentando o desemprego que na América Latina e Caribe chega a 9,3% (CEPAL, 2018).

⁴ “Marx refere-se ao *lumpemproletariado*, [...], como o lixo de todas as classes, uma massa desintegrada, que reunia indivíduos arruinados e aventureiros egressos da burguesia, vagabundos, soldados desmobilizados, malfeitores recém-saídos da cadeia [...] batedores de carteiras, rufiões, mendigos, etc. [...]. O principal significado da expressão lumpemproletariado não está tanto na referência a qualquer grupo social específico que tenha papel social e político importante, mas antes no fato de ela chamar a atenção para o fato de que, em condições extremas de crise e desintegração social em uma sociedade capitalista, grande número de pessoas podem separar-se de sua classe e **vir a formar uma massa *desgovernada, particularmente vulnerável às ideologias*** e aos movimentos reacionários” (BOTTOMORE, 2001, p. 354-355, grifos nossos).

A desaceleração do crescimento econômico evidenciado pela CEPAL é decorrência histórica do desenvolvimento das forças produtivas burguesas, o cerne desse processo está vinculado ao modo de produção capitalista. Os trabalhadores latino-americanos são produtos integrantes da sociedade burguesa, e o aumento de empregos informais mencionado pela Comissão é a saída particular de cada proletariado para sua sobrevivência.

De acordo com Lessa (2007) a classe dos 'não-trabalhadores' é fruto das relações capitalistas de produção, esta é produzida pela crise do capital, efeito de novas técnicas produtivas, "[...] das relações sociais de produção capitalistas (GORZ, 1987, p. 87). Os sujeitos indicados pela CEPAL que estão inseridos no mercado de trabalho informal, estão subempregados e tendem a se opor "[...] à classe de operários estáveis, sindicalizados, protegidos por um contrato de trabalho e por uma convenção coletiva, - que não passaria de uma – minoria privilegiada" (GORZ, 1987, p. 87-89).

A tese dos 'não-trabalhadores' conflui com a elevação da pobreza e da desigualdade social, estando assentadas na dinâmica histórica do sistema capitalista e, se aprofundam com as crises estruturais e endêmicas. Isso porque:

[...] o capitalismo é o modo de produção baseado na concentração e centralização da riqueza e da renda que exclui, na atualidade grande parte da classe trabalhadora do próprio sistema formal da produção, ao mesmo tempo se amplia cada vez mais o número de sujeito relegados à informalidade do mundo do trabalho (TRASPADINI, 2005, p. 14).

O sistema capitalista gera profundas mazelas na sociedade, e a relação capital e trabalho nessa sociabilidade promove o processo de extração da mais-valia aprofundando a pauperização da classe operária. Num sistema contraditório em que os produtores diretos da riqueza são explorados e, não tem acesso à riqueza que produz, confirma-se que estamos presenciando um sistema cada vez menos incluyente dos sujeitos em situação de pobreza. O processo de acumulação privada de capital e a distribuição desigual da riqueza, cria na sociabilidade disposições políticas e econômicas que visam manter a pobreza, pois sem a pobreza não há o aumento ou acúmulo de riqueza.

E, assim, as agências multilaterais que fazem parte do sistema interestatal internacional capitalista, ao proporem formas de gerenciamento da pobreza, por meio de políticas de combate à pobreza e de gestão da infantilização da pobreza, com a

finalidade de ‘libertar’ os pobres desse círculo vicioso, por meio de programas econômicos-educacionais, que supostamente são capazes de ascender socialmente crianças e jovens pobres, na concretude do real aprofundam ainda mais a desigualdade social e a pobreza; intensificando o acúmulo privado da riqueza pelos capitalistas industriais.

Para entendermos a infantilização da pobreza é necessário compreender como a infância pobre torna-se objeto de intervenção político-econômica. E compreender as determinações dos célebres *think-thanks*, que se debruçam sobre a aparência da pobreza infantil apresentando em documentos internacionais conceitos, enfrentamentos morais e psicologizantes da pobreza na infância, mistificando a origem estrutural da pobreza no contexto histórico e material da sociedade capitalista.

2.2 A infância pobre como objeto de intervenção político-econômica

Autores como Chossudovsky (1999), Yamamoto (2001), Mauriel (2008; 2009), Mascaranhas (2012); Ugá (2008); Wacquant (1999) e Senne (2017) ao estudarem sobre a pobreza global e regional, invocam a atenção de seus leitores para as similitudes observadas nas orientações internacionais que aguçam a individualização e a amenização da pobreza mediante a crise econômica.

Ao examinarem a presença de orientações do sistema interestatal internacional capitalista, os autores constataram a existência de uma agenda estruturada de gestão da pobreza que é compartilhada entre os diferentes países da região, e mediada por organismos e organizações multilaterais (OOM), como: Banco Mundial (BM), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo da Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que apontam o diagnóstico, o prognóstico e a terapêutica para amenizar a pobreza infantil nas duas últimas décadas. Essas orientações visam reconfigurar o sistema educacional, direcionando uma modalidade de intervenção social para a primeira infância que focaliza o atendimento de crianças que se encontram na pobreza e no limite dos ajustes econômicos da *global governance*, de maneira que este contribua para o gerenciamento da pobreza com mais eficácia, atendendo “[...] às novas demandas do capitalismo contemporâneo” (CAMPOS, 2008, p. 28).

A criança pobre torna-se “mercadoria” para os “atores” não-governamentais e governamentais na produção de políticas educacionais, ao atribuírem valor para o investimento na primeira infância visam a dominação abstrata e a formação de uma nova subjetividade na classe operária, que tem por única e exclusiva finalidade produzir cada vez mais riqueza por meio da mais-valia, e esses atores utilizar-se-ão das crianças pobres para atingir este propósito.

A criança vista como mercadoria passa a expressar a forma elementar da sociedade capitalista, ou seja, a forma de organização social dos fenômenos propriamente econômicos, mas ressaltamos que o enfoque na instância econômica não é exclusivamente “[...] economicista, uma vez que não se isola da trama variada do tecido social” (GORENDER, 2017, p. 31). Somente no sistema capitalista que a infância passa assumir a forma abstrata de mercadoria, fator que nos desafia a pensar: em que momento o investimento na primeira infância é visto como rentável e pode gerar um excedente econômico⁵?

Para os capitalistas investir em políticas para a primeira infância pobre representa fonte de lucro, esse rendimento supostamente advém de uma formação de mão de obra especializada. De acordo com Marx (2017) a combinação entre a taxa de lucro dos capitalistas e a maximização da exploração da massa de trabalhadores é indispensável para a criação de valor que pode ser apropriado por capitalistas. E, em relação ao investimento realizado na formação da criança na primeira infância, consideramos que ela faz parte da dinâmica de acumulação do capital, pois se busca formar o ‘capital humano’ para, mediante uma maior qualificação da força de trabalho, intensificar sua produtividade do trabalho.

⁵ “O princípio de excedente econômico é utilizado para compreender a parte da produção social que ultrapassa as necessidades imediatas do consumo da sociedade. Visto que a sociedade primitiva, na qual o *excedente* aparece pela primeira vez é uma sociedade sem classes, o consumo pelos produtores (isto é, a reconstituição da força de trabalho e a reprodução do número respectivo de produtores) e o consumo social são em grande medida equivalentes. Neste sentido, o excedente econômico abrange o mesmo conceito socioeconômico do conceito marxista de sobreproduto, esta parte do produto social que ultrapassa o *produto necessário*. A exceção das sociedades primitivas mais atrasada, o *produto necessário* tem não obstante ainda outra função a desempenhar, a de reproduzir as capacidades produtivas da sociedade. Tem ainda de garantir a exata substituição de todos os meios de produção empregados no processo social de produção. Quanto mais uma sociedade se desenvolve, tanto mais esta segunda função se torna importante. Numa sociedade capitalista, o produto necessário inclui o capital constante e o capital variável, isto é, a reprodução do trabalho morto e do trabalho vivo necessário para reconduzir a produção ao mesmo nível do ciclo precedente. Isto assegura o que Marx chama de *reprodução simples*. O sobreproduto representa a diferença entre o valor do produto social e o valor do produto necessário. A diferença é igual a mais-valia. De fato, a mais-valia é simplesmente a forma específica sob a qual o sobreproduto é apropriado na economia capitalista” (MANDEL, 1967, s/p).

Assim, o excedente econômico a ser apropriado privadamente, resulta do processo de produção e reprodução das relações sociais, no interior do qual, o investimento na formação das crianças pobres visa, por um lado, promover um desenvolvimento baseado na participação política e social responsável e, por outro qualifica-las para às novas exigências produtivas, ao auto emprego e ao espírito empreendedor.

Nas etapas iniciais de desenvolvimento, a base da acumulação está na concentração de capital. [...] o mecanismo da produção capitalista e da acumulação adapta continuamente esse número (de trabalhadores) e essas necessidades (de expansão do capital). o começo desse ajustamento é a criação de uma superpopulação relativa ou de um exército industrial de reserva, e o fim, **a miséria de camadas cada vez maiores do exército ativo e o peso-morto do pauperismo** (MARX, 2017, p. 445, grifos nossos).

Nesses termos, o pauperismo em que se encontram imensos contingentes populacionais no mundo todo, e não apenas a população infantil, resulta do nível que se opera a acumulação e diminuição de demanda da força de trabalho, “[...] o que se pode afirmar que sendo a taxa de acumulação inferior à taxa de crescimento da produtividade do trabalho, a demanda da força de trabalho cairá” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 147), gerando desemprego, exclusão social e ampliando os índices de pobreza. A pobreza analisada nessa perspectiva nos permite considerar que, as políticas educativas para a primeira infância pobre visam promover uma formação das crianças para que elas se tornem cada vez mais produtivas para o trabalho.

Para analisar como a infância se torna objeto de intervenção político-econômica, utilizamos do referencial analítico que aborda sobre a *global governance* (ROBERTSON, 2012), seus pressupostos estão ancorados num “[...] conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista mais do que qualquer outro conjunto de valores” (DALE, 2001, p. 436), e o movimento de estipular direitos para a infância vincula-se por meio de pressão econômica e política dos dispositivos supranacionais.

De acordo com Campos (2008), as orientações de políticas educativas para a infância se moldam por meio de forças supranacionais e por forças político-econômicas, ressalta ainda que, a *global governance* produz resultados diferenciados nos sistemas educacionais da região, tendo em vista que essa relação está assentada

nas dinâmicas locais e no posicionamento que os países periféricos ocupam no divisão internacional do trabalho.

Os fatores internacionais constituídos por forças político-econômicas para regular os sistemas educativos para a primeira infância latino-americanos “[...] estão a tornar-se crescentemente elaborados através de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos” (DALE, 2001, p. 441). O processo de globalizador fez alterações objetivas na ordem econômica do capital e na natureza do Estado, ocorrido por meio de pressões externas, processos político-econômicos e por projetos neoliberais.

As principais características deste novo regime incluem a liberalização do comércio, o movimento mais livre de capital financeiro em todo mundo, maior competição dentro de esferas públicas e privadas, aumento dos níveis de atividade do setor privado no Estado, monopólios dominados, a privatização do risco, a retirada do Estado de várias esferas da cidadania e a reformulação dos direitos do Estado-cidadão (ROBERTSON, 2005, p. 04)⁶.

A construção de uma agenda político-econômica para atender aos anseios da ordem capitalista, possibilitou o desenvolvimento de novas ações nos espaços regionais e globais que envolvem o cuidado com a infância, as transformações ocorridas nas estruturas da *global governance* abriram oportunidades para que os direitos (políticos e humanos) da infância passassem a ser negociados nas mais diferentes escalas da intervenção política e econômica. Dessa maneira, a *global governance* difunde o consenso político e econômico sobre o fenômeno da infantilização da pobreza, e “[...] as crianças são as maiores vítimas, mas não todas elas, **somente as crianças pobres**” (CAMPOS, 2008, p. 15, grifos nossos).

As transformações técnico-científicas e a construção de uma ‘agenda globalmente estruturada’ (DALE, 2001) motivaram o crescente movimento em favor dos direitos e proteção à criança, atuações que estabeleceram um “[...] paradoxo no âmbito da efetivação das ações que os garantisse” (CAMPOS, 2008, p. 15). As práticas direcionais para o cuidado e proteção à criança, recomendadas por organismos e organizações multilaterais, encontradas em documentos produzidos internacionalmente acabam dissociando os determinantes econômico-sociais

⁶ Traduzido pela autora.

regionais do movimento de desigualdade e exclusão social ao qual a infância faz parte, delimitando orientações, metas e objetivos apenas para os 'sintomas' do problema da pobreza que, atingem dezenas de milhares de crianças que se encontram na primeira infância.

Neste sentido, a construção de uma agenda estruturada para cuidar da infância pobre, mais precisamente para crianças entre 0 e 5 anos de idade, articulada por organismos e organizações multilaterais compreende o movimento de globalização, no âmbito econômico, político e cultural, buscando remodelar o sistema educativo dos Estados-regionais, a partir das forças supranacionais. Esta relação não deve ser depreendida como um movimento linear, muito pelo contrário, ainda que os Estados-regionais tenham diminuído sua atuação na construção de orientações políticas educacionais para a primeira infância, isso não significa que sua atuação seja determinada apenas pelas forças supranacionais (ROBERTSON, 2012). De outro modo, a construção da agenda estruturada para cuidar da infância pobre ocorre no campo global e local, o empreendimento é resultado “[...] de complexas interações entre os modos locais de formulação e interpretação dos problemas, bem como das possibilidades de respostas ou recursos econômicos, políticos e culturais disponíveis e mobilizáveis nas instituições existentes” (CAMPOS, 2008, p. 29).

Os três fatores – economia, política e cultura – no movimento de articulação da *global governance* podem ser caracterizados como ‘governança sem governo’, fator que secundariza e afasta o Estado de seu papel de prover políticas sociais, minimizando sua atuação na execução direta de serviços públicos. Para Dale (2014) e Robertson (2005) esse processo além de ser complexo é contraditório, principalmente se pensado para a América Latina, tendo em vista que desconsideram que o cuidado para com a primeira infância nessa região é edificada a partir de questões sociais, especialmente político-econômicas, e tem características de uma geografia excludente. Robertson (2005), Dale (2014) e Robertson e Dale (2017) retratam que os Estados-regionais aderem aos acordos internacionais voltados para a primeira infância e concordam com as regras do jogo político-econômico proposto.

Competem ferozmente para fazer avançar o conjunto de acordos globais que lhe sejam mais favoráveis, mas reconhecem que, em última análise, dependem da existência de um mundo que seja mais seguro para o prosseguimento da procura do lucro e não de um mundo que seja mais seguro para perseguir o lucro próprio a expensas dos outros (DALE, 2001, p. 437).

A profunda mudança na conjuntura mundial resulta na *global governance* e, torna possível falar de uma economia política global que inclui todas as nações do mundo. O mundo capitalista ao mergulhar no movimento neoliberal buscava respostas de como reestabelecer o processo de acumulação ativa do capital, convergindo com a reorganização política e econômica de “[...] reestabelecimento das condições da acumulação do capital e de reestruturação do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2005, p. 17). Esse movimento teve total sucesso entre a elite econômica, a euforia capitalista triunfante acelerou o processo de mercadorização de todas as formas societais.

De acordo com Harvey (2005), os elementos econômicos, políticos e ideológicos do sistema capitalista estão articulados com a *global governance*, e esta agenda contribui decisivamente para atender as necessidades do capital na atual conjuntura. Portanto, a *global governance* vincula-se à forte expansão das atividades capitalistas do mundo financeiro e, para romper com essas barreiras os organismos e organizações multilaterais auxilia na libertação das restrições e barreiras regulatórias das atividades financeiras internacionais (HARVEY, 2005).

Assim, a rede de organismos e organizações multilaterais⁷ tornam-se atores globalizantes poderosos e pertencem a um conjunto de instituições interestatais capitalistas, garantindo que a *global governance* contribua para a intensificação da acumulação capitalista, o domínio das finanças sobre todas as áreas da sociedade, a desnacionalização e a transformação das políticas educacionais voltadas para a infância.

O processo de governança direciona-se por meio de “[...] normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento e mecanismos para coletar informações [...]” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 10), são essas práticas que forjam a governança global. Dessa maneira, os organismos e organizações multilaterais tornam-se parte central da política internacional e da vida social mundial e, estão

⁷ Para Fonseca Jr. (2008, p. 23) a questão multilateral está atrelada em “[...] responder, em certas ocasiões, os Estados, protegidos naturalmente pela noção de soberania, aceitando serviços coletivos e, com isso, os constrangimentos de regras gerais”. Corroborando, Herz e Hoffman (2004, p. 11) ressalta que o multilateralismo é “[...] a coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios, já representa um passo adiante no processo de institucionalização das relações internacionais”

presentes nas normas e orientações com as quais convivemos, especialmente de proteção às crianças, as orientações são debatidas e geradas no âmbito das organizações internacionais e, tem total concordância dos países periféricos.

A permanência dessa concordância de atitudes e acordos, que corroboram para a construção da 'agenda globalmente estruturada' (DALE, 2001) para a infância pobre latino-americana pode ser explicada a partir do momento que, "[...] as organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos [...]" (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 18). Contudo, há necessidade de observamos que a construção dessa agenda globalmente estruturada para o cuidado e proteção da infância pobre não é uma via de mão única, ou seja, os sistemas interestatais internacionais capitalistas não impõe essa agenda aos sistemas educativos dos países periféricos, os Estados-regionais e globais além de interpretar o que está posto, respondem a uma agenda comum e levam em consideração "[...] a forma, a substância e o estatuto dos guiões se alteram qualitativamente" (DALE, 2001, p. 454), pois a adoção da agenda globalmente estruturada para realizar a gestão da pobreza infantil é totalmente voluntária.

É visível que os organismos e organizações multilaterais não realizam apenas um movimento superficial de suas propostas, os Estados respondem e interpretam essa agenda apresentando possibilidades de articular recursos econômicos, políticos e culturais para atender aos acordos legitimados internacional e nacionalmente. Campos (2008), ressalta que a construção de uma agenda globalmente estruturada para a infância que envolva a educação e os organismos e organizações multilaterais, não deve ser compreendida como um processo unidirecional, muito pelo contrário, a construção dessa agenda é marcada "[...] por ações/reações diversas, eivadas de contradições, assimiladas em graus e formas variadas, dependendo da capacidade de resistência ou de concertação que caracterizem os governos locais" (CAMPOS, 2008, p. 07). De fato, as organizações e organismos multilaterais não impõe orientações ou acordos aos países periféricos, muito menos impõe a força políticas educacionais nacionais.

As organizações internacionais, integrantes do sistema ONU (Organização das Nações Unidas), a exemplo da CEPAL, constituem-se em instituições internacionais que fazem parte de um conjunto de atores essenciais na estrutura da *global governance*. A ONU expande suas propostas no campo internacional devido ao aumento de problemas comuns entre os países periféricos como: a pobreza, saúde,

alimentação e educação, entre outros, assim as agências que compõe o sistema internacional contemporâneo tem uma característica em comum, a ubiquidade⁸, das organizações multilaterais.

De fato, elas proporcionam um espaço estável de diálogo que serve, inicialmente, para identificar os temas em que convergem os interesses de vários Estados e, em seguida, definir as possibilidades de ações conjuntas. Neste arco que vai do diálogo à ação, caracterizam-se as modalidades da atividade multilateral (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 21).

Este processo indica que os acordos estabelecidos são aplicados a todos os Estados signatários, o emprego dessas ações além de marcar a arquitetura da construção da agenda globalmente estruturada, os organismos e organizações multilaterais proveem recursos necessários para que essa prática avance, legitimando o poder do sistema internacional na influência da construção de políticas para amenizar a pobreza, principalmente a infantil. Campos (2008) ressalta que a educação destinada às crianças pequenas tem sido “[...] objeto de orientações de diferentes organismos internacionais atuantes na América Latina, que extrapolam muitas vezes o âmbito da assistência técnica, dedicando-se também à execução direta ou ao apoio financeiro a programas implementados [...]” (Idem, 2008, p. 30), por instituições tanto em âmbito governamental quanto não-governamental.

Dessa forma, depreendemos que a agenda estruturada da infância para amenizar a pobreza faz parte da agenda neoliberal internacional. Como a função do mercado tornou-se de regular a dinâmica social da vida humana, houve necessidade de instituir um sistema interestatal internacional que pudesse garantir uma agenda mais humanizada para a sociedade, reforçando discursos ideológicos com vistas a contribuir para a reprodução das relações sociais.

Depreendemos que, os arranjos multilaterais têm edificado acordos cada vez mais complexos no âmbito econômico, político e social, constituindo um cenário organizado da político-econômica mundial. Esse movimento é resultado de “[...] uma fase do capitalismo, de tentáculos globais e com amplitude crescente e proporcional ao colapso, no final do século passado, da única alternativa real que se apresentou ao capitalismo [...]” (SOUZA, 2016, p. 465), essa circunstância coloca os Estados-

⁸ Significa estar presente ao mesmo tempo em todos os lugares. É a propriedade ou estado do que é ubíquo, que é a capacidade de estar ao mesmo tempo em diversos lugares.

nação no processo de integração global, regulando-se por meio de tópicos da agenda estruturada para cuidar da infância pobre. Levando em consideração que a agenda globalmente estruturada é extremamente ampla e variada, “[...] vai do terrorismo ao combate de epidemias, do comércio de bens ao multiculturalismo, dos direitos humanos à educação, ou seja, praticamente não tem limites” (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 21-22).

Nesse sentido, é necessário refletir sobre o papel da ONU e, como essas ações produzem efetivas formas de cooperação entre os Estados, a percepção para apreender essa reflexão varia.

Para os realistas trata-se de um instrumento das potências que disfarçam formas de hegemonia sob o manto da cooperação. [...] seria uma expressão do potencial de sociabilidade na anarquia internacional. Para os liberais solidaristas, o embrião de formas de governabilidade internacional (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 22)⁹.

Contudo, não podemos negar que as Organizações Internacionais são instituições multilaterais criadas pelos Estados e devem de modo próprio, atender a seus próprios interesses. Isto é, como nascem da cooperação entre os Estados, o *serviço* prestado por essas agências é basicamente coletivo e tende beneficiar a todos os membros, o que em tese não permite que um Estado se beneficie individualmente. Ampliando esse raciocínio, Rosenberg (1994) salienta que as relações internacionais constituem um quadro mais amplo de relações sociais, portanto realizar análises sobre a questão da multilateralidade é também compreender o desenvolvimento das forças produtivas.

Para Fonseca Júnior (2008), “[...] o cerne do problema multilateral estaria, então em responder por que, em certas ocasiões, os Estados protegidos naturalmente pela noção de soberania, aceitariam serviços coletivos e, com isso, os constrangimentos de regras gerais” (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 23). Em vista dos argumentos supracitados, podemos ressaltar que as regras estabelecidas não dissolvem os interesses particulares dos países, mas acabam limitando determinadas ações, isso demonstra que, mesmo que os Estados tenham interesses *multilateralizáveis* encontram caminhos para realizar suas ações por meio da via da cooperação.

⁹ Para melhor entendimento das ‘teorias’ sobre a ONU, ver FINNEMORE, M.; BARNET, M. N. *Political Approaches*. In: WEISS, D. **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 41-57.

A prática do multilateralismo funda-se, portanto, na expansão histórica desse tipo de interesse. Quanto mais se manifesta a necessidade de cooperação, seja para conter desastres humanos, como as Grandes Guerras, seja para facilitar o intercâmbio e comunicação, mais evidentes se tornariam aqueles interesses (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 23).

O processo e a formação do multilateralismo não ocorrem de maneira linear ao longo de sua construção histórica, as mudanças do individual para o multilateral ocorrem por meio da criação de **regras** gerais e coletivas, o que podemos denominar de 'democracia participativa', isto é, uma forma de coletivizar os **interesses** particulares. Assim, o que liga o interesse e a regra é a **legitimidade**, isto quer dizer que, "[...] o interesse particular, quando se projeta multilateralmente, deve estar amparado pela demonstração de que serve para o coletivo¹⁰" (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 24). A construção da legitimidade é lenta e acaba se desdobrando em diversas resoluções que se repetem por anos, "[...] no plano multilateral, os serviços, mesmo os técnicos, são, em qualquer circunstância, mediados pelo jogo político [...]" (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 37). Fica claro que as Nações Unidas quando tratam do fundamento da legitimidade estão expondo que essa questão é processual e nasce da condição de foro aberto ao debate, de temas que surgem e que passam a ser ligados supostamente ao bem comum.

Para Fonseca Júnior (2008), essas interpretações ocorrem porque há regras fundamentais¹¹, como: soberania, não-ingerência, autodeterminação e direitos humanos, que permitem interpretações diferentes entre os países signatários além das contradições internas entre os países-membros.

A *global governance* tem articulado a agenda, que se modifica devido às mudanças globais e transnacionais, a resposta de diversos países signatários à essa

¹⁰ Para ilustrar: os países que promovem determinada concepção de direitos humanos sustentam sua posição com base de que são valores que servem para melhorar universalmente a condição de vida dos indivíduos.

¹¹ Essa faixa de serviços sustentada pela legitimidade é a mais abstrata e a menos localizada, "[...] como em qualquer sistema político, o internacional busca parâmetros para definir, no comportamento de seus membros, o certo e o errado, o justo e o injusto, o permitido e o proibido" (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 30), e a ONU exerce um papel fundamental nesse processo tendo em vista que é essa organização quem define o que é legítimo e como deve ser feito as articulações necessários para que a **legitimidade** prevaleça¹¹, assim "[...] as Nações Unidas sempre foram um cenário de formulação de padrões de construção de mitos – apelando a padrões mais elevados do que os que normalmente prevalecem nas relações internacionais e acenando com a promessa de um mundo melhor ordenado" (ROBERTS; KINSBURY, 1993, p. 21).

agenda, propõem estratégias de mudanças estruturais formar capital humano desde a mais tenra idade, visando abarcar o interesse nacional e internacional, e levando em “[...] consideração que são poucos os problemas atuais que podem ser enfrentados unilateralmente e que a compreensão do papel do multilateralismo favorece a legitimação do poder norte-americano” (PATRICK; FORMAN, 2002, p. 232).

Nessa dimensão, ressaltamos que os organismos e organizações multilaterais vêm apresentando papéis relevantes em âmbito mundial devido à construção e disseminação de ideias, conceitos e discursos na política internacional ao assegurar a edificação da democracia política, o fortalecimento das Nações Unidas, a erradicação da pobreza e a promoção da paz (MORAES, 1995). Assim, é necessário conhecer os organismos internacionais e a disseminação de suas ideias, pois há uma manifestação hegemônica e a criação de um consenso intersubjetivo sobre o que seria a ordem internacional (FINNEMORE; BARNETT, 2007).

As diversas iniciativas para criar uma agenda estruturada globalmente para investir na infância pobre dentro dos moldes da político-econômica tem a exclusiva finalidade de garantir a ordem mundial e torna-se a melhor estratégia anticrime. Sob esta lógica, as propostas de organismos e organizações multilaterais para a América Latina versam a construção da agenda global para amenizar a infantilização da pobreza atingindo objetivos do desenvolvimento econômico-político global. As ações denotam clara pretensão do modo capitalista de produção de preservar sua hegemonia, deslocando seus discursos da real esfera que produz a pobreza, qual seja, a apropriação privada da riqueza produzida socialmente pela classe burguesa que detém o capital, e inculcando ideias na formação educativa de crianças que, “[...] justifiquem propostas de reestruturação com vista a reorganizar as questões econômicas – e, segundo os discursos oficiais, também o social – proposta pelo próprio capital” (SOUZA, 2010, p. 133).

A perspectiva de infância destacada em documentos, pesquisas e estudos sobre a pobreza infantil demonstram um processo de desconstrução do conceito apresentado historicamente, pois produz a infância sob um viés economicista e adultocêntrico. Essa visão perspectiva, demonstra que as crianças são apenas unidades de observação, remetendo-se a ideia do adultocentrismo “[...] e da imposição normativa que oferece oportunidades desiguais de participação para as

crianças e institucionaliza normas a serem incorporadas por elas” (VOLTARELLI, 2017, p. 27).

Os cuidados para com a primeira infância possibilitam a construção da agenda estruturada, força motriz que age sob o caos da aparência e reconceitualiza o papel da educação e, da infância em todo o mundo, principalmente, nos países considerados em desenvolvimento (ROBERTSON, 2012). E, como forma de aproximar a educação voltada para a infância para perto das questões econômicas, de maneira a impulsionar o crescimento econômico gerando diretamente renda para as instituições privadas voltadas para cuidar da infância pobre, estimulou-se cada vez mais que empresas assumissem a responsabilidade estatal como forma de obter cada vez mais lucro com o investimento na primeira infância, ou seja, a infância é moldada como “[...] forma social da mercadoria, em que tudo é moldado para ser vendido” (MASCARO, 2015, p. 21).

Considerando esse cenário, a infância tem ganhado centralidade na estrutura de agendas internacionais dos países latino-americanos no início do século XXI. A emergência na garantia dos direitos da criança, sobretudo, para a criança pobre, demonstra as profundas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais na história dos últimos trinta anos, evidenciando que os efeitos econômico-políticos estão intrínsecos a totalidade concreta das relações sociais.

O ciclo histórico dos anos 2000, demonstra os traços políticos, econômicos e sociais no âmbito global e local que se reorganizaram mundialmente propalando discurso em favor de construir políticas de investimento na primeira infância. Assim, a puerícia assume na atualidade outra perspectiva e, cede lugar a novos processos de organização das condições concretas de vida, configurando a infância para tornarem-se ‘novos’ indivíduos que, irão atuar numa ‘nova’ forma de organização econômica, promovendo diferenciais de produtividade, aumentando a divisão internacional do trabalho e contribuindo para o incremento de lucros; transferindo, “[...] na realidade consequências brutais a classe trabalhadora” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 176).

As pesquisas direcionadas à pobreza infantil tornaram-se consenso entre os países periféricos, tendo em vista que desde meados do século XXI, há um movimento de estudos sobre a infância que se apropria da formação da criança concebendo-a como ator social, capaz de interferir no meio em que vive, isso inclui as questões políticas e econômicas.

Assim, o processo de construção de políticas de contenção da pobreza, acabam associando infância à princípios econômico-políticos, determinando a função e o caráter que a educação deve desempenhar na formação do *ethos individualista*¹² da criança. E, nesse sentido, a educação ao ser cristalizada como elemento fundante na promoção do desenvolvimento econômico capitalista, reforça a ideia de que a infância faz parte de uma dada arquitetura social e, como agentes, “[...] as crianças dão sua própria contribuição para a reprodução social” (CORSARO; HONIG; QVORTRUP, 2009, p. 07) e econômica dentro do sistema capitalista.

A infância e a criança incorporam-se ao processo socioeconômico capitalista, pois são vistas como “[...] ativas na construção e determinação de suas próprias vidas sociais, as vidas delas sobre elas mesmas, e da sociedade em que vivem. Crianças não são penas sujeitos passivos das estruturas e dos processos sociais” (JAMES; PROUT, 1990, p. 08), o potencial que há nessa fase da vida, para os economistas, permite realizar investimentos econômicos que produzam mudanças na vida da criança, e estratégias econômicas bem aplicadas na primeira infância possibilitam a retirada das pessoas da pobreza. Dessa forma, a infância se constituiu ao longo da história recente, como objeto de enfoque na proliferação das orientações de políticas de combate à pobreza de organismos internacionais (UGÁ, 2011).

¹² “[...] hoje presenciamos as condições e consequências de um novo individualismo que varre o mundo e que se evidencia especialmente na nova economia financeira das indústrias [...] o novo individualismo [...] não se refere meramente a indivíduos ou suas disposições psicológicas; em vez disso, penetra até o cerne do núcleo da cultura e da vida institucional. Novo individualismo é, portanto, uma espécie de taquigrama para vários processos que molda, e que são moldados, pelas transformações sociais globais. Os principais condutores institucionais do novo individualismo são: (a) reinvenção contínua, (b) mudança instantânea, (c) velocidade, (d) curto prazo, ou episodicidade. [...]. O novo individualismo, como formulada originalmente, compreende quatro dimensões centrais: ênfase implacável na *autorreinvenção*; social, *velocidade e dinamismo*; e uma preocupação com o *curto prazo*. [...] em termos gerais, o novo individualismo pode ser decifrado a partir da cultura que fundamenta como as pessoas levam a vida hoje em dia – especialmente, mas não apenas, daqueles que vivem nas cidades sofisticadas e caras do Ocidente. Redes corporativas, projetos de curto prazo, *downsizing* organizacional, manuais de autoajuda, consumismo compulsivo, cibersexo, remodelamento instantâneo de identidade e cultura terapêutica, estas são apenas algumas das principais características da cultura individualista global [...]. No centro dessa nova orientação individualista, jaz uma profunda fascinação cultural e pressão institucional para a *autorreinvenção* [...] esta traz profundas consequências para a reorganização das relações entre o si mesmo e a sociedade. Em termos sociológicos, o *novo individualismo* tem um recorte externo e interno. O triunfo da globalização está no fato de não operar apenas em um eixo horizontal, universalizando as operações do capital multinacional e das novas tecnologias digitais pelo mundo afora; ela opera também – e fundamentalmente – em um eixo vertical, reorganizando identidades e forjando o *ethos* do novo individualismo ao seu serviço. O que é cada vez mais significativo é que o novo *ethos individualista* significa que a sociedade é responsável pela corrupção dos indivíduos, os quais nascem bons; todos os indivíduos têm direitos naturais e individuais; os indivíduos são responsáveis pelo seu próprio destino; os indivíduos têm como meta exclusiva o seu próprio bem-estar” (ELLIOTT, 2018, p. 465-467).

O período histórico-social de construção da infância relaciona-se ao período de avanço do capitalismo na sociedade. Com esse movimento, o Estado passa a proteger a sociedade das crianças desvalidas, o interesse político-econômico de agenciá-las ou protegê-las, garantem às instituições nacionais e internacionais o controle e a disciplina sobre as crianças pobres, isso explica a jurisprudência e a proliferação de discursos sobre os direitos da criança e do adolescente.

Nessa direção, os documentos internacionais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Banco Mundial (BM), que tratam sobre a ‘necessidade’ de cuidar da infância, demonstram claramente que a educação direcionada às crianças deve-se constituir em fonte para instrumentalizar a infância enquanto esfera social desvalida, com vistas a “[...] acelerar o processo de acumulação do capital global [...]” (BASTOS, 2017, p. 14).

Os primeiros direitos da criança enunciados na Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança em 1924, estabelecem direitos a todas as crianças, de se desenvolver material, moral e espiritualmente, dando auxílio nas situações de fome, doença, incapacitação e orfandade (ONU, 1924). Consistido no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, especialmente no art. 10, inciso III e no art. 12, inciso II (ONU, 1966). Os ordenamentos jurídicos internacionais ao estabelecer o direito das crianças impulsionaram as discussões em torno do cuidado da criança pobre.

O Banco Mundial, no limiar do século XXI estimou que na América Latina havia mais de 70 milhões de pobres, sendo 50 milhões considerados indigentes (WORLD BANK, 1995). Portanto, a ‘necessidade’ de constituir os direitos universais da criança se intensificaram, em 1989 quando as Nações Unidas proclamam a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), consagrando¹³ um arsenal de direitos inalienáveis e, posteriormente de políticas para ‘cuidar’ da infância.

¹³ Consagrando o princípio de reconhecimento da dignidade inerente a pessoa humana e de seus direitos inalienáveis, de igualdade e liberdade, proclamados na Carta das Nações Unidas (1945), bem como o escopo de proteger a infância e promover a assistência especial à criança, nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, objetivando sua formação plena como cidadão consequente e responsável, foi redigida a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotado pela Resolução n. L44, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e ratificada pelo Brasil em 1990 (ALBERNAZ JÚNIOR; FERREIRA, 2011).

As proposições da CDC direcionam-se para o desenvolvimento da sociedade baseado em oportunidades iguais para todas as crianças. Os princípios estabelecidos pelas Nações Unidas convergem na promoção de um mundo de paz, tolerância, equidade e respeito aos direitos humanos. Com a evolução dos padrões internacionais dos direitos da criança, ampliou-se a defesa da liberdade dos indivíduos em escolher seu destino, instaurando relações de proteção social, direitos (educação, saúde, lazer e alimentação), capital humano e cooperação internacional, corroborando com o *ethos individualista*.

[...] o grande número e o volume de instâncias e projetos envolvidos na 'solução' dos problemas da infância concentram-se em estratégias que visam à sobrevivência básica das crianças, sem intervir nos aspectos estruturais determinantes desse quadro da infância mundial associados à pobreza, ficando muito longe de alcançar a realização de seus direitos (CAMPOS, 2008, p. 12).

O mundo apropriado para a infância tem sido apontado em estudos, documentos e pesquisas. Porém, visa somente garantir o mínimo de sobrevivência às crianças pobres. Segundo dados do UNICEF (2005), a pobreza infantil tem múltiplas dimensões – além de material e monetária -, as privações e a vulnerabilidade social afetam a infância de maneira a impedir a criança de aproveitar o bem-estar social dessa faixa etária. Enfatiza ser necessário considerar também, as dimensões não-monetárias de privações que afetam as crianças, como: educação, informação, proteção contra o trabalho infantil, água, saneamento e moradia. Os dados do UNICEF (2005) apresentam que no ano de 2003, mais de 10,3 milhões de crianças morreram no mundo antes de completar cinco anos de idade, por causas que segundo o Fundo poderiam ter sido evitadas por ações propostas pelo Estado, ressalta que, diariamente são 29.158 crianças que morrem antes do seu quinto aniversário.

Em dados mais atualizados, o relatório da organização *Save the Children*, intitulado *Global Childhood Report: changing lives in our lifetime* (2018) apresenta que há cerca de 1,2 bilhão de crianças existentes no mundo, ameaçadas pela pobreza e pela guerra. A organização classifica que 175 países sofrem com quatro ameaças para a infância: trabalho infantil, exclusão da educação, mudanças climáticas e pobreza, para a ONG o quantitativo aponta que 6 em cada 10 crianças correm o risco de serem atingidas por algum desses fatores. Salieta ainda que, mais de 1 bilhão de crianças que vivem em países que se encontram no *ranking* de agravo da pobreza

poderão ter seu futuro roubado. A organização destaca que o Brasil ocupa o 93^o lugar ao lado do México no que tange ao aumento da pobreza infantil, o único país latino-americano que visa garantir os direitos das crianças e protegê-las é o Chile que está em 58^o. A organização *Save the Children* (2018) aponta que todos os dias no mundo 57.000 crianças com menos de cinco anos de idade, morrem devido a miséria e a pobreza, cinco crianças a cada um minuto por causa da desnutrição, consequência da pobreza.

A definição de pobreza direcionada para os países periféricos está compreendida nas delimitações do relatório *Poverty and Shared Prosperity 2016: taking on inequality*, do Banco Mundial. Os dados colhidos entre os anos de 2008 e 2013 destacam que, se considera pobre àquelas famílias que vivem com até US\$1,90 ao dia (WORLD BANK, 2016). Estima-se que a América Latina tenha um volume de 33 milhões nessa condição, a pesquisa aponta que os pobres são predominantemente os que vivem nas áreas rurais (80%), crianças e jovens (com até 14 anos de idade) somam 44%, os que apresentam baixa escolaridade ou são analfabetos somam 39%, e as famílias que tem mais de dois filhos compreendem 64% (WORLD BANK, 2016).

A pesquisa ressalta que, no mundo há um quantitativo de 400 milhões de crianças que se encontram em situação de pobreza e, mais de um quinto delas são menores de cinco anos de idade. Retrata que na América Latina e Caribe, o quantitativo de pobres entre zero e quatorze anos de idade no ano de 2013, chegou a 44% (WORLD BANK, 2016).

Para o Banco Mundial (2016), o insucesso educacional está correlacionado com a pobreza, uma parcela da população latino-americana que não completou a escola primária está vivendo abaixo da linha da pobreza, isso equivale a 8,0%. A pesquisa confirma que, as crianças são as mais propensas a estarem na pobreza que os adultos. Esse fator demonstra que as crianças menores representam a metade dos pobres no mundo, percentual de 15,9% para crianças com idade de zero a cinco anos de idade e, 15,4% para crianças entre seis e nove anos de idade (WORLD BANK, 2016).

Para o Banco Mundial (2016), as crianças são as que mais enfrentam a injustiça econômica, pois ao serem integrantes de famílias pobres enfrentarão um início de vida injusto, tendo que se esforçar para superar essas adversidades. Ainda, segundo o BM (2016), os Estados devem focar não apenas na erradicação da pobreza e nas disparidades de renda, mas deve centralizar ações para amenizar a transmissão de

vantagens injustas para as próximas gerações. Ao realizar um panorama global sobre a pobreza que afeta a infância entre os anos de 2008 e 2013, vê-se que o documento do BM se baseia em percentuais da análise entre ricos e pobres, mas não avançam em suas análises, de maneira a demonstrar o real sentido da pobreza mundial.

A pobreza, apresentada por organizações internacionais, são as principais fontes de “[...] influência que o crescimento do capital exerce sobre o destino da classe trabalhadora” (MARX, 1996, p. 245), a partir dos nexos causais que são estruturados no âmago do modo capitalista de produção. Nesse decurso do concreto real, a composição do capital sofre alterações em seu processo de acumulação, pois “[...] tanto a acumulação simples ou a expansão absoluta do capital global é acompanhada pela centralização de seus elementos individuais como a revolução técnica do capital adicional é acompanhada pela revolução técnica do capital original”, que contribui para a reprodução da pobreza (MARX, 1996, p. 260).

As alíquotas de pobreza caracterizam-se em crianças que tem carências físicas ou culturais, isto é, quando não alcançam o mínimo existencial que corresponda “[...] as convenções sociais e culturais, acepção esta que se apoia no conceito de **necessidades básicas ou pobreza multidimensional [...]**” (ESTENSSORO, 2003, p. 81, grifos do autor).

A perversidade que assola a infância global está intrínseca ao processo de produção da mundialização capital, não se localiza apenas na polarização entre a riqueza e a pobreza, para Mészáros (2002) a pobreza se reproduz sob a exploração do trabalho, por meio da extorsão da mais-valia, gerando riqueza contínua e incessante.

A contradição do movimento capitalista de produção é que a elevação natural de uma classe trabalhadora não satisfaz às necessidades de acúmulo de capital. O sistema capitalista, necessita de um exército de trabalhadores jovens e de massas menores de trabalhadores em idade adulta, pois esse exército de jovens trabalhadores irá oferecer ao capital “[...] um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível [...]”, isso porque, “[...] sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora, e exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital” (MARX, 1996, p. 272).

A natureza destrutiva do sistema capitalista e as ações de focalização no cuidado com a infância, geralmente recomendadas por diferentes organismos internacionais, acabam separando os efeitos da reestruturação produtiva dos

processos de exclusão econômico-social, estabelecendo “[...] metas e ações direcionadas aos sintomas” (CAMPOS, 2008, p. 13), e não as causas.

O antagonismo estrutural se expressa vertiginosamente na literatura internacional, por meio de programas voltados às populações vulneráveis, como as crianças em situação de pobreza.

E mesmo que as ações em prol da infância levaram, de fato, a melhoria de alguns indicadores, tais como taxa de mortalidade mundial, ou mesmo os avanços, quando consideramos os direitos básicos da criança, os dados demonstram que os compromissos assumidos pelos países ainda estão distantes das realidades locais: **as crianças continuam, na contemporaneidade, a serem proclamadas como futuro do mundo, vivendo num presente de opressão** (CAMPOS, 2008, p. 13, grifos nossos).

O desenvolvimento das políticas direcionadas à infância, principalmente, a pobre, traz a ideia de que a primeira infância é *terra virgem*, passível de inculcações ideológicas de grande êxito. Como a primeira infância é uma fase de construções cognitivas, a aplicação de todas as utopias possíveis possibilitaria o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos.

Dessa perspectiva, consideramos que a infância é a candidata perfeita para ampliar a camada do exército industrial de reserva, pois a fase da infância “[...] se torna alvo do pensamento e de ações propostas por políticos ocupados com problemas referentes às desigualdades sociais” (SANTOS, 2005, p. 56). Ademais, essa parte da classe trabalhadora, as crianças, e mais o *lumpemproletariado* tornam-se alvo das atuações político-econômicas e preocupações de filantropos no âmbito da sociedade capitalista.

Para Sarmento (2001), esse fator está relacionado a concepções renovadas de trabalho infantil, fundadas na divisão internacional do trabalho, em que coloca o futuro da primeira infância de países periféricos no rol de formação de exército de trabalhadores com mão-de-obra barata, com a finalidade de sustentar a competitividade internacional e o acúmulo de capital.

O interesse contemporâneo pela infância e pelo futuro das crianças em situação de pobreza tem despertado profundo interesse de instituições internacionais capitalistas em organizar políticas para uma educação que contemple medidas de proteção e formação de capacidades humanas. O efeito estrutural e antagonista da sociedade capitalista tem sido negado, os programas de investimento em educação

para sanar a pobreza infantil têm sido apresentados por organizações internacionais com maior ênfase nas últimas décadas, e a justificativa assenta-se no consenso entre os países que “[...] esperam que acreditemos que **no mundo real** não há alternativa alguma para a dócil aceitação das condições necessárias ao funcionamento sem problemas do sistema global capitalista (MÉSZÁROS, 2002, p. 38, grifos do autor). Outro fator que se articula a essa perspectiva é “[...] o aumento da pobreza e da exclusão social, intrínsecas a inserção de diferentes classes sociais, faz com que as crianças dadas suas condições biológicas e subjetivas, se tornem sujeitos fortemente atingidos pela precariedade de suas condições concretas de vida” (CAMPOS, 2008, p. 35).

As estratégias planejadas pelas instituições interestatais internacionais é planejar táticas de “amenizar o ciclo vicioso da pobreza”, ao retomar os preceitos da Teoria do Capital Humano, “[...] produzem fundamentos para ações de cunho educativo-pedagógico reportam-se às descobertas da neurociência como fonte para legitimação das ações propostas” (CAMPOS, 2008, p. 35).

A máquina ideológica do sistema interestatal capitalista que sustenta as ações voltadas para proteger a infância na atualidade é constituída por peças que se retroalimentam, dando continuidade a um sistema excludente e produtor do aumento da pobreza.

A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas as mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização (SANTOS, 2005, p. 10).

É sobre esse alicerce que se constrói os discursos em prol do cuidado e proteção da infância. O movimento em favor da garantia dos direitos das crianças tem motivado a legitimação de políticas que garantam os princípios da dignidade humana, no entanto, esse processo tem constituído paradoxos na efetivação das ações propostas para a pobreza infantil.

Chamboredron e Prévot (1986) consideram dois fatores que envolvem a edificação dos direitos da criança e a transformação do mundo do trabalho: (a) questões de ordem objetiva como a inserção da mulher no mercado de trabalho, a urbanização, o número de filhos e, recursos econômicos escassos das famílias; e, (b)

fatores culturais que relacionam a criança como *objeto pedagógico* em um período significativo para a aprendizagem. Transformando assim, os direitos da criança em condições objetivas que determinam a ‘necessidade’ de guardar a infância, mais precisamente as instituições internacionais definem cuidados para a primeira infância como forma dela ocupar posições centrais do *cursus* da política pública.

Embora a multiplicação das orientações internacionais para a criança e a educação tenha aumentado no início do século XXI, a primeira infância torna-se terreno particularmente favorável ao cumprimento das políticas economicistas das organizações internacionais. Assim, a ideia de primeira infância consubstanciada na Modernidade e, em instituições internacionais, constitui um corpo de procedimentos configuradores “[...] de uma administração simbólica da infância” (SARMENTO; BANDEIRA; DORES, 2002, p. 04).

A administração simbólica da infância assenta-se em novos instrumentos reguladores proclamados na Convenção dos Direitos da Criança e nas orientações de organismos internacionais, como: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e Banco Mundial, que configuram uma infância mundialmente globalizada (SARMENTO, 2003). Esses mecanismos ofertam políticas para a infância, colaborando com a concepção de infantilização da pobreza, pois “[...] aparentemente, há uma só infância no espaço mundial” (SARMENTO; BANDEIRA; DORES, 2002, p. 60), que partilha de uma mesma situação econômica e social.

Há uma reprodução interpretativa da infância, este conceito acaba “[...] incorporando a ideia de que as crianças contribuem ativamente para a mudança social” (CORSARO, 1997, p. 18), econômica, cultural e política. Compreende-se que, a reprodução interpretativa¹⁴ glosada na infância contribui com a ideia de que as crianças colaboram ativamente com as mudanças econômicas, para a preservação do *status quo*, a mudança social e o desenvolvimento do país. Por outro lado, “[...] reprodução implica que crianças são [...] constrangidas pela estrutura [...]” (MÜLLER, 2006, p. 555) impetrada pelo sistema capitalista.

As orientações de instituições internacionais combinadas às transformações econômicas e sociais contribuíram para:

¹⁴ Ver BOURDIEU, P.; PASSERON, J. **Los estudiantes y la cultura**. 3ª ed. Buenos Aires: Labor, 1973.

[...] a *descoberta* das potencialidades da criança como futuro aprendiz e sobretudo, a crença na importância desse tempo como fundamento para a constituição da personalidade e das potencialidades cognitivas, parece estar na origem da crença da educabilidade da criança como pré-requisito para o futuro sucesso escolar (CAMPOS, 2008, p. 33).

O preceito apresentado confirma a focalização de políticas de redução da pobreza para a infância, postuladas pelas instituições internacionais que visam atender a lógica capitalista em toda a concretude das relações sociais e esferas da vida.

Evidentemente, o mito de 'cuidar' da infância se rompe quando, a concepção de infância adentra a esfera econômica. Argumentamos que, as políticas de proteção à infância ao invés de afastar as crianças do cerceamentos financeiros tem aproximado cada vez mais do *mainstream* econômico, cujo os fundamentos “[...] e consequências assemelham-se ao do malfadado ajuste estrutural promovido, nas décadas de 80 e 90, pela mesma fração de classe, por intermédio de instituições financeiras chave do sistema interestatal do capital” (BASTOS, 2017, p. 96), a saber, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e para a América Latina e o Caribe a Cepal.

Para Sarmiento (2001), esse processo é demarcado por contradições, de um lado consensos globais se organizam para proteger a infância e os direitos a elas jurisdicionados, de outro, o aumento significativo de crianças que vivem na pobreza ou na extrema pobreza. No entanto, o conjunto de direitos da criança pode ser agrupado em três categorias:

- direito à **provisão**: onde são reconhecidos os direitos sociais da criança, relativamente a salvaguarda da saúde, educação, segurança social, cuidados físicos, vida familiar, recreio e cultura;
- direito à **proteção**: onde são identificados os direitos da criança a ser protegida contra a discriminação, abuso físico e sexual, exploração, injustiça e conflitos;
- direito à **participação**: onde são identificados os direitos civis e políticos, ou seja, aqueles que abarcam o direito da criança ao nome e identidade, o direito à liberdade de expressão e opinião e o direito de tomar decisões em seu proveito (SOARES, 1997, p. 82).

O contexto sociopolítico de discursos internacionais contribuiu para aprofundar a imagem da criança enquanto sujeito de direitos, a partir da preleção de proteção à

infância. A esse respeito, os direitos da criança são aprofundados e o “[...] hiato existente entre os termos internacionais e a realidade local de milhões de crianças” (TOMÁS, 2006, p. 42) fica cada vez mais evidente.

O processo de mundialização do capital traz efeitos alarmantes e contraditórios para a infância. No século XXI, urge a necessidade de associar a imagem da criança portadora de direitos a projetos de intervenção político-econômica, demonstrando que efetivar os direitos de proteção social à criança é valorizar “[...] a aceitação da sua voz e de sua participação nos seus quotidianos, ou seja, nos diversos *mundos* que a rodeiam e onde está inserida” (SOARES; TOMÁS, 2004, p. 143).

As orientações internacionais ao construir um corpo de direitos voltados para a infância revelam a criança enquanto matéria-prima ou mão-de-obra para atuar no mundo do trabalho. Considera-se que as iniciativas internacionais, com relação a investir socialmente, politicamente e economicamente na infância é a estratégia para formar capital humano e ter qualidade na futura força de trabalho. Assim, a primeira infância ao se tornar objeto de intervenção econômica-política para os países periféricos, delinea aspectos que estão em harmonia com a dinâmica capitalista, e amplia a produção de um “novo” discurso, de uma *nouveau* metanarrativa, a infantilização da pobreza. A infantilização da pobreza ganha relevância nas políticas internacionais para a educação da primeira infância e apresenta o auge do processo de internacionalização do mundo capitalista.

A centralidade que envolve a infância no século XXI demonstra que, o processo de construção de direitos promoveu o desvanecimento da ideia de infância remetida, durante um longo período da história para o limbo de uma existência meramente potencial de intervenção e desenvolvimento econômico-político. Nesse sentido, os programas e as políticas para a pobreza infantil são expressões da desigualdade social que tem sua origem na ordem estrutural do capital. Portanto, os pressupostos direcionados para amenizar a pobreza, considerada apenas conjuntural, que a infância se “[...] torna objeto de intervenção política” (CAMPOS, 2008, p. 35) e econômica em nível global e local. Para compreender essa articulação, abordaremos sobre a infantilização da pobreza como resultado das ações que asseguram a acumulação capitalista, pois consideramos a gestão da pobreza proposta pelo sistema institucional internacional capitalista uma unicidade política e econômica, de atores hegemônicos que legitimam a agenda estruturada regional para a educação na primeira infância pobre.

2.3 A infantilização da pobreza: novo fomento de controle dos meios de produção

*É nas crises do mercado mundial que se revelam notavelmente as contradições e os antagonismos da produção burguesa. Em vez de investigar a natureza dos elementos conflituosos que entram em erupção na catástrofe, os apologistas se contentam em negar a catástrofe e insistir, em face de sua recorrência regular e periódica, que, se a produção fosse realizada de acordo com os manuais, crises jamais aconteceriam (KARL MARX, *Theories of Surplus Value*, Part. 2, p. 500).*

A epígrafe mencionada, à luz do pressuposto materialista histórico, aponta para as contradições e antagonismos da sociedade burguesa que acabam derivando na crise do capital. À lume do exposto, o objeto desta tese, a infantilização da pobreza, apreendido a partir da economia política de amplitude global, dando especial atenção à América Latina, especificamente o Brasil. Nesta perspectiva, a infantilização da pobreza é examinada nessa seção pela relações sociais no mundo capitalista, o esforço analítico aqui empreendido visa demonstrar que conceitualmente a infantilização da pobreza adequa-se a ideologia política da nova etapa do capitalismo monopolista de predominância financeira.

O processo de acumulação capitalista a partir do século XXI, repousa na absoluta internacionalização da produção e das finanças, a dinâmica desse processo, ocorre via fluxo de capitais, e responde pela alcunha de mundialização. O fato é que, desde o início deste século o sistema capitalista tem se expandido num ritmo *real time*, fortalecendo o sistema concentrador financeiro cada vez mais nas mãos de poucos, principalmente daqueles que atuam nas áreas financeiras e industriais. Destacamos que, a estruturação financeira com bases neoliberais sofreu forte aceleração após os anos 2000, desencadeando níveis extraordinários de lucratividade, “[...] essa tendência pode ser descrita como uma propensão à produção de excedentes fictícios” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 32). É nesse sentido que, a produção da infantilização da pobreza se materializa, devido a flexibilização e precarização das condições de trabalho “[...] progressivas da erosão de instituições e noções de social-democracia” (GUIMARÃES, 2004, p. 09).

No entanto, na perspectiva da CEPAL a pobreza ainda decorre da insuficiência de renda. Para o economista liberal Altimir (1979) que conceituou pobreza, para ser utilizada pela CEPAL, a dimensão pobreza deve ser avaliada pelo número de indivíduos em situação de pobreza e a expansão da magnitude do infra consumo, da desnutrição, das precárias condições de vida, dos baixos níveis educacionais, das más condições sanitárias e da instabilidade no mercado produtivo (ALTIMIR, 1979). Na concepção liberal, a pobreza é descrita e analisada de múltiplas formas, e dois pontos são cruciais nessa análise, a liberdade e a igualdade (DUARTE, 2012). Ao resgatar, de maneira breve, os principais teóricos representantes da vertente liberal, como: Tocqueville, Hobbes, Locke e Smith, verifica-se que o princípio de liberdade é o eixo mais tangenciado por eles (DUARTE, 2012). O conceito de igualdade discutida pelos liberais “[...] em verdade contém o princípio da igualdade em certa medida essencial de valor com substrato impossível de se conter em dimensão unicamente jurídica” (RABAT, 2000, p. 35), assim o princípio de igualdade cunhada pelos liberais “[...] sempre foi uma igualdade relativa” (DUARTE, 2012, p.38). Dentre os liberais, o princípio de igualdade figura o fundamento que contribui para legitimar a desigualdade, evidencia-se “[...] claramente um limite político, econômico do igualitarismo liberal” (DUARTE, 2012, p. 38).

Frisamos que, os arrazoamentos liberais fundamentam-se “[...] na teoria do direito natural e do estado de natureza que assegura a todos os homens os direitos naturais de liberdade e propriedade privada [...]” (DUARTE, 2012, p. 38), locuções quase indissociáveis nessa perspectiva. Ao relativizar os pressupostos de igualdade, os liberais referem-se “[...] à igualdade de oportunidades, desvelando seu entendimento da desigualdade e pobreza” (DUARTE, 2012, p. 39).

A partir desse prisma, a pobreza é apreendida como falta de êxito na execução de objetivos pessoais e decorrente das diferenças individuais que tendem a legitimar a desigualdade social. Pressupondo que, o desenvolvimento e ampliação da livre iniciativa aliada aos desígnios do sistema capitalista, seriam capazes de minimizar essa condição, como: “[...] a perspectiva liberal compreende a pobreza como ausência de empreendimento e esforço pessoal [...] as diferenças são tidas como naturais e legítimas” (DUARTE, 2012, p. 39).

Altimir (1979) ao conceituar pobreza, ressalta que esse fenômeno é extremamente complexo, por isso leva-se em consideração o ‘juízo de valor’, pois é estudado sob um ponto de vista econômico, em que a pobreza é um nível de privação

normalmente suportável, sendo contextualizada de maneira dependente ou não da estrutura sócio-política da sociedade. O analista da realidade econômica latino-americana retrata em suas análises que, as teorias capitalistas liberais não buscam explicar a origem da desigualdade, mas formulam hipóteses assentadas nos princípios de igualdade e liberdade, para maquiagem a pobreza, ou seja, não considera a situação social concreta, caracterizada pela falta de recursos. Para Altimir (1979), o marco teórico econômico convencional, atribui à pobreza um juízo de valor, não encontrado em suas próprias proposições teóricas ou explicações para a pobreza, pois a pobreza é categorizada em 'relativa' e 'absoluta'.

Embora, essa tese não tenha por intenção aprofundar esses dois conceitos, faz-se necessário apresentá-los de maneira breve. A 'pobreza relativa' é entendida como uma situação em que o indivíduo ao ser comparado a outros indivíduos, tem poucos atributos desejados, como: renda, emprego e poder. Assim, a pobreza relativa associa-se com a desigualdade de renda, em que se define como pobres aqueles indivíduos que se situam em camadas inferiores da distribuição de renda (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

O enfoque de 'pobreza absoluta' assenta-se em padrões que determinam o mínimo ou suficiente do suprimento de necessidades, mais conhecido como linha da pobreza. Este enfoque determina a porcentagem da população que se encontra no limite da linha da pobreza ou abaixo dela, é compreendido como um padrão de vida mínimo e apresentado sob diversos aspectos: nutricionais, moradia, vestuário, saúde, educação, saneamento básico, entre outros; é avaliado sob a perspectiva de preço, onde calcula-se a renda necessária para os indivíduos adquirirem esse padrão de vida mínimo (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Não obstante, verifica-se que a perspectiva utilizada pelo economista, para conceituar a pobreza na América Latina, é o enfoque de pobreza absoluta, tem formulações técnicas e liberais, pois para o analista:

[...] o conceito de pobreza é essencialmente normativo, e seu conteúdo efetivo varia junto com a norma sobre as necessidades básicas [...] a discussão do problema de pobreza é crivado de diferentes critérios e normas que emanam de diferentes avaliações morais, políticas e econômicas [...] as avaliações conservadoras tendem a estabelecer princípios não ideias para se compreender a pobreza (ALTIMIR, 1979, p. 06-08, grifos nossos).

A perspectiva técnica empregada determina o quantitativo de pessoas em situação de pobreza, a partir de encaminhamentos matemáticos e estatísticos que somam, medem, pesam e calculam o importe de pobres existentes. Toma-se por critério quase absoluto a renda econômica das famílias; assim, a pobreza técnica “[...] apresenta um conjunto de nomeações distintas conforme o público que visa considerar: carência, miséria, pobreza relativa, pobreza absoluta, desigualdade social e exclusão” (DUARTE, 2012, p. 42). O conjunto de nomeações delimitados para o conceito de pobreza apresentados anteriormente, são exemplos do campo semântico do fenômeno da pobreza na perspectiva técnica. Enfatizamos que, as denominações apresentadas não pertencem ao campo polissêmico analisado à luz do materialismo histórico, compreendemos que não há mais de um significado para pobreza. As diferentes concepções de sociedade apresentadas nos planejamentos interestatais internacionais capitalistas apresentam uma visão de pobreza, em que se analisa apenas a aparência do fenômeno e, não a sua objetividade concreta.

As instituições-chave pertencentes ao sistema interestatal capitalista, ao determinarem diferentes conceituações de pobreza revelam a essência solapada da realidade ao “[...] definir sujeitos e situações, e implica direta e indiretamente nas formulações da política social voltada para o enfrentamento da situação de pobreza” (DUARTE, 2012, p. 43). A perspectiva técnica, disseminada por economistas que analisam a vertente da pobreza na América Latina e Caribe, destacam três teses a respeito da concepção de pobreza: a primeira é indicada inicialmente como falta de recursos materiais que garantam a subsistência humana; a segunda traz a garantia de necessidades básicas; e, a terceira apresenta a ampliação de acesso a condições mínimas para a sobrevivência humana dentro do plano coletivo (SOARES, 2011).

As teses apresentadas demonstram o desenho do planejamento interestatal internacional capitalista, para formular orientações técnicas, políticas e econômicas voltadas para o enfrentamento da pobreza nos países periféricos.

E como se trata de algo inextirpável, à pobreza são oferecidas por vezes explicações ideológicas fundadas em afirmações tautológicas circulares como forma de mascarar suas verdadeiras causas. Aliás, nessas explicações as causas são muitas vezes apresentadas como efeitos – como por exemplo apresentar a fome e a miséria como causadores da pobreza (ZANARDINI, 2012, p. 163).

Para teóricos como Netto (2007), Ugá (2008) e Chossudovsky (1999), a vertente técnica direcionada para analisar a pobreza são meios de mistificação política-ideológica, pois quando se utiliza da polissemia semântica para abarcar a questão da pobreza, vislumbra-se que o domínio da variação vocabular é uma “[...] adjetivação do termo pobreza para escapar de análises mais profundas” (DUARTE, 2012, p. 42).

A categoria pobreza, ao ser mistificada na perspectiva político-ideológica liberal, torna-se produto natural, desconsiderando seus determinantes históricos e sociais. Compreendemos que a pobreza não pode ser reduzida à aspectos meramente econômicos como retratado na perspectiva técnica, tendo em vista que a pobreza ao ser analisada sob os fundamentos do materialismo histórico, é apreendida como uma condição histórica e socialmente construída devido ao processo de acumulação da riqueza, pois é “[...] resultado da exploração e do empobrecimento de grandes volumes de trabalhadores traduz-se no enriquecimento de um número muito restrito de pessoas” (CATTANI, 2007, p. 212). Neste sentido, as discussões que envolvem a categoria pobreza assentam-se na lógica produtiva capitalista gerando concomitantemente, riqueza e pobreza, conforme abordado anteriormente.

Ao nos reportamos [...] à temática da pobreza e, se pensarmos de forma bastante geral, levando em consideração o modo capitalista de produção e reprodução da vida, não há como negar que esse é caracterizado e se funda na desigualdade em que pouco detêm a propriedade dos modos e meios de produzir a vida e, a maioria, se vê na condição de despossuída dessas condições. Este modo de produção econômica por certo não inaugurou a pobreza, mas tem na pobreza uma de suas constituintes e irreparáveis, pois de forma muito mais eficiente do que qualquer outro modo de produção econômica tem na produção da riqueza a correlata produção e reprodução da pobreza como condição intrínseca e inexpugnável, tenha essa última a definição que tiver (ZANARDINI, 2012, p. 163).

O acúmulo de riqueza e o aumento da pobreza, como fator resultante do processo de acumulação privada da riqueza socialmente produzida é uma condição que atinge milhares de crianças, jovens, mulheres e idosos.

O conceito de infantilização da pobreza é cunhado a partir dos anos de 1985 no Uruguai tratado no documento do Fundo das Nações Unidas para a Infância

(UNICEF) intitulado *The state of the World's Children (1985)*, destaca que aproximadamente 40 mil crianças morriam por dia em países latino-americanos, e o que mais se destacava era o Uruguai, com 40 crianças vindo a óbito por dia. O documento identificado como a gênese das preocupações com a infância pobre na América Latina, ampliou suas discussões a partir de outros documentos e em parceria com outras agências multilaterais como a CEPAL. Dessa forma, podemos observar essa questão, nos dados apresentados por Terra (1994), Pochman (2004), Kaztman e Filgueira (2001) e PNUD (2008) ao retratar que, no período entre 1984 e 1994 o Uruguai estava marcado por um alto índice de pobreza 46,2%, deste montante 15,3% eram de crianças. Em meados dos anos de 1990, essa porcentagem subiu para 29,8% e, a preocupação maior ocorre nos anos 2000, com o máximo já registrado de crianças e adolescentes na pobreza. Durante o quarto trimestre de 2003 esse percentual chegou a 33,6%; e no ano de 2004 os registros demonstram que 34,6% de crianças e adolescente se encontravam em situação de pobreza (PNUD, 2008). Assim, a pobreza em um processo muito veloz está se tornando um problema infantil na América Latina.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) discorre que, entre os anos de 2004 e 2005 existiam 221 milhões de pessoas consideradas pobres, um percentual de 44% da população latino-americana. Dessa quantia, 96 milhões de pessoas se encaixavam no patamar de pobreza extrema, dessas 146 milhões residiam em áreas urbanas e 75 milhões em áreas rurais. Já no ano de 2007, o quantitativo de pessoas pobres na América Latina, totalizava 183,9 milhões, desses 121 milhões viviam em áreas urbanas e 62,9 milhões em áreas rurais (CEPAL, 2008). Segundo dados da CEPAL (2011), a taxa de pobreza nos países latino-americanos teve uma redução de 17 pontos percentuais nos anos de 2010, passou de 48,4% para 31,4% da população, esse indicador ressalta que são os níveis mais baixos de pobreza registrados na América Latina e Caribe nos últimos 20 anos.

No entanto, os níveis de pobreza registrados na América Latina aumentaram significativamente entre os anos de 2015 e 2018. Para a CEPAL (2018), esses dados são alarmantes, tendo em vista que a América Latina teve uma década de redução da pobreza na maioria dos países, especialmente o Brasil. Nos anos de 2015, havia 174 milhões de pessoas em situação de pobreza e 52 milhões na extrema pobreza, em 2016 chegou-se a 182 milhões em situação de pobreza e 60 milhões na pobreza extrema, no ano de 2017 tem-se o quantitativo de 184 milhões em situação de pobreza

e 62 milhões em extrema pobreza; e, no ano de 2018 tem-se 182 milhões vivendo em situação de pobreza e 63 milhões em pobreza extrema (CEPAL, 2018).

O que mais chama a atenção nos dados apresentados, é que o quantitativo de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza aumentou significativamente nos últimos anos, principalmente aqueles que vivem em áreas urbanas e rurais. Para a CEPAL (2018), a incidência da população em situação de pobreza extrema aumentou em 20 pontos percentuais, e afirma que a pobreza extrema e a pobreza afetam muito mais mulheres entre 20 e 59 anos do que homens.

Considerando que a pobreza e a pobreza extrema têm afetado a população latino-americana de forma abrupta, e uma característica enfatizada pelos organismos internacionais como Banco Mundial (2016), UNICEF (2018) e a agência multilateral CEPAL (2018), é que a taxa de pobreza entre crianças (0 a 6 anos de idade) e adolescentes (7 a 14 anos de idade) teve uma alta de 19 pontos percentuais entre os anos de 2015 e 2018, maior do que entre pessoas em idade economicamente ativa (29 aos 44 anos). Por isso, estas organizações defendem ser necessária uma atenção especial às crianças e adolescentes, pois estes são afetados desproporcionalmente pela pobreza.

Os organismos internacionais e de cooperação técnica atuantes na América Latina e Caribe associam o movimento de empobrecimento de crianças e adolescentes “[...] ao aumento na proporção de famílias pobres chefiadas por mulheres, [...] define como aquelas onde há apenas um adulto do sexo feminino e nenhum adulto do sexo masculino” (NOVELLINO, 2004, p. 02). Para Pearce (1978), mulheres casadas ou não, com grande número de filhos, tendem a expor mais as crianças à situação de pobreza, devido as seguintes situações:

[...] por adentrarem no mercado de trabalho sem ter preparado seu capital humano para tal, lhes sobre ocupar atividades tipicamente femininas de baixa remuneração, para as quais se exige pouco ou nenhum tipo de treinamento profissional. A participação das mulheres que têm filho no mercado de trabalho é comprometida pelas funções reprodutivas que têm que desempenhar [...] por ficarem dependentes de pensão alimentícia que, na quase totalidade dos casos não é recebida [...] devido a própria pobreza do homem (NOVELLINO, 2004, p. 03).

Assim, a infantilização da pobreza associa-se à proporção de mulheres que se encontram em situação de pobreza, e que tem filhos entre zero e seis anos de idade que habitam em lugares pobres ou extremamente pobres. Estatisticamente falando,

nos referimos a uma porcentagem de crianças com menos de seis anos de idade que vivem em condições de pobreza, no caso 56,5% (SANTOS, 2007).

A infantilização da pobreza remete-se a pobreza do mundo adulto, não refere-se exclusivamente a um processo participativo no trabalho; mas trata-se da “[...] desqualificação do trabalho e dos trabalhadores enquanto realidade social e política [...]” (GUIMARÃES, 2004, p. 12), resultante da fragmentação, sucateamento e profunda desigualdade no mundo do trabalho, efeito da economia política global.

Na base do mundo do trabalho está a massa trabalhadora ou de pobres, nesta pesquisa refere-se aos filhos da classe trabalhadora, que fazem parte do quantitativo de crianças que se encontram abaixo da linha da pobreza, e se tornam objeto de políticas focalizadas.

No plano das *policies*, o arranjo social-democrata típico envolvia iniciativas de caráter universal supunha uma composição política do conflito de classes e implementava direitos reivindicados por trabalhadores organizados [...] sua influência marcou muito as políticas sociais da América Latina [...] (GUIMARÃES, 2004, p. 08).

As políticas direcionadas para o ‘combate’ da pobreza, desde o início do século XXI, dirigem-se especificamente a indivíduos convertidos em objeto de cuidado, neste caso a infância. De fato, esse movimento de tutelar os desvalidos tem sido estimulado e apoiado por organismos internacionais que atuam na América Latina e Caribe, com o propósito de orientar políticas econômicas nos países periféricos para reduzir a pobreza.

A proliferação de recomendações políticas direcionadas ao ‘combate’ da pobreza, por parte dos organismos internacionais e de estudos direcionados para essa questão, demonstram que nos últimos anos a centralidade na infantilização da pobreza manifesta-se como uma forma de classificar a pobreza no eixo da questão social, principalmente no contexto latino-americano. A questão social é classificada nessa perspectiva, tendo relações com a cidadania, com o trabalho e com a renda, desconsiderando as contradições das relações entre capital e trabalho (MARX, 1984). Assim, o pauperismo no mundo atual, “[...] cresce na razão direta em que aumenta a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2006, p. 153).

Com efeito, vemos a sociedade contemporânea produzindo cada vez mais bens e serviços e, nesse mesmo processo aumentando o contingente de sujeitos impossibilitados de acessar os recursos produzidos pelos próprios trabalhadores.

Essa mesma sociedade contemporânea tem alargado o fito do exército industrial de reserva, exigindo sujeitos altamente especializados para ingressar no mercado de trabalho que estejam munidos de um conjunto de conhecimentos científicos e tecnológicos, a fim de baratear o custo da mão de obra e formar um exército de trabalhadores temporários. Portanto, tem-se um contingente impedido e “[...]despossuídos das condições materiais de vida [...]” (NETTO, 2006, p. 153). Porém, a infantilização da pobreza em suas possíveis causas, consequências e soluções tem sido vinculada à carência de renda e fatores biopsicossociais.

Ao analisarmos o conceito de infantilização da pobreza, em uma perspectiva materialista histórica vislumbramos que os preceitos da economia política são determinantes para compreendermos nosso objeto de estudo. Assim, pontuamos dois horizontes que contribuem para a nossa análise:

- 1) O conceito de pobreza política obtém sua pertinência maior precisamente por revelar o aspecto da exclusão política como cerne da pobreza, esta exclusão, todavia é de teor dialético, ou, uma unidade de contrários, tornando-se incongruente imaginar que os excluídos se tornem apenas disfuncionais ao sistema;
- 2) A própria ONU através do PNUD, tem evoluído no sentido de ressaltar aspectos para além da mera carência material, por coerência com seu conceito de desenvolvimento como oportunidade; o maior problema das populações pobres não é propriamente a fome, mas a falta de cidadania que os impede de se tornarem sujeitos de história própria, inclusive de ver que a fome é imposta (DEMO, 2002, p. 05).

Dessa maneira, ao analisar a infantilização da pobreza a partir de fenômenos econômicos considerado o estatuto de interesse básico da vida social, compreendemos que a pobreza ao ser dominada pela classe detentora dos bens privados subjuga o proletariado a um processo de alienação. Entendemos que:

A alienação torna-se o processo por meio do qual a criação da riqueza pelos operários é deles expropriada e convertida em capital, ou seja, em instrumento da continuada subjugação daqueles que o criaram, nele exteriorizando sua essência humana (GORENDER, 1982, p. 09).

Assim, a expropriação da classe operária, o processo de alienação e o valor-trabalho é o fundamento da economia política global. Todas as transformações ocorridas na sociedade capitalista e implementadas pelo capital, tem por objetivo central “[...] reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para a

exploração da força de trabalho” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 228). Apreendemos, pois, que os encargos das transformações realizadas pelo capital recaem sobre os trabalhadores na forma de redução salarial, precarização do emprego e o desemprego, fatores que os conduzem para a pobreza.

A conceituação de pobreza está assentada no neoliberalismo, os discursos emanados da vertente dominante apontam a pobreza, a partir dos anos 2000 como uma privação relativa. Essa abordagem, apesar de ser muito abrangente, é explicada por Sen (2010), o economista retrata que o conceito de pobreza se modificou com as transformações econômicas ocorridas mundialmente.

Assim, no século XXI, a pobreza é definida como privação das capacidades básicas de um indivíduo. Por capacidades básicas entende-se como “[...] liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 05), isto é, a privação de capacidades básicas é a relação entre a renda e a capacidade que o indivíduo tem de auferi-la. O grupo de indivíduos mais afetados por essa incapacidade são crianças e idosos, pelos papéis sociais que exercem esse grupo está em desvantagem no processo de ganhar renda devido a idade, incapacidade e até mesmo doenças, que impedem ou reduzem o potencial humano de cada indivíduo. Ou seja, as pessoas são as responsáveis por sua pobreza, pois “[...] a miséria não é uma consequência estrutural da organização social, ela é [...] um somatório de indivíduos dos quais cada um leva consigo a razão de seu fracasso” (CASTEL, 1978, p. 48).

Cumprir destacar que a infantilização da pobreza é inerente ao sistema capitalista e, a pretensão global e regional de ‘cuidar da infância pobre’, visa ajustar a criança pobre às forças produtivas e as relações de produção de base econômica e de superestrutura ideológica. Isso significa que, o quadro da crise estrutural e sistêmica do capital são “[...] formas que oscilam entre a superexploração e a própria auto exploração do trabalho, sempre caminhando em direção a uma precarização estrutural da força de trabalho em escala mundial” (ANTUNES, 2011, p. 13). As altas taxas de desemprego e a corrosão do trabalho, tem intensificado o olhar para as crianças em situação de pobreza, com vistas a formar indivíduos empreendedores e cooperativos conforme abordaremos nas seções posteriores.

Nesse sentido, é possível verificar nas questões que envolvem a infantilização da pobreza mediações de segunda ordem, pois “[...] quando tudo passa a ser

controlado pela lógica de valorização do capital, sem que se leve em conta os imperativos humano-sociais vitais [...]” (ANTUNES, 2011, p. 11). Por isso, é impossível conjecturar que o sistema capitalista tenha por objetivo promover justiça social para as crianças pobres, pois o resultado das políticas econômicas globais é ampliar o aumento da acumulação de capital.

No contexto histórico do bem-estar social (1945-1970), produziu-se a utopia de que o sistema capitalista aparentemente seria compatível com justiça social, com a nova crise estrutural do capital e o aprofundamento da ideologia neoliberal, a partir de meados dos anos de 1970, os princípios de austeridade urgiram como remédio para curar os males de colapsos financeiros. Sugeriu-se que o Estado de bem-estar social distribuiu renda e riqueza (LESSA, 2013). Independente das políticas econômicas a serem implementadas mundialmente, a ênfase sempre foi favorecer a reprodução das forças produtivas e do capital, ou seja, tornar os ricos cada vez mais ricos, e o bem-estar das massas é cada vez mais catastrófica.

Assim, o pensamento liberal ao propor a ideia de igualdade sobre os auspícios da equidade, amplia a ideia de reformas estruturais e de austeridade, sempre com vistas a preservar a propriedade privada e os meios de produção. Para Demo (2002), esperar que o capitalismo ampare os pobres, ou as crianças pobres é uma banalidade comprometedora, que conduz a uma série de erros analíticos do objeto de estudo. Por isto:

[...]o marxismo é ainda a ferramenta excepcional para analisar o modo de produção capitalista até hoje, nunca foi possível combinar capitalismo com justiça social, a não ser como aproximação longínqua no centro do sistema e por apenas trinta anos; assim, este fenômeno, por maiores saúdes que possa deixar, foi uma conjuntura rápida e localizada apenas no centro (DEMO, 2002, p. 06).

As relações de integração da pobreza no período pós *Welfare State* gerou políticas públicas de caráter compensatório, ampliando a exploração e a pauperização da classe trabalhadora. A dilatação da infantilização da pobreza no século XXI, tornou-se absurdamente dramático e residual, pois o “cuidar” da infância pobre por meio de orientações internacionais que se fundamentam nas leis de mercado gerando cada vez mais a destruição da vida, conduzindo centenas de milhares de sujeitos à subsistência humana.

A partir da ideia de cuidado com as crianças pobres, as políticas formuladas internacionalmente tomaram o cuidado de não formar o *underclass* – expressão que permite redesenhar as fronteiras e os interesses ideológicos dominantes. O desafio proposto é para que as políticas para a infantilização da pobreza não partissem apenas de uma perspectiva econômica, mas que abarcasse a qualidade de vida das crianças e adolescentes. Nesse sentido, teve-se a cautela de criar programas assistencialistas que não causassem dependência em seus beneficiários e nem corroessem a vontade de trabalhar, fator que aumenta o ciclo intergeracional da pobreza.

Os estudos internacionais sobre a infantilização da pobreza se intensificaram, a partir de pesquisas divulgadas pelas Nações Unidas, a respeito dos indicadores de proteção social para as crianças mais pobres dos países latino-americanos, divulgado em 2010. Segundo o UNICEF (2018), meninos e meninas latino-americanos que vivem em áreas pobres são vulneráveis a perpetuar o ciclo intergeracional da pobreza.

O alerta passa a ecoar por meio da edição do *Boletim Desafíos* organizado pela CEPAL em parceria com a Fundação das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que aborda sobre a infantilização da pobreza como um tema extremamente relevante para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030. A intenção é fortalecer os programas e sistemas de proteção e desenvolvimento das crianças na América Latina e Caribe, com vistas a minimizar os efeitos catastróficos das mudanças climáticas e do ciclo intergeracional da pobreza. A pesquisa sintetiza que a frequência de crianças na pobreza aumentou 3,6 vezes em meio século (UNICEF, 2018).

Os debates em torno do conceito de infantilização da pobreza se intensificaram a partir do momento que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), lança o *Boletim Desafíos – La pobreza infantil en América Latina* (CEPAL, 2005). Neste Boletim, a infantilização da pobreza é apresentada a partir de uma abordagem multidimensional que envolve o acesso a necessidades sociais objetivas e subjetivas dos direitos da criança. Assim, a infantilização da pobreza, segundo a CEPAL (2005), representa a ideia de que as crianças estão se tornando mais pobres que os adultos e idosos.

Os estudos cepalinos demonstram que na América Latina pós os anos de 2010, cerca de 41% de crianças e adolescentes vivem abaixo da linha da pobreza, ou seja, 71 milhões de crianças latino-americanas sofrem com a privação de alguns de seus

direitos (CEPAL, 2013). Frente a essas estimativas, a CEPAL (2013) apresenta que para o novo milênio a pobreza tem o rosto da infância, em outras palavras sugere-se uma 'nova' imagem para a pobreza, a infantil.

Destacamos que a infantilização da pobreza tem se expandido nos estudos latino-americanos promovidos pelos sistemas interestatais internacionais capitalistas, principalmente porque esse debate passa a ser marcado pela ideia de formar desde a infância novos trabalhadores que se tornem empresários de si. Neste sentido, a infantilização da pobreza ao ser reduzida aos princípios multidimensionais, demonstra que ela é tratada a partir de uma vertente assistencialista, e tem servido de mecanismo para perpetuar a reprodução das relações sociais.

A infantilização da pobreza tem sido abordada como um fenômeno regional, que se configura em meninos e meninas, entre 0 e 6 anos de idade, que se encontram inseridos em espaços considerados vulneráveis ou abaixo da linha da pobreza.

A infantilização da pobreza é concebida como um conceito idealizado pelo sistema interestatal internacional capitalista, este "fenômeno" é apresentado sob a perspectiva técnica de agências de cooperação internacional de cunho econômico-social, visto apenas como um processo de cronificação das condições de miséria sobre as crianças, desconsiderando as condições materiais de vida. Compreendemos que, a infantilização da pobreza decorre de um processo de pauperização da classe trabalhadora.

O foco dado à infantilização da pobreza por organismos e agências internacionais demonstra que, as orientações e pesquisas articulados por essas instâncias desconsideram que a concentração de renda e poder político tem afetado a vida de bilhões de seres humanos. Portanto, os arranjos políticos e econômicos a distribuição de renda e riqueza desigual, proporcionam, senão, a pobreza para os trabalhadores. O que se pode denominar que "[...] a ideologia neoliberal compreende uma concepção de homem [...], uma concepção de sociedade [...] fundada na ideia da **natural e necessária desigualdade** entre os homens e uma noção rasteira de liberdade [...]" (NETTO; BRAZ, 2011, p. 236). Assim, a preocupação do sistema interestatal internacional capitalista é como tornar possível a inserção de crianças pobres, num futuro próximo, no sistema econômico para gerar cada vez mais lucro, essa ideologia legitima o projeto do capital financeiro de romper "[...] com as restrições sociopolíticas que limitam a sua liberdade de movimento" (NETTO; BRAZ, 2011, p. 237). Portanto, as políticas de proteção destinadas a infantilização da pobreza, são

entendidas pelas agências como forma de minimizar os efeitos do ciclo intergeracional da pobreza.

De acordo com Duménil e Lévy (2014), a crise estrutural capitalista em seu quarto estágio ocorrida a partir de 2008, revelou um cenário de desemprego estrutural e de expansão da pobreza, decorrentes da lógica neoliberal ao atingir seu clímax de ganhos fictícios e fluxos reais de renda. Assim, a raiz do avolumamento da pobreza infantil tem consequências dramáticas advindas da economia política global em sua ascensão mais profunda.

O acúmulo livre de capitais no período dos anos 2000, possibilitou a euforia dominante dos setores financeiros, isso só foi possível quando o mercado de ações passou a alimentar os lucros das companhias financeiras estimulando a dinâmica selvagem do livre comércio. O movimento de acúmulo de capital teve início nos anos de 1970, orquestrada por um projeto de classe que valeu-se da “[...] retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista” (HARVEY, 2011, p. 16). Um plano extremamente bem-sucedido, principalmente pelo incrível movimento de centralização da riqueza e do poder político conquistado pelo capital, em que o poder do Estado deveria salvaguardar as instituições financeiras a todo custo, “[...] de modo nu e cru, a política era: **privatizar os lucros e socializar os riscos; salvar os bancos e colocar os sacrifícios nas pessoas [...]**” (HARVEY, 2011, p. 16, grifos nossos).

Salientamos que o movimento de concentração do sistema bancário e financeiro capitalista, deu os primeiros indícios da crise estrutural e dinâmica entre os anos de 1998 e 2006. Estima-se que nesse período, os rentistas perderam entre 71 bilhões e 93 bilhões de dólares em ativos, fator que resultou na crise do *subprime*. A catástrofe imobiliária que assombrou os estadunidenses em 2008, concedeu a *Wall Street* um bônus de 32 bilhões de dólares, uma fração muito inferior do que o mesmo período de 2007 (HARVEY, 2011; HARVEY, 2016).

Os mercados de ações se desintegraram na medida em que especialmente as ações de bancos tornaram-se quase inúteis; fundos de pensão racharam sob a tensão; orçamentos municipais encolheram; e espalhou-se o pânico em todo o sistema financeiro. Tornou-se cada vez mais claro que só um maciço plano de socorro do governo poderia restaurar a confiança no sistema financeiro [...] e das

salas de conferências surgiu um documento de três páginas exigindo 700 bilhões de dólares para socorrer o sistema bancário, prenunciando um Armageddon nos mercados [...] (HARVEY, 2011, p. 12).

O avanço da crise estrutural fez com que o Congresso norte-americano cedesse ao sistema financeiro a quantia solicitada, “[...] sem qualquer controle, para todas as instituições financeiras consideradas ‘grandes demais para falir’” (HARVEY, 2011, p. 12). E o mercado de crédito ficou congelado, a sociedade que parecia esta inundada no excesso de liquidez, de repente “[...] se viu sem dinheiro e inundado por [...] imóveis em excesso, além de muita capacidade produtiva e trabalho excedente” (HARVEY, 2011, p. 13).

A economia global apresentou problemas profundos; o poder de consumo despencou, a demanda efetiva implodiu e o desemprego aumentou vertiginosamente (HARVEY, 2011). As taxas alarmantes de desemprego atingiram centenas de milhares de pessoas no mundo, na China cerca de 20 milhões de pessoas ficaram sem emprego, nos Estados Unidos da América (EUA), o quantitativo de desempregados aumentou 5 milhões em poucos meses (HARVEY, 2011), resultando numa crescente e vertiginosa pobreza. Esses fatores resultaram no colapso atual do sistema, momento em que a macropolítica perde seu *know-how* estabilizador, gerando o aprofundamento da pobreza e o desemprego estrutural (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

A macropolítica de base econômica estreitou a cooperação internacional para amenizar a pobreza na América Latina e Caribe, como forma de corresponder aos mecanismos de governança da economia política global contemporânea, que tem suas metas assentadas em *Bretton Woods*¹⁵. O potencial mecanismo financeiro neoliberal nos anos 2000, atingiu proporções extraordinárias e tornou-se responsável por grandes acúmulos de capital nas mãos de corporações financeiras (DUMÉNIL; LÉVY, 2014). Contraditoriamente, o acúmulo de capital levaria a um desequilíbrio nas políticas de desenvolvimento da ALC, a macroeconomia política dos países periféricos foi afetada pelas raízes financeiras globais da crise do capital.

¹⁵ O sistema de *Bretton Woods* surge em um momento que o sistema financeiro internacional está despedaçado. O objetivo principal desta conferência era reconstruir o capitalismo mundial, por meio de um sistema de regras que regulasse a economia internacional. De acordo com Gatti e Barreto (2009) o primeiro passo foi garantir estabilidade monetária às nações, posteriormente a proposta foi a criação de instituições multilaterais que se encarregariam de acompanhar e garantir que o novo sistema financeiro garantisse a liquidez da economia. Esse sistema primava pelo mercado e pelo livre fluxo de capitais, foi a maior base para a expansão do capitalismo na história.

A queda na taxa de lucro resultou no aprofundamento das tendências neoliberais, uma nova arquitetura financeira global “[...] foi criada para facilitar a circulação do fluxo internacional de capital-dinheiro líquido para onde fosse usado de modo mais rentável” (HARVEY, 2011, p. 22). E o resultado desse movimento concreto foi a crescente infantilização da pobreza. Isso significa que o capital tem buscado transpor as barreiras que impedem os fluxos de capitais internacionais de se expandir e, para obter sucesso nessa política os capitalistas passam a investir em novas atividades como promover educação para a infância pobre, inculcando desde a primeira infância a ideologia do empreendedorismo, atribuindo ao indivíduo a resposta pela sua inclusão ou exclusão social, naturalizando assim, a pobreza.

Da análise empreendida nessa pesquisa, a infantilização da pobreza é difundida por sistemas interestatais capitalistas sob princípios técnicos e econômicos. E sob esse prisma, ratificamos o *modus operandi* sistêmico e hegemônico do capital financeiro nas políticas direcionadas para a primeira infância pobre, que concebe a infantilização da pobreza sob a ótica focalizada, devendo ser executada por meio de ações promovidas pelo Estado em parceria com instituições do terceiro setor.

Os encaminhamentos teórico-metodológicos demonstram que é impossível realizar análises sobre a pobreza infantil sem considerar as desigualdades sociais produzidas pelo aprofundamento das contradições sociais cada vez mais poderosas no cenário mundial. A pobreza é inexorável à sociedade capitalista, resultado do aprofundamento do sistema de reestruturação produtiva em tempos neoliberais, pois o sistema capitalista gera pobreza “[...] em virtude de suas relações de classe e sua necessidade imperiosa de manter um excedente de trabalho empobrecido para explorar futuramente” (HARVEY, 2011, p. 66). Assim, a política de infantilização da pobreza desponta como forma de mascarar o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora. Esse artifício faz com que pulule no âmago da sociedade, trabalhadores miseravelmente mal pagos, que subsistam cada vez mais pobres e miseráveis.

À luz do materialismo histórico, nossas análises evidenciam que a fertilização da infantilização da pobreza está para além das aparências disseminadas em documentos internacionais, ou, em estudos promovidos por economistas que apresentam a pobreza e todas as suas manifestações como fenômenos abstratos e de responsabilidade de cada indivíduo. Reiteramos que o germe da reprodução e expansão da pobreza centra-se nas raízes do sistema capitalista, é “[...] nesse nível

que se pode encontrar explicações válidas, [...] para fazer uma análise correta [...]” (SANTOS, 2008, p. 22), das relações sociais.

Concordamos com Pereira (2011) quando aponta para a necessidade de recusar as explicações ou pesquisas internacionais sem antes realizarmos a crítica e as análises pertinentes, pois elas estão calcadas no consenso de que, o Estado deve atender os mínimos sociais de necessidades humanas da infância. Nota-se que, o planejamento interestatal global e local voltados às crianças e adolescentes em situação de pobreza, está fundamentado no problema de distribuição efetiva da riqueza (bens e serviços) e esse embasamento traz consigo o desmoraamento da categoria trabalho e os antagonismos sociais.

Entender os princípios envolvidos à ideologia neoliberal concernentes a pauperização da classe trabalhadora, nos permite compreender em sua profundidade e afirmar que “[...] a relativa comodidade em que se vive nos países mais ricos, mesmo uma parte de seus trabalhadores, não seria possível sem a pobreza e a miséria encontrada nos países periféricos” (CARCANHOLO; AMARAL, 2008, p. 13).

Compreender esse processo histórico de conceituação da infantilização da pobreza nos permite adquirir uma sólida base para elaborar respostas adequadas ao objeto de estudo. A infantilização da pobreza está inserida na fase atual do capital, produzindo “[...] alterações também no campo educacional, que passou a ser compreendido como espaço central na formação de valores e no desenvolvimento de atitudes fundamentais a essa nova condição social” (CARVALHO, 2016, p. 527). Assim, os novos padrões de acumulação capitalista internacional, decursivo da financeirização do capital, provocou um agudo processo de concentração e centralização de capital, operando de maneira decisiva na reorganização do processo produtivo (CARVALHO, 2016).

O debate sobre a infantilização da pobreza na América Latina e Caribe, insere-se num contexto de superexploração dos trabalhadores assalariados e não-assalariados em todo mundo, principalmente nos países mais pobres. Para Duarte (2012), Andrade (1989) e Merklen (2005), a questão da infantilização da pobreza deixa de ser tratada pelos neoliberais como problema de ordem de exploração e dominação das classes trabalhadoras; e, passa a ser disseminada por medidas de combate a pobreza. No entanto, nossas análises seguem contra essa perspectiva neoliberal, a vertente marxista permite analisarmos a infantilização da pobreza a partir do concreto

real da economia política. Portanto, “[...] o fator econômico determina a vida social e explica o processo histórico” (FERNANDES, 2008, p.32).

Assumidos por organismos internacionais e por economistas vinculados a essas instituições. As metodologias utilizadas pelas instituições internacionais, buscam estabelecer níveis, critérios e linhas econômicas para precisar em nível regional – sugerida pela CEPAL (2000) – o montante de crianças pobres, priorizando cada vez mais políticas focalizadas.

Os sistemas interestatais internacionais capitalistas, como a CEPAL, difundem fortemente a ideia de que a infantilização da pobreza precisa ser resolvida para isso apresentam documentos orientadores e constroem uma agenda estruturada para contribuir na construção de políticas econômico-educacional dos países periféricos, ponto que será desenvolvido na próxima seção. Enfatizaremos a seguir, a emergência de tratar a infantilização da pobreza sobre a perspectiva cepalina, buscando entender porque esse tema se articula com as orientações para a educação na primeira infância, evidenciando que é a partir das relações sociais que a infantilização da pobreza é esculpida enunciada e problematizada nos documentos da Cepal pós anos 2000.

3 A ARQUITETURA DA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: O PAPEL DA CEPAL NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-EDUCATIVO PARA A INFÂNCIA

Nesta seção, nosso objetivo é apresentar os documentos constituídos pela Cepal para a infantilização da pobreza, arquitetados por uma agenda regional para o desenvolvimento econômico-educacional para a primeira infância. Objetivando analisar a influência das orientações cepalinas para a construção de uma agenda regional para a infantilização da pobreza, buscaremos evidenciar o pensamento cepalino desde sua criação - denominado de estruturalismo, relacionando-o as mudanças políticas-econômicas e sua substituição por uma 'nova' perspectiva: a *neoestruturalista*, a partir dos anos de 1990.

As adequações do pensamento cepalino ao novo modelo de desenvolvimento político-econômico da sociedade capitalista, evidencia as articulações da Comissão para organizar documentos em sintonia com a *global governance*. O processo de integração regional e desenvolvimento econômico promovido pela CEPAL faz parte de um projeto em que a ideia de diminuir com o ciclo intergeracional da pobreza por meio da educação foi assumido em caráter regional. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), passa a cuidar de assuntos não somente econômicos, mas, também, de desenvolvimento social, realizando estudos e propondo a terapêutica de caráter *multilateral* para o fenômeno que atinge a região em grandes proporções, a infantilização da pobreza.

3.1 CEPAL: integração regional e desenvolvimento econômico-educativo

Inicialmente cabe destacar que a CEPAL é um ator político internacional, que, com certo grau de autonomia e de influência sob os países signatários, compõe a realidade intersubjetiva¹⁶ da região. A CEPAL atua no contexto regional, com ideias e

¹⁶ “[...] uma realidade intersubjetiva, isto é: entre agentes humanos, inclusive entre os que atuam em nome dos Estados, é possível haver entendimento mútuo, ideias comuns, práticas conjuntas e regras comuns que adquirem uma posição social independentemente de qualquer destes agentes. Coletivamente, essas regras e práticas constituem uma realidade política intersubjetiva” (JACKSON; SORENSE, 2007, p. 347-348).

interesses que visam o desenvolvimento econômico-social, e detém autonomia para propor a construção de uma agenda estruturada para países-latino americanos, sob os moldes da *global governance*.

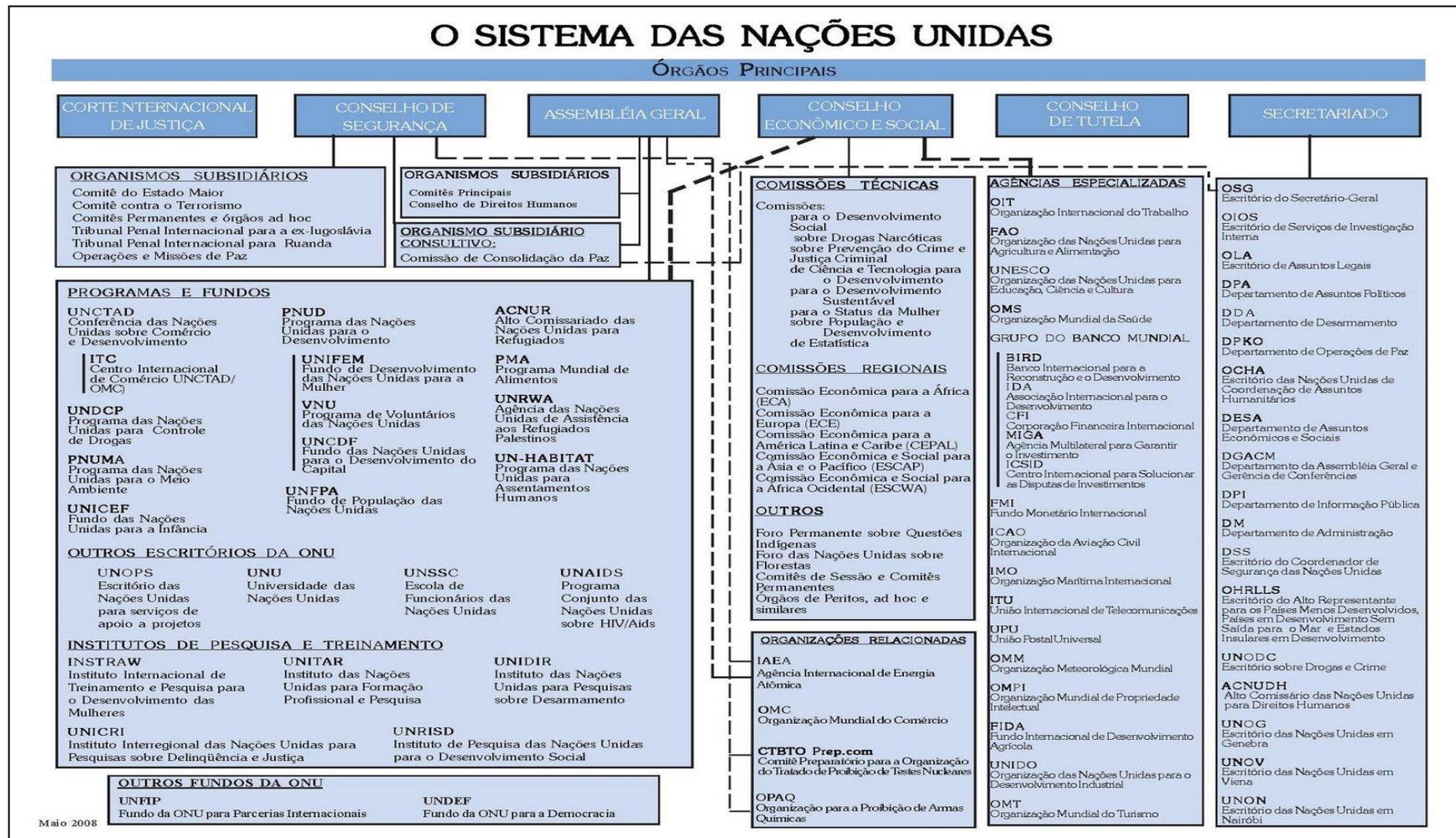
Desde 1948, ano de sua criação, essa agência multilateral tem buscado por meio de normas, princípios, regras e procedimentos institucionalizar nos países latino-americanos e caribenhos, ações direcionadas para o âmbito político, social e econômico. Cabe lembrar que a criação desta organização¹⁷ internacional, ocorreu com o término da Segunda Guerra Mundial precisamente em 24 de outubro de 1945, mesmo ano em que a Organização das Nações Unidas, doravante ONU, foi fundada.

Explicitamos que as organizações internacionais como a ONU e, agências multilaterais como a CEPAL são instituições de caráter secundário do Direito Internacional Público, ou seja, são instituições criadas a partir da vontade de Estados, com a finalidade de defender seus interesses (BREGALDA, 2009). Para Del'olmo (2006), as organizações são sistemas interestatais, são instituições reconhecidas internacionalmente com direitos e, que assumem obrigações na ordem internacional cujo a criação só ocorre por meio de Tratados¹⁸. Ressaltamos que as organizações internacionais possuem estatuto interno, Assembleia Geral e Secretariado permanente, temos a dimensão dessa organização ao observarmos o organograma da ONU.

¹⁷ As organizações internacionais integrantes do sistema ONU (Organização das Nações Unidas), a exemplo da CEPAL, constituem-se em instituições internacionais que fazem parte de um conjunto de atores essenciais na estrutura da governança global. Nesse sentido, a ONU expande suas propostas ao campo internacional devido ao aumento de problemas comuns entre os países como: a pobreza, saúde, alimentação e educação, entre outros. Assim as agências que compõe o sistema internacional contemporâneo têm uma característica em comum, a ubiquidade.

¹⁸ “Os tratados internacionais são incontestavelmente, a principal e mais concreta fonte do Direito Internacional Público na atualidade não apenas em relação à segurança e estabilidade que trazem nas relações internacionais, mas também porque tornam o direito mais representativo e autêntico a medida em que se substanciam na vontade livre e conjugada dos Estados” (MAZZUOLI, 2011, p. 114).

Figura 1 – Organograma do Sistema das Nações Unidas



Fonte: ONU-BRASIL.

A ONU contempla a definição de organização por possuir um ordenamento jurídico próprio; celebra tratados em nome próprio; e tem órgãos que compõe sua estrutura administrativa: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho de Tutela, o Secretariado, a Corte Internacional de Justiça e o Conselho Econômico e Social, no qual está inserido a CEPAL.

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é apresentado no Capítulo X, art. 61 da Carta das Nações Unidas, em que o ECOSOC seria composto por 54 membros das Nações Unidas, eleitos pela Assembleia Geral. No que tange a suas funções e poderes o Conselho Econômico e Social poderá propor estudos a respeito de assuntos que diz respeito à assuntos internacionais como questões voltadas a economia, social, cultura, educação e saúde, podendo realizar recomendações as agências especializadas e aos países sobre esses assuntos. As comissões subordinadas ao ECOSOC são: Comissão Econômica para a África (ECA); Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP); Comissão Econômica para a Europa (ECE); Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); e a Comissão Econômica e Social para o Oeste Asiático (ESCWA). De fato, elas proporcionam um espaço estável de diálogo que serve, inicialmente, para identificar os temas em que convergem os interesses de vários Estados e, em seguida, definir as possibilidades de ações conjuntas. Neste arco que vai do diálogo à ação, caracterizam-se as modalidades da atividade multilateral (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 21).

Assim, as organizações internacionais articulam posicionamentos econômicos, sociais e políticos para os Estados-membros, propondo atividades específicas direcionadas para a saúde, educação, paz e segurança. Essas ações se justificam por estudos empíricos e pragmáticos, que tem por objetivo conter os conflitos que desestabilizam as nações, como é o caso das agências que lidam com negociações comerciais, educação e saúde.

Baseando-se no sistema Bretton Woods¹⁹ foram criadas agências de fomento como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) e, comissões como: a

¹⁹O conceito de "sistema de Bretton Woods", geralmente tomado no singular, refere-se, em realidade, a duas problemáticas distintas, mas relacionadas entre si. Por um lado, num sentido estrito, a noção remete ao papel e ao funcionamento de duas organizações internacionais criadas em meados do século XX para administrar as relações financeiras e monetárias internacionais. Por outro, num sentido mais amplo, ela se refere também, ou principalmente, às políticas implementadas por essas instituições no plano multilateral e nas suas relações com os países membros, e que constitui, de longe, o aspecto mais evidenciado na literatura especializada ou no jornalismo corrente, em vista da sensibilidade política normalmente despertada por essas políticas aparentemente "impostas" desde Washington" (ALMEIDA, 2011, p. 200).

Comissão Econômica para a Europa (CEPE); a Comissão Econômica para a África (CEPA); a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL); e a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (CEPAEO).

Assim, a falta de expansão econômica dos países de economia periférica foi o motivo para que a Comissão Econômica e Social ligada a ONU, promovesse estudos *ad hoc* e justificasse a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). De início, a Cepal teria caráter experimental de três anos, no entanto, sua gênese contou com situações turbulentas e, até mesmo restritivas advindas do governo norte-americano “[...] desde sua origem, este via com maus olhos o surgimento de uma entidade paralela à bem-controlada Organização dos Estados Americanos (OEA)” (MORAES, 1995, p. 20). Diversos países apresentaram, no mínimo quatro objeções à formação da CEPAL:

(a) o Canadá acreditava ser um erro regionalizar o trabalho das Nações Unidas na esfera econômica; (b) a Grã-Bretanha ressaltava que as duas Comissões já existentes – uma para Europa e outra para Ásia e Extremo Oriente – tinham caráter temporário e que seus objetivos limitavam-se à reconstrução pós-guerra, o que não se aplicava ao caso da América Latina; (c) os Estados Unidos argumentaram que, com a criação, em Chapultepec, do Conselho Interamericano Econômico e Social (Cies), não se devia criar novo órgão que poderia redundar em duplicação desnecessária de esforços no que se relacionasse ao estudo dos problemas econômicos da América Latina; e (d) a União Soviética alegou que não se justificava a criação de Comissão para países que não haviam sofrido diretamente os efeitos da guerra. De todas essas objeções, a terceira, referente à possível duplicação de trabalhos, seria a que por mais tempo perduraria (GONÇALVES, 2011, p. 24).

A temerosidade da Organização dos Estados Americanos (OEA), para com a criação da Cepal, advinha do enfraquecimento da influência norte-americana na América Latina. Segundo Poletto (2000) “[...] a CEPAL nasceu sob forte oposição dos EUA, por razões sobejamente conhecidas, e com existência temporária. Após três anos, sua continuidade seria reavaliada” (POLETTTO, 2000, p. 13).

O advento da CEPAL teve por objetivo coordenar as políticas de desenvolvimento da América Latina e, posteriormente, dos países do Caribe alinhando-os aos interesses do bloco capitalista. Desta maneira, a CEPAL construiu uma perspectiva de pensamento delineado no âmbito social, político e econômico; sempre, ligados aos padrões de vida latino-americanas, demonstrando que a

Comissão centra suas ações de desenvolvimento articuladas ao problema da periferia, mas, também, atende aos ordenamentos econômicos da *global governance*.

A CEPAL desenvolveu-se a partir de uma perspectiva acadêmica de disseminação de pensamentos especializados em tendências econômicas e sociais, de médio e longo prazo, para os países latino-americanos. As análises iniciais para o desenvolvimento do pensamento cepalino ocorrem com Ragnar Nurkse²⁰, o economista traz o conceito de círculo vicioso da pobreza²¹ como uma posição majoritária de uma comunidade internacional e regional, auxiliada por intelectuais e técnicos de diversas nacionalidades como: argentinos, chilenos, bolivianos, peruanos e brasileiros. Se faz necessário apresentar o excerto, para evidenciar o pensamento da Comissão sobre o círculo vicioso da pobreza.

Reconhecemos, num de seus aspectos, **o círculo vicioso da pobreza**. Demos conta de uma constelação de circunstâncias que tendem a manter uma economia atrasada numa situação estacionária, num estado de **equilíbrio de desenvolvimento** um tanto análogo, talvez, ao **equilíbrio do subemprego**, cuja possibilidade em países industrializados avançados foi demonstrada por Keynes. O progresso econômico não é uma questão espontânea ou automática. Pelo contrário, é evidente que existem forças automáticas dentro do sistema que tendem a mantê-lo preso a um dado nível. No entanto, tudo isso é apenas parte da história. A constelação circular do sistema

²⁰ Economista pela Universidade de Edimburgo, em 1932, transferiu-se para a Universidade de Viena, onde teve contato com Hayek, Mises e Morgenstern. Após a Segunda Guerra Mundial, foi trabalhar na Universidade de Columbia, em Nova York, e em 1959, realizou estudos sobre desenvolvimento econômico, realizando palestra em Estocolmo. O economista aproximou-se da Escola Keynesiana, dedicando especial atenção a questão dos movimentos internacionais do capital.

²¹ “A pobreza é um fenômeno que faz parte da realidade de muitos países, nomeadamente, daqueles denominados de subdesenvolvidos. Estes países sofrem de uma síndrome designada pela literatura econômica de círculo vicioso da pobreza. Os países periféricos adquirem essa característica, pelo fato, dos cidadãos terem níveis de rendimento muito baixos, por isso, o pouco rendimento dedica-se totalmente ao seu consumo, não há capacidade de poupança. Sem essa capacidade de poupança não há formação de capital, conseqüentemente não aumentará sua produção e produtividade, isso significa que o país entrará em estagnação pela falta de capacidade de produzir bens de investimento o que acarreta na falta de investimento em capital, logo não existe crescimento econômico. Ragnar Nurske afirmou que círculo vicioso da pobreza é uma constelação circular de forças que atuam para manter um país pobre em estado de pobreza. O círculo vicioso da pobreza para o economista atua em três dimensões: econômica, política e social. Na dimensão econômica são quatro forças que atuam e interagem entre si: investimento produtivo, natureza pública e privada, estagnação econômica e a falta de formação da poupança empresarial e familiar. No campo político também são quatro forças: ditadura, falta de liberdade individual e coletiva, corrupção e falta de transparência. Já a dimensão social compõem-se de: falta de formação, elevados níveis de analfabetismo, escassez de conhecimento da população que acaba produzindo travões no progresso social (escassa disciplina no trabalho, baixa ambição profissional, pouca disposição para mudança), conformismo socioeconômico, das massas pobres, minoria privilegiada com acesso ao Ensino Superior, e por fim o êxodo das elites que acabam hipotecando o desenvolvimento da educação dos países mais pobres, cujo o efeito final é o reforço da falta de formação” (BRANDÃO LOPES, 1968, p.120).

estacionário é suficientemente real, mas felizmente é possível quebrar o círculo. E uma vez que se quebre num ponto qualquer, o simples fato de a relação ser circular tende a provocar um avanço cumulativo. Talvez se deva hesitar em chamá-lo círculo vicioso; ele pode tornar-se benéfico (NURKSE, 1953, p.25, grifos nosso).

As propostas nurksianas aproximavam-se sensivelmente dos fundamentos keynesianos, pois dedicava especial atenção aos problemas de equilíbrio monetário internacional. As dimensões no desequilíbrio do comércio internacional tornaram-se decisivos para que houvesse intervenções por parte do sistema interestatal internacional nas políticas econômicas, culturais e sociais dos países latino-americanos, cuja principal finalidade era romper com o ciclo vicioso da pobreza na ALC.

Para Nurske (1953), a falta de formação adequada para a população, fomentava a irresponsabilidade social por parte do Estado, acarretando instabilidade política e produzindo maiores níveis de incerteza na sociedade, fatores que interferem no crescimento econômico. Ao fundamentar suas análises na articulação entre dados estatísticos, teoria e aspectos históricos, o economista dedicou especial atenção ao estudo de problemas relacionados ao desenvolvimento. Para isso, conceituou subdesenvolvimento como uma condição em que o capital é insuficiente para atender as necessidades da população e que os recursos naturais precisam ser dispostos de maneira eficiente e produtiva. Assim, para Nurske (1953), o subdesenvolvimento é um problema de baixo nível de acumulação de capital. Consequentemente:

[...] A superação do subdesenvolvimento esbarra em vários obstáculos que são caracterizados por uma circularidade. A pobreza do país determina baixos níveis de renda de poupança e investimento. Investimentos reduzidos se traduzem em baixa produtividade, a qual por sua vez, reitera o baixo nível da renda, fechando o ciclo (NURSKSE, 1953, p. 25).

A perspectiva que envolve o pensamento cepalino, está em conformidade com as propostas nurksianas. Compreendemos que, mais que um 'manifesto' para alavancar o desenvolvimento econômico-social latino-americano, a CEPAL, com a contribuição de autores cepalinos, desenvolveu uma estrutura conceitual própria, "[...] que deu suporte e legitimidade às propostas de política econômica oriundas da CEPAL" (COLISTETE, 2001, p. 21). As proposições cepalinas direcionadas para

orientar as políticas econômicas-sociais, corroboraram para o que passou a ser chamado de integração regional e desenvolvimentismo cepalino, “[...] referindo-se o termo às teses dos autores da Cepal que propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano” (COLISTETE, 2001, p. 21), assim, a condição de periferia seria superada conforme o avanço da diversificação industrial.

A corrente estruturalista, a principal corrente de pensamento da CEPAL, a ênfase nas estruturas “[...] dada a estrutura do sistema, fica definida a sua forma de funcionamento, e esta origina os resultados que o sistema produz” (SUNKEL, 2000, p. 526). Para os estruturalistas, é imprescindível acompanhar o funcionamento do sistema econômico e social da periferia, e como estes geram resultados específicos de heterogeneidade econômica, baixo progresso técnico e produtivo, e desigualdade social.

Assim, o estruturalismo analisava a realidade latino-americana, considerando seus antecedentes históricos “[...] embora o termo estruturalista tenha sido designado inicialmente para descrever o modo como os autores cepalinos lidavam com a inflação, seu alcance teórico-metodológico é muito mais amplo [...]” esse prisma acaba designando “[...] o próprio modelo analítico utilizado nos diversos trabalhos da instituição para compreender a realidade econômica e social latino-americana” (DIAS, 2012, p. 20). O estruturalismo cepalino foi a construção de um produto de esperança e otimismo vendido aos países da região, buscando construir, com base nas formulações teóricas do keynesianismo, o Estado de bem-estar social, por meio do planejamento e da regulação estatal.

Portanto, desde sua criação nos anos de 1950, a CEPAL tornou-se a fonte basilar de comunicação e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana. Para Bielschowksy (1995), a CEPAL seria um centro intelectual na região capaz de ter um enfoque analítico próprio.

A riqueza do método cepalino reside em uma fértil interação entre o método indutivo e a abstração teórica formulada originalmente por Prebisch. A construção do método baseou-se na oposição centro-periferia, que desempenhou um duplo papel analítico: primeiro, serviu para afirmar que essa estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial como ‘periferia’, produtora de bens e serviços com uma demanda interna em rápida expansão e assimiladora de padrões de consumo e tecnologias adequadas para o centro, mas com frequência inadequadas para a disponibilidade de

recursos e o nível de renda da periferia; segundo, derivou na ideia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo singular de industrializar, introduzir o progresso técnico e crescer assim como um modo peculiar de absorver a força de trabalho e distribuir a renda (CEPAL, 1998, p. 2).

A gênese da CEPAL surge justamente no período pós Segunda Guerra Mundial, com uma proposta reformista de caráter intervencionista, defendendo a política de crescimento acelerado. Porém, a Comissão não admitia o desenvolvimento autônomo dos países “[...] o que leva a suplantá-la a sua base teórica [...] a necessidade de obter créditos externos e receber inversões internacionais, por um lado, e a indispensabilidade de promover a integração regional” (PORTO, 2000, p. 123).

Identificamos traços semelhantes entre as propostas teóricas de Keynes e da CEPAL. De acordo com Fonseca (2000a), o ponto em comum entre as duas construções teóricas é a rejeição da teoria econômica dos *Chicago Boys*²² e suas implicações na política econômica, pois essa vertente contribuiu para o desenvolvimento do pensamento cepalino. Dessa maneira, foi possível identificar as situações de desequilíbrios dos países periféricos resultando no desenvolvimento da teoria estruturalista.

O rompimento com a teoria econômica ortodoxa, influenciaria diretamente as políticas cepalinas, reafirmando que “[...] as questões e situações analisadas na teoria geral têm pouco a ver, diretamente, com os problemas econômicos das regiões subdesenvolvidas [...]” (FONSECA, 2000a, p. 336). Assinalamos que a vertente keynesiana, na verdade, contribuiu para a efetivação teórica estruturalista, buscando desvincular-se da doutrina liberal. No entanto, as contribuições teóricas de Keynes não podem ser consideradas decisivas para marcar o nascedouro do estruturalismo cepalino.

É importante assinalar que, a despeito da semelhança entre algumas ideias da CEPAL e as de Keynes, há diferenças marcantes entre ambas em aspectos significativos. O marco teórico keynesiano, embora sujeito à várias leituras é marcado pelo equilíbrio de curto prazo [...]. O princípio da demanda efetiva, basilar do pensamento keynesiano, sempre encontrou limites nos trabalhos da CEPAL. Isto se deve em parte ao fato de a economia do subdesenvolvimento não poder considerar como dadas variáveis tais como capacidade

²² Conforme Deitos (2008, p. 22) “o neoliberalismo e a liberdade são proposições de uma tendência ideológica manifestada pelas premissas liberais, —[...] as mais radicalmente clássicas e férteis para a gestão do capitalismo, do mercado e conseqüentemente, da política educacional”.

produtiva e tecnologia, o que em Keynes era constante [...] (FONSECA, 2000a, p. 337).

As propostas cepalinas se configuravam como um “*keynesianismo caboclo*” (FONSECA, 2000b), a medida que buscava adaptar de uma forma mais *humanizada* as ideias do economista inglês às peculiaridades dos trópicos.

O princípio normativo definido pela Cepal, defendia a necessidade de adequar as políticas-econômicas como intervencionismo, políticas de crescimento acelerado, política de pleno emprego e expansão do *Welfare State* ao processo de desenvolvimento latino-americano.

O discurso cepalino buscava responder as particularidades dos problemas latino-americanos no contexto, pós-guerra até meados da década de 1980. Ao evidenciar que, a industrialização e o desenvolvimento dos países periféricos não poderiam decorrer do livre jogo de mercado, deveriam ser viabilizadas por meio de políticas de planejamento, para que os países da ALC saíssem da estagnação econômica, pois, pois havia o entendimento de que “[...] sem o intervencionismo estatal conscientemente programado não havia como a América Latina romper com seu passado agrarista subordinado na divisão internacional do trabalho” (FONSECA, 2000a, p. 339).

As significativas mudanças propostas para a América Latina alicerçam-se nos documentos produzidos e disseminados pela CEPAL. Apresentamos o quadro 1, que organiza os documentos recomendados pela CEPAL para atender a terapêutica organizada no diagnóstico da Comissão.

Quadro 1 - Documentos históricos da CEPAL

	DOCUMENTO	OBJETIVO
1949	<i>O desenvolvimento econômico de el América Latina e sus principales problemas</i>	Inauguração do pensamento estruturalista.
1951	<i>Estudio Económico de América Latina ou Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico</i>	Documento dedicado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos.
1954	<i>Cooperación Internacional</i>	Texto sobre a ampliação do financiamento de agências oficiais.
1955	<i>Introducción a la técnica de programación</i>	Documento dedicado a compreender a etapa lógica e se seguia ao reconhecimento dos problemas do desenvolvimento, buscando conferir racionalidade ao processo espontâneo da industrialização em curso.
1963	<i>Programas y tendencias sociales en América Latina</i>	Documento para promover o consenso a respeito da política necessária para o desenvolvimento.
1963	<i>Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano</i>	Documento destinado a apresentar a nova agenda de discursos cepalino, reafirmando assim seus argumentos relativos às dificuldades da periferia em crescer.
1969	<i>Dependencia y desarrollo en América Latina</i>	Documento destinado a burguesia nacionalista potencialmente comprometida com o padrão de desenvolvimento latino-americano.
1973	<i>Evaluación de Quito de la estrategia internacional de desarrollo</i>	O documento formula uma série de critérios para o desenvolvimento integrado ou desenvolvimento humano
1984	<i>Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina</i>	O documento contém uma contribuição sobre as políticas de ajuste e de estabilização, revelando a proximidade entre a posição cepalina e a heterodoxia latino-americana da época.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Enfatizamos que os estudos propostos pela CEPAL expunham razões básicas para avançar no processo de desenvolvimento econômico, político e social na ALC, “[...] a) o esgotamento do equipamento industrial durante os anos de guerra; b) inexistência de uma estrutura produtiva desenvolvida; e, c) problemas econômicos correntes que demandavam medidas urgentes” (GONÇALVES, 2011, p. 25).

O contexto latino-americano foi marcado, nos anos de 1950 e 1960, pela forte tônica de, reformar para desobstruir a industrialização na América Latina, principalmente, a partir do plano de desenvolvimento traçado para a região com base

na Aliança para o Progresso²³. No âmbito da Cepal, os debates giravam em torno de três pontos:

[...] primeiro, a interpretação de que a industrialização havia seguido um curso que não conseguia incorporar na maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, pois só se havia modificado sua natureza; e terceiro, a ideia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento (CEPAL, 1998, p. 5).

Levando em consideração os debates realizados no interior da Comissão, ressaltamos que a questão conceitual que permeou a CEPAL até os anos de 1960 foi a *heterogeneidade estrutural*. A partir da teoria estruturalista, a CEPAL buscou explicar por que determinadas regiões estavam atrasadas na questão do desenvolvimento, no tocante a desigualdade distributiva de renda por habitante. De acordo com Gonçalves (2011), a heterogeneidade estrutural explicava além da desigualdade de renda, mas, também, altas taxas de subemprego e desemprego e a falta de progresso técnico.

Assim, a perspectiva da heterogeneidade estrutural, demonstra que a ALC estava submersa em níveis de emprego próximos à subsistência, e que, se os países latino-americanos não gerassem impulso econômico necessário para difundir o

²³ Programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina formalizado quando os EUA e vinte duas outras nações do hemisfério, entre elas o Brasil, assinaram a Carta de Punta del Este, em agosto de 1961. De acordo com o documento os países latino-americanos deveriam traçar plano de desenvolvimento e garantir a maior parte dos custos dos programas, cabendo aos EUA o restante. A ideia de uma cooperação interamericana havia sido proposta em 1958 com Juscelino Kubstchek com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA). Quase ao mesmo tempo, a vitória da Revolução Socialista em Cuba (janeiro/1959) foi evidenciando aos olhos dos formuladores da política hemisférica de Washington a necessidade de se mostrarem mais sensíveis às crescentes reivindicações de desenvolvimento econômico, progresso social e democracia, levantadas pela América Latina. Após dois anos de trabalho a Comissão dos 21, órgão criado no interior da Organização dos Estados Americanos (OEA) para estudar e implementar as propostas da OPA, apresentou suas recomendações durante a Conferência Econômica Interamericana, reunida em Bogotá – Colômbia, em 1960. Na ocasião os EUA mostram-se dispostos a abandonar sua política tradicional baseada na convicção de que o capital privado, por si só, possibilitaria o crescimento econômico da América Latina, passando a reconhecer a necessidade de planos nacionais de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, propuseram a criação de um Fundo Especial Interamericano para o desenvolvimento Social com recursos iniciais da ordem de US\$ 500 milhões, a serem aplicados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em projetos de Reforma Agrária, habitação, educação e saneamento básico. Segundo esse arranjo, a OEA por meio do CES, desempenharia importante papel, ao empreender estudos fundamentais estaria avaliando planos de desenvolvimento nacional, o BID canalizando os fundos e a CEPAL fornecendo especialistas necessários aos programas de desenvolvimento econômico.

progresso técnico, não gerariam empregos com alta produtividade e não eliminariam, eventualmente, a heterogeneidade (PORCILE, 2010). Ou seja, entendia-se que o centro detinha uma economia homogênea e diversificada e, a periferia, uma economia heterógena e especializada, “[...] a origem das duas radica nas diferentes taxas de inovação e difusão de tecnologia – e por trás delas, em diferenças políticas e institucionais” (PORCILE, 2010, p. 66).

No que tange ao Brasil, salientamos que após o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro buscava melhorar o desenvolvimento econômico do país, por dois motivos:

A primeira referia-se à situação econômica do país, favorável em virtude dos índices de crescimento econômico registrados nos anos anteriores e das reservas cambiais acumuladas no mesmo período. Entre 1942 e 1945, a produção industrial brasileira cresceu, em média, 9,4% ao ano, enquanto entre 1939 e 1942, a taxa média registrada havia sido de apenas 3,9% ao ano. Além disso, o Brasil dispunha, no final de 1945, de mais de US\$ 630 milhões em reservas cambiais, que chegariam a US\$ 730 milhões um ano mais tarde. A segunda razão relacionava-se à participação brasileira no conflito, que, em virtude de fatores como a cessão da base aérea de Natal a atividades militares americanas (como ponto de ligação com o norte da África) e o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) à Europa, destacava o país das demais nações latino-americanas (cuja atuação limitou-se, de forma geral, ao suprimento de matérias primas essenciais). As autoridades governamentais tinham, portanto, a convicção de que o governo norte-americano veria o Brasil como um caso especial na América Latina e, por isso, cumpriria os planos de ajuda econômica para o desenvolvimento econômico [...] (GONÇALVES, 2011, p. 17-18).

No entanto, a esperança de restaurar a economia dos países periféricos, como o Brasil, esmoreceu gradualmente, pois o governo norte-americano já demonstrava, em conferências como Bretton Woods (1944), que a prioridade para reconstruir a economia mundial baseava-se na expansão de fluxos de comércio.

O Brasil, foi um dos países latino-americanos a aprovar a criação da CEPAL, pois acreditava-se que a Comissão auxiliaria no processo de industrialização da América Latina. Após a Conferência de Montevideu²⁴, ocorrida em 1950, que

²⁴ “[...] a delegação brasileira não foi chefiada pelo respectivo Embaixador brasileiro, mas pelo General Anápio Gomes, Diretor do Departamento de Exportações e Importações do Banco do Brasil. Entre seus assessores, destacavam-se o diplomata Antônio Azeredo da Silveira (futuro Ministro das Relações

disseminou ideais de integração regional, principalmente, para as políticas de desenvolvimento, a política econômica brasileira deu continuidade ao processo de industrialização, o qual deveria ser “[...] empreendido a partir de um bloco de investimentos públicos e privados em infraestrutura e indústrias de base, essenciais para evitar a ocorrência periódica de estrangulamento externo por ausência de divisas para importar bens de capital” (GONÇALVES, 2011, p. 60).

O pensamento cepalino foi disseminado pelo economista brasileiro Celso Furtado. O economista esteve diretamente envolvido com a administração pública brasileira nos anos de 1960, publicando obras de total envergadura ao estruturalismo latino-americano além de introduzir elementos dependentistas na condução da economia brasileira. Os principais aspectos apresentados no viés econômico estruturalista, seguia os princípios da expansão capitalista mundial, a relação dicotômica entre centro-periferia e a necessidade do planejamento estatal (DIAS, 2012). Na perspectiva furtadiana, era necessário ressaltar que o desenvolvimento dos países da região se articulava nos meandros do capitalismo internacional, e que seus membros compartilhavam dos ideais cepalinos de desenvolvimento econômico.

Com o advento do regime civil-militar (1964-1985), o Brasil enfrentou drásticas mudanças em seu regime político, nesse decurso o governo brasileiro colocou de lado a chamada Política Externa Independente (PEI)²⁵, modificando também o enfoque da política externa brasileira, “[...] a PEI seria substituída por novo conceito baseado na

Exteriores, durante o governo Geisel) e os economistas Abelardo Villas Boas (mencionado anteriormente, chefe do Departamento de Economia Industrial da Fiesp) e José de Campos Mello (que trabalhara na ONU)⁶³. No início da Conferência, foram criados quatro comitês: I – Desenvolvimento Econômico na América Latina; II – Investimentos Estrangeiros e Problemas de Financiamento; III – Comércio Exterior; e IV – Coordenação entre CEPAL e Cies. Para a delegação brasileira, as discussões mais enérgicas concentraram-se nos comitês I e II, uma vez que as propostas brasileiras estavam relacionadas à questão do desenvolvimento econômico regional e da possibilidade de estabelecer critérios seletivos para a entrada, nos países da região, de investimentos externos⁶⁴. A delegação brasileira apresentou projeto de resolução com recomendação de auxílio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) aos países da América Latina em seus problemas de desenvolvimento econômico. A delegação alegou ter o banco recebido, para sua constituição, o apoio da maioria dos países da região. Agora, afirmava o projeto, o Bird poderia dedicar-se, preferencialmente, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico na América Latina. De acordo com a proposta brasileira, o Bird estava financiando projetos que beneficiavam não só países afetados pela guerra, mas, também, territórios dependentes desses países, cujos produtos eram competitivos e substitutivos dos produtos mais exportados pelos países latino-americanos (como café, cacau, trigo, algodão e têxteis)” (GONÇALVES, 2011, p. 43-44).

²⁵ A Política Externa Independente (PEI) delimitava diretrizes para a continuidade de uma política externa antialinhamentos., “o objetivo fundamental da PEI era a maximização dos interesses brasileiros, sem levar em conta questões político-ideológicas” (GONÇALVES, 2011, p. 98).

interdependência e no alinhamento com os Estados Unidos” (GONÇALVES, 2011, p. 108). Nesse novo cenário político, a CEPAL influencia na construção de políticas socioeconômicas na América Latina e Caribe, a Comissão ganha relevância, e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) passa a discutir problemas relacionados ao desenvolvimento econômico brasileiro.

A tabela 1 mostra os gastos da AID²⁶ no Brasil, no início da ditadura civil-militar, o fornecimento empréstimos sem juros e subsídios aos países periféricos, suas intervenções visam apoiar principalmente o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Tabela 1 - Despesas no Brasil da AID

O ano fiscal termina em 30 de junho	Despesas (milhões de dólares)
1962	81,3
1963	38,7
1964	15,1
1965	122,1
1966	129,3

Fonte: MAGDOFF (1979, Quadro 28).

A tabela demonstra um salto significativo nos investimentos no Brasil feitos pela AID no período de 1964, quando, a partir da deposição de João Goulart do cargo de presidente, os militares assumem o controle do governo central alinhando as políticas brasileiras aos interesses norte-americanos. Os dados da Tabela 1, demonstram a expansão dos investimentos financeiros ‘novo’ governo brasileiro, por parte da AID e de outras agências internacionais interviam. Somente após 1964, que os Estados Unidos “[...] se comprometeram em conceder empréstimos ao novo regime por mais de 500 milhões de dólares, [...] e as instituições multilaterais (como Banco Mundial e FMI) foram estimuladas com sucesso a aumentar essa quantia” (MAGDOFF, 1979, p. 162). Assim:

A administração de Castello Branco [no Brasil] levou adiante um enérgico e eficaz programa de estabilização, desenvolvimento e

²⁶ Criada em 24 de setembro de 1960.

reforma [...] as empresas privadas foram estimuladas através de uma política que a parou a tendência anterior para a propriedade do estatal. Foram criados incentivos e removeram velhos obstáculos em um esforço para aumentar a participação da empresa privada, tanto estrangeira como nacional. [...] e foram firmados acordos de garantias de inversão com os Estados Unidos (MAGDOFF, 1979, p. 164-165)²⁷.

Os Estados Unidos trabalham em forma de cooperação com os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Essa cooperação baseia-se no controle de instituições industriais internacionais e no mútuo interesse de países imperialistas em preservar a relação com os países periféricos. Assim, cumprindo o seu papel na divisão internacional do trabalho e na expansão do imperialismo – os países latino-americanos desempenharam o papel de produtor de matérias primas e consumidor de bens industrializados.

Assim, estruturou-se reformas que se harmonizassem com a dinâmica bilateral e multilateral, a fim de, acelerar a industrialização dos países latino-americanos, ação que influenciaria os rumos da integração econômica da América Latina e Caribe. Com essa finalidade, doze princípios foram estabelecidos para a organização do mercado intraregional da América Latina, são eles: 1. Eventual adesão de todos os países da América Latina; 2. Inclusão oportuna de todos os produtos; 3. Tratamento especial para os países mais atrasados; 4. Regime Tarifário o único diferente ao resto do mundo; 5. Especialização crescente de atividades econômicas nacionais; 6. Multilaterização regional dos pagamentos; 7. Restrições temporárias ao comércio intraregional por motivos de desequilíbrio de balanço de pagamentos ou de desocupação da mão de obra; 8. Abstenção da concorrência desleal; 9. Provimento de crédito comercial e de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento; 10. Estímulo à iniciativa privada; 11. Estabelecimento de órgão consultivo para supervisão do mercado regional.

²⁷ Tradução nossa, texto original “La administración de Castello Branco [en el Brasil] há llevado adelante un enérgico y eficaz programa de estabilización, desarrollo y reforma...La empresa privada há sido estimulada mediante una política que detuvo la tendencia anterior hacia la propiedad estatal. Se han creado nuevos incentivos y se removieron viejos obstáculos em um esfuerzo por aumentar la participación de la empresa privada, tanto extranjera como nacional [...] y se há firmado um acuerdo de garantía de inversión com los Estados Unidos” (MADGOFF, 1979, 164-165).

A própria ONU promoveu discussões em torno de um crescimento viável e socialmente mais justo, suscitando uma nova modalidade de industrialização “[...] combinando o mercado interno e a exportação” (CEPAL, 1998, p. 8).

A visão da ONU para explicar a falta de desenvolvimento econômico, pautava-se nas particularidades históricas de cada país. Consequentemente, sua superação estava vinculada a adesão das orientações internacionais – um caminho delimitado e desenhado pelo EUA. Assim, a integração dos subsídios estruturados no início da criação da CEPAL concretizou-se nos anos de 1970, mediante a ideia do desenvolvimento dos países latino-americanos “[...] o desenvolvimentismo era a receita para curar os males do atraso econômico social” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 222).

O projeto da Comissão estimulava-se por quatro elementos: primeiro a necessidade de recuperar a economia da região durante 1965-1973, considerando nesse primeiro passo, a reforma agrária e a redistribuição de renda como fundamentos para o crescimento social. O segundo passo, a produção um intenso debate sobre o desenvolvimento econômico dos países da América Latina no âmbito das Nações Unidas. O terceiro momento, a reformulação de aportes metodológicos por parte dos intelectuais cepalinos. E, o quarto e último momento, a reorientação do estilo do desenvolvimento industrial desses países da região, pois devido à crise internacional de 1973-1974²⁸, este era considerado necessário para estimular o mercado interno dos países (BIELSCHOWSKY, 1995).

Antunes (2003) salienta que, a base material do projeto político-econômico neoliberal é um artifício para reestruturar a produtividade do capital, e essa foi a intenção da CEPAL, reorganizar seu pensamento para dar respostas pontuais à conjuntura vivida pela América Latina. A CEPAL tem promovido projetos de integração

²⁸ Segundo Tavares (1978; 1983), as reformas financeiras de 1964-1968 criaram duas formas de liquidez, o dinheiro monetário de curso forçado que funciona como meio de pagamento e de crédito no mercado bancário, e o dinheiro financeiro (títulos do governo) que funciona como unidade de conta e meio de reserva-valorização no mercado financeiro. No período 1968-1974, o governo aumenta as taxas de juros dos títulos públicos para atrair capital externo e emite títulos públicos para evitar que este ingresso de dólares provoque aumento da oferta de moeda (cruzeiro), promovendo o casamento entre a dívida externa e a dívida interna. A partir de 1974, a rolagem dos títulos públicos com juros crescentes resulta no crescimento explosivo da dívida interna, que ganha uma dinâmica própria. Atraídos pelas altas taxas de juros e grau de liquidez dos títulos públicos, os bancos restringem o crédito para as empresas, que fica cada vez mais caro. As empresas repassam este aumento do custo do crédito para os preços, acelerando a inflação. O governo reage contendo o crédito para controlar a inflação, aumentando ainda mais o custo das empresas, o que acelera novamente a inflação.

econômica que se modificam à medida em que há transformações econômicas na conjuntura internacional, e os países signatários adotam posições estratégicas na região (VIEIRA, 2007), interpretam e adequam esses projetos às suas necessidades. Das acepções expostas, percebemos que os Estados latino-americanos, por grande influência política e econômica da Cepal, seguiram caminhos idênticos dos países centrais na reestruturação produtiva já que o capitalismo como resposta à sua crise principia um processo de mudança no do sistema ideológico e político segundo os princípios do neoliberalismo.

Por conseguinte, os anos 1980 trouxeram uma nova proposta advinda da Cepal: a superação do problema do endividamento externo mediante *ajustes com crescimento*. Não restam dúvidas que a América Latina foi o grande laboratório das experiências neoliberais, com a ditadura de Pinochet (1973-1990), a doutrina econômica capitalista aplicada na Bolívia por Bustamante (1993-1997), o neoliberalismo com Meném, na Argentina (1989); Pérez, na Venezuela (1989); Fujimori, no Peru (1990), e Collor de Melo, no Brasil (1990). O quadro 2 apresenta as reformas implantadas paulatinamente na América Latina, até o final dos anos de 1980, cumprindo assim com a agenda político-econômica-social de agências multilaterais.

Quadro 2 - Políticas de reformas estruturais na América Latina e Caribe

ANO	ESTABILIZAÇÃO	LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO	REFORMA TRIBUTÁRIA	REFORMA FINANCEIRA	PRIVATIZAÇÃO	REFORMA TRABALHISTA	REFORMA PREVIDENCIÁRIA
1970	Argentina (1978); Bolívia e Chile (1975); Costa Rica, Peru e Uruguai (1978)	Argentina (1978); Chile (1975), México e Uruguai (1978)	-	Argentina (1978); Chile (1975); Uruguai (1974)	Chile (1974 e 1978)	Chile (1979)	Chile (1981)
1984	Chile (1985)	Chile (1985)	-	Uruguai (1985)	-	-	-
1986	Brasil, República Dominicana	Bolívia, Costa Rica	-	México	-	-	-
1987	Guatemala, Jamaica	Jamaica	-		Jamaica	-	-
1988	México	Guatemala, Guiana	-	Costa Rica, Brasil, Paraguai, Guiana	Chile	-	-
1989	Venezuela	Argentina, El Salvador, Paraguai, Trinidad e Tobago, Venezuela	-	Chile e Venezuela	-	-	-

Fonte: THORP (2002, p. 242-243).

As reformas estruturais apresentadas no quadro objetivaram reestruturar a supremacia do mercado no tripé da reestruturação produtiva, da financeirização e da ideologia neoliberal. Esses artifícios reformistas disseminados na América Latina e no Caribe, determinavam conter os gastos com o Estado de bem-estar social, tornando indispensável reestruturar a taxa ‘natural’ de desemprego (ANDERSON, 1995). Levando em conta o que foi observado, fica evidente que há uma grande pressão “[...] dessas instituições sobre os Estados capitalistas mais débeis [...] e lhes permite impor

desde a orientação macroeconômica [...] direcionada aos chamados **ajustes estruturais**, até providências e medidas de menor abrangência” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 235, grifos nossos).

O contexto histórico da América Latina, no início dos anos 1980 é demonstrado com base nos casos das crises cambiais que ocorreram de forma sucessiva em boa parte da América Latina. Com raríssimas exceções, a elevação das taxas de juros internacionais, denota uma longa onda recessiva da dinâmica capitalista; essa realidade impunham as economias latino-americanas a necessidade de promover ajustes estruturais. A crise econômica mundial que afetará a ALC, inclusive o Brasil, forçava a adequação dos planos de desenvolvimento de desenvolvimento da Cepal, segundo as propostas de bancos credores como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

O documento produzido pela CEPAL intitulado *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa em América Latina* (1984) revela a aproximação da heterodoxia²⁹ latino-americana as políticas de ajustes estruturais. O documento propõe que haja substituição dos ajustes recessivos para ajustes expansivos, buscando ampliar as exportações por meio de investimento em bens comercializáveis (CEPAL, 1984). Assim, para que tal atitude fosse aplicada era necessário que os países devedores renegociassem suas dívidas com seus credores, propondo atitudes menos protecionistas e utilizando de maneira mais flexível e pragmática os instrumentos da política econômica internacional.

As mudanças de orientações para o desenvolvimento da América Latina e propostos pela Cepal são apresentadas no documento *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe (1950-1984): crisis y desarrollo presente e futuro de América Latina y el Caribe* (1985) este documento tratava da crescente subordinação dos processos produtivos aos interesses do sistema financeiro internacional (CEPAL, 1985).

Os documentos supracitados realizam um diagnóstico de lacunas, falhas e até mesmo distorções, propondo uma *nova era* da industrialização e do desenvolvimento

²⁹ “O pensamento sobre desenvolvimento econômico da CEPAL nasce da heterodoxia de compreender o fenômeno do subdesenvolvimento, comum aos países latino-americanos, com base na interpretação da análise, das especificidades estruturais dos países. [...] busca-se introduzir mudanças que permitissem tratar as especificidades estruturais da América Latina. [...] a partir dessa perspectiva de integração econômica da ALC como forma de, em grande medida, permitir a superação de alguns entraves estruturais colocados para o aprofundamento do processo de industrialização” (AMADO; MOLLO, 2004, p. 141-142).

social que ocorreria a partir dos anos de 1990. Essa nova era “[...]se basearia no conceito de eficiência, entendido como a obtenção de crescimento e criatividade, fundamentada na criação de um núcleo endógeno de progresso técnico” (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 83).

O quadro 3 demonstra o conjunto de elementos que compõe os principais temas no âmbito da CEPAL, oferecendo uma ideia dos instrumentos analíticos que proporcionaram o enfoque para os anos de 1990, servindo de ponto de partida para guiar as orientações de medidas econômicas a serem empreendidas nos países da região, a partir dos anos de 1990.

Quadro 3 - Síntese dos elementos analíticos que compõe o pensamento da CEPAL

ELEMENTOS PERMANENTES	ANÁLISE HISTÓRICO-ESTRUTURALISTA		
PERÍODOS E TEMAS	<i>Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade social)</i>	<i>Condições estruturais internas (econômicas e sociais) do crescimento/progresso técnico, e do emprego</i>	<i>Ação estatal</i>
1948-1960 INDUSTRIALIZAÇÃO	Deterioração dos termos de troca; desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos; integração regional	Processo de industrialização substitutiva, tendências perversas causadas pela especialização e a heterogeneidade estrutural, inflação estrutural e desemprego.	Conduzir deliberadamente a industrialização
1960 REFORMAS	Dependência; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia	Reforma agrária e distribuição de renda como exigência de revitalização da economia; heterogeneidade estrutura e dependência.	Reformar para viabilizar o desenvolvimento
1970 ESTILOS DE CRESCIMENTO	Dependência, endividamento perigoso, insuficiência na exportação.	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e de distribuição e estruturas de poder, industrialização que combina o mercado interno e o esforço de exportação.	Viabilizar o estilo que conduza a homogeneidade social; fortalecendo as exportações industriais
1980 DÍVIDA	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques de ajuste, necessidade de políticas de ingresso e eventual conveniência de choques estabilizadores; custo social do ajuste.	Renegociar a dívida para ajustar o crescimento.

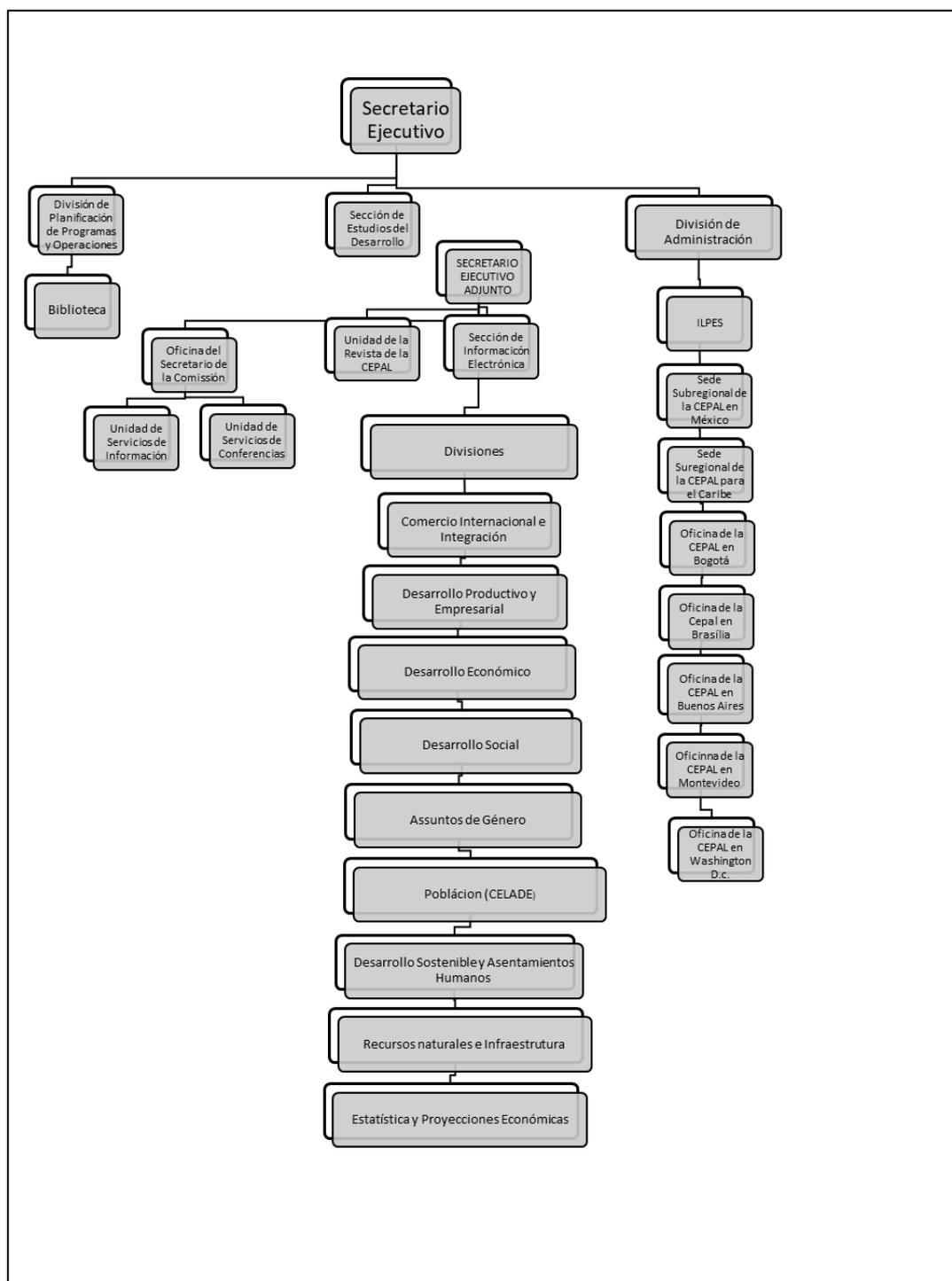
Fonte: BIELSCHOWSKY (1995, p. 23).

As análises desenvolvidas até o presente momento sobre os elementos que compõe o pensamento da CEPAL evidenciaram um enfoque histórico-econômico instrumentalizado pelo estruturalismo. Compreendido como um movimento teórico que orientou as propostas cepalinas na busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas para designar orientações para a América Latina. O foco da CEPAL dos anos de 1950 ao final da década de 1980 foi produzir um método para formular políticas de desenvolvimento econômico e fortalecer o progresso técnico, por meio de vinculações sistêmicas de atingir igualmente o sistema econômico.

Os elementos que compõe o pensamento da CEPAL apresentados anteriormente ofereceram bases conceituais para *transformação produtiva com equidade*, eixo central da CEPAL para os anos de 1990, em que apresenta as significativas mudanças nas orientações políticas dos países da América Latina e Caribe, provocando contínuas modificações na macroeconomia a partir dos anos de 1990, a dimensão cepalina nos países considerados em desenvolvimento, visava retomar as taxas de lucro e crescimento econômico. E o esforço de reduzir o processo inflacionário latino-americano, advindos com os desajustes econômicos da ALC conjuntamente com a concepção centro-periferia, o pensamento cepalino começa a enfrentar dificuldades no quarto período da década de oitenta, principalmente a partir do aumento significativo da dívida externa. Não obstante, em um momento de negligência dos países latino-americanos, aos fatores culturais, sociais e políticos, essa série de defasagens fomenta o início de 'novas' abordagens, convergindo na síntese *neoestruturalista*.

A estrutura organizacional da CEPAL permanece a mesma desde os anos de 1990 até os anos 2000. Essa estrutura pode ser visualizada no organograma:

Figura 2 – Organograma da CEPAL



Fonte: Elaborado pela autora com base no site da CEPAL (2018).

Segundo Almeida Filho e Corrêa (2011), a cada dois anos os representantes técnicos e ministeriais de cada Estado-membro são convocados para discutir temas relacionados com o desenvolvimento econômico e social da região. A tarefa consiste em avaliar as atividades realizadas pela Comissão no biênio anterior e estabelecer prioridades para o biênio seguinte.

Nesse período, do início dos anos de 1990, o projeto neoliberal enfrenta contradições, limitações e críticas, pois não trouxe avanços econômicos-sociais para a América Latina e o Caribe, os efeitos do neoliberalismo foram instabilidade, econômica, inflação, altos índices de pobreza, aumento das tensões sociais.

No fim do ano 2001, segundo o informe “América Latina y el Caribe: Cómo Cierra la Economía en 2001”, elaborado pela Secretaria Permanente do Sistema Econômico Latino-americano (SELA), ela alcançara a “alarmante” cifra de US\$ 784 bilhões, ou seja, cerca de US\$ 30 bilhões a mais que em 2000, e sua tendência era crescer, aproximar-se dos US\$ 800 bilhões, dependendo do montante com que encerrasse a dívida da Argentina. Por outro lado, ao longo dos anos 90, quase todos os países da América do Sul (a Argentina, desde 1992, e o Brasil, a partir de 1994) passaram a ter déficit na sua balança comercial, em consequência, sobretudo, da desregulamentação da economia e da abertura unilateral dos mercados, intensificada com os acordos resultantes da Rodada Uruguai do GATT, sem que barreiras não-tarifárias (quotas, técnicas, sanitárias etc.) fossem instituídas, dificultando as importações, como faziam os Estados Unidos e outros integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento). Em tais circunstâncias, tornou-se cada vez mais difícil para os países da América do Sul atender ao serviço da dívida externa, até então feito, em parte, com o saldo positivo da balança comercial, situação agravada também pelas remessas de lucros, royalties e transferências clandestinas, que recresceram, em consequência da desnacionalização das empresas, sobretudo estatais, ao passarem para o controle de capitais estrangeiros (BANDEIRA, 2002, p. 144).

De acordo com Campos (2012, p. 83), o ajuste estrutural adotado pelos países da região nas décadas de 1980 e 1990, “[...] a partir das recomendações do Consenso de Washington, trouxe profundas consequências [...]”. Ou seja, “[...] esses programas, associados a aspectos estruturais decorrentes da própria crise do processo acumulativo vigente, produziram massas de desempregados e subempregados, jogando milhares de trabalhadores em situação de miséria ou pobreza absoluta” (Idem, 2012, p. 83).

Como forma de impulsionar o desenvolvimento latino-americano, a CEPAL reorganizou as propostas estruturalistas para *neoestruturalistas*, propondo uma corrente de pensamento que eliminasse os efeitos drásticos do neoliberalismo, por meio da revitalização dos princípios da socialdemocracia que “[...] visa adaptar-se a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas” (GIDDENS, 2005, p. 35).

Vale ressaltar que perspectiva teórica da socialdemocracia fundamentada na terceira via, busca resgatar valores políticos e sociais ofuscados pelo neoliberalismo como justiça social e proteção aos vulneráveis (GIDDENS, 2005). As propostas formuladas por economistas em conjunto com os economistas latino-americanos, intencionavam combater as misérias e as crises que assolavam a América Latina e o Caribe, não tardou “[...] para que a expressão fosse reconhecida como o mais célebre emblema da concepção neoliberal de política não só na América Latina, mas ao redor do mundo” (CORRÊA, 2007, p. 34).

O *neoestruturalismo* foi considerado o caminho para uma retomada do expansionismo de capital ocorrido na década de oitenta, objetivando estabilizar a economia a fim de minimizar os efeitos regressivos e recessivos do desenvolvimento. O *neoestruturalismo* resulta da vertente estruturalista, as vinculações sistêmicas entre educação, conhecimento, cultura e desenvolvimento, reorientaram as políticas de crescimento econômico na Região. O marco inaugural desse ‘novo’ pensamento é o documento *Transformación Productiva con Equidad* (CEPAL, 1990).

A nova agenda do neoestruturalismo, portanto, consistia em uma “Transformação Produtiva com Equidade” proposta na década de 1990, rompendo com o pensamento estruturalista anterior, quando da incorporação de teorias neoclássicas de comércio internacional, conceituado como “regionalismo aberto” com medidas de abertura comercial, desregulação e privatização. Assim, o Estado passa a assumir o papel de expectador das forças de mercado, um coadjuvante que perdeu seu papel estratégico de promotor do desenvolvimento. Os fundamentos do neoestruturalismo estariam fixados nos conceitos de competitividade sistêmica, isto é, a competitividade é determinada pelo complexo sistema social e os fatores institucionais, políticos e culturais traduzem mudanças na produtividade e na absorção do progresso técnico. Em outras palavras, é por meio da geração de um “ciclo virtuoso” entre crescimento, progresso técnico e equidade. Assim, a competitividade não é apenas um problema macroeconômico e passa a se inserir numa nova governança da ação pública cujo desafio compete a todos os protagonistas sociais. A otimização dos esforços marginais das firmas frente aos preços relativos não altera o grau de competitividade

internacional e o desempenho tecnológico-econômico, já que esses dependem do grau de sinergia e externalidades de diferentes tipos, como sistema educativo, infraestrutura tecnológica, relações de trabalho, sistema financeiro, aporte institucional público e privado, dentre outros (FAJNZYLBER, 1988, p.88).

A revisão do pensamento cepalino com base na concepção *neoestruturalista*, justifica-se pela necessidade de adequar o pensamento da instituição aos novos tempos econômicos, políticos e sociais. De acordo com Corrêa (2007):

O auto-diagnóstico cepalino é que não existe uma ruptura no pensamento da instituição. Nem tampouco é sugerido que os marcos analíticos estruturalistas foram abandonados por estarem errados. O que, em geral, é defendido pelos autores neoestruturalistas é que o pensamento cepalino clássico teve sua importância – e mesmo que esteve certo –, mas isso em sua época. O questionamento não se dirigiria à capacidade interpretativa desse pensamento em absoluto, mas à sua capacidade de explicar os dias atuais. Nesse sentido, o neoestruturalismo é entendido como a “evolução” do pensamento estruturalista³⁰ (CORRÊA, 2007, p. 60).

O *neoestruturalismo*, pautado na perspectiva da terceira via, “[...]corresponde a um projeto no qual é idealizado como a instância mais eficiente para a resolução de qualquer problema econômico” (CORRÊA, 2007, p. 62). Desponta como um remédio para dar soluções às questões emergenciais da América Latina, principalmente relacionados à inflação e à pobreza. Para Corrêa (2007), os objetivos da “nova” CEPAL, são aglutinadas em três momentos: primeiramente na geração de um equilíbrio nas economias da América Latina; segundo inserindo os países latino-

³⁰ Ricardo Bielschowsky (2000, p.21), em uma exposição do método cepalino, faz questão de sublinhar a adaptabilidade do estruturalismo-histórico: “o pensamento cepalino tem assim a capacidade de acomodar com facilidade a evolução dos acontecimentos, através de contínuas revisões em suas interpretações, que não significam perda de coerência político-ideológica ou de consistência analítica”. Nesse sentido, “os diferentes planos e as diferentes teses”, produzidos pela CEPAL ao longo de sua história, inclusive no período em questão, “estão perfeitamente ‘amarradas’ pelo método histórico-estruturalista e pelas idéias-força que determinaram a produção das teses”. (Ibid, p. 18) Ainda sem questionar a exposição do método cepalino realizada por Bielschowsky, procurar-se-á ao longo deste capítulo demonstrar que essa adaptabilidade não foi suficiente para impedir uma marcada ruptura no pensamento da CEPAL. O autor pode ter razão ao afirmar que revisões não significam necessariamente em perda de coerência. No entanto, para afirmar que assim ocorreu com a CEPAL nos anos 1990 é preciso analisar concretamente essa mudança. O que é defendido aqui é que a suposta “amarração” por método e temas não é suficiente para configurar uma coerência com o que foi historicamente defendido pela instituição. Como observa Carcanholo (2006), “Ao contrário do que pensa Bielschowsky, não é a permanência dos temas o que dá coesão teórica e metodológica a qualquer tipo de pensamento, mas a forma como são abordados”.

americanos na economia mundial; e o terceiro momento seria distribuir de maneira mais equitativa os frutos do crescimento.

Assim, a estratégia novo-cepalina no contexto das reformas estruturais dos anos de 1990, baseia-se na *transformação produtiva com equidade*. O padrão cepalino ora vigente na região, disseminava-se como uma *competitividade virtuosa*, em que a concorrência aconteceria pelas inovações tecnológicas, o que geralmente, aumentaria a produtividade industrial e a integração da América Latina a *global governance*.

As recomendações cepalinas incorporam em seu 'novo' pensamento a transformação produtiva, estabelecendo pré-requisitos para a efetivação dessa proposta, como: a abertura comercial, controle do endividamento externo, incorporação tecnológica, equilíbrio macroeconômico e manutenção da coesão social (CEPAL, 1990).

Vislumbramos que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a partir dos anos de 1990, adequou suas propostas ao movimento terceira via, imprimindo orientações econômicas e políticas aos governos latino-americanos. Assim, “[...] se o neoliberalismo pregava a economia de mercado sem freios, a CEPAL incentivava projetos de desenvolvimento privados e recomendava que os governos facilitassem iniciativas no setor produtivo” (BENETTI, 2017, p. 77-78). Portanto, a Comissão estrutura uma agenda regional de desenvolvimento, a fim de se adaptar aos 'novos' tempos de mundialização do capital, pautado na reestruturação produtiva, no predomínio do capital financeiro e na política neoliberal. Corroborando, o *neoestruturalismo* avançou em território latino-americano:

[...] no sentido de combinar regulações de curto prazo com políticas de desenvolvimento econômico, planejadas em longo prazo. Assim, as políticas de câmbio e juros são pensadas para dar mais autonomia nacional às políticas em longo prazo, que se diferenciariam profundamente das recomendações neoliberais. O que também ocorre com as propostas da Transformação Produtiva, quando apresentam a educação no centro do processo da transformação (BENETTI, 2017, p. 78).

Dessa forma, verificamos que a principal característica do *neoestruturalismo* é coordenar equilíbrios entre a política, a economia e o social, construindo agendas político-econômicas que abarquem a estrutura a cooperação técnica, a gestão da

pobreza e o acesso à educação. Por meio dessa combinação, buscou-se promover o fortalecimento do Estado para o desenvolvimento de parcerias com a classe empresarial e o setor público assegurando o consenso 'democrático'.

Em suma, desde os anos de 1990, a CEPAL acompanha de maneira permanente os indicadores sociais e econômicos dos países latino-americanos, enfatizando que para aumentar a cooperação técnica e alcançar a equidade se faz necessário aumentar a produtividade e acelerar o desenvolvimento dos países da América Latina. Essa nova estrutura permitiu que a Comissão propusesse orientações que se enquadrassem com o momento histórico-político que a América Latina passava, privilegiando o progresso técnico e abrindo o diálogo com a terceira via.

Em síntese, a abordagem *neoestruturalista* articula-se com a abordagem política de terceira via, ao propor um pluralismo de ideias para a gestão da pobreza, da educação e da cultura. Ao enfatizar uma competitividade sistêmica que se vincule ao desenvolvimento econômico, a capacidade empresarial, o Estado como investidor social, a maior integração social, a maior equidade, a melhoria na cooperação técnica e ao aumento da produtividade via tecnologias. Trata-se, portanto, do projeto cepalino que busca alcançar a competitividade internacional por meio da educação.

Para Hirschman (1986) acompanhar o movimento mais amplo do capital internacional, os países periféricos tinham necessidade de intervenção político-econômica, portanto, era preciso multiplicar os instrumentos de intervenção para elevar a produtividade de matéria-prima dos países atrasados. Para os economistas pertencentes a CEPAL, com base em formulações keynesianas, defendiam a necessidade de ampliar a renda e incrementar a capacidade produtiva, pois investimentos reduzidos resultam em baixa produtividade o que reitera o baixo nível de renda fechando o ciclo da pobreza, do estrangulamento externo, dos déficits fiscais, da superinflação, dos elevados índices de desemprego e da má qualidade da educação.

Os estudos elaborados por economistas sobre a realidade econômica da América Latina, fez com que a CEPAL englobasse em seus fundamentos teóricos a perspectiva do estruturalismo, movimento político-econômico que se tornou referência para os governos latino-americanos, que viam nas recomendações cepalinas uma saída 'inovadora' para erradicar a pobreza e alavancar o desenvolvimento dos países periféricos. Compreendemos, a partir do pensamento cepalino e da abordagem multidimensional de 'infantilização da pobreza', associada ao desenvolvimento

econômico regional com a erradicação da pobreza, de que o acesso às “oportunidades” de bem-estar das crianças latino-americanas dependeria do acesso à escolarização.

A produção de documentos direcionados ao cumprimento da agenda regional possibilita identificar a relação da política de infantilização da pobreza com as políticas educacionais para a primeira infância. A seguir, será possível apreender os encaminhamentos, orientações, objetivos e metas direcionados para a infantilização da pobreza, propostos pela CEPAL desde a década de 1990, e como essa agenda econômico-educativa promove a educação como instrumento de superação da reprodução intergeracional da pobreza.

3.2A agenda econômica-social para infantilização da pobreza da CEPAL: a educação como “chave mestra” para superar a reprodução intergeracional da pobreza

*“Ser pobre hoje tem um alto preço pessoal que se paga muito caro no mercado do estigma atribuído. Ser precário, trabalhador pobre ou excluído do circuito do consumo e a normalização social não é apenas uma situação vivida e padecida, é também uma realidade interpretada e rotulada pelo poder, que se encarrega de desenhar dispositivos ideológicos e de argumentos para tornar dirigível e amável o discurso em torno da **pobreza** e da **exclusão**” (Revista IHU, 2018)³¹*

O tema infantilização da pobreza tem proliferado em documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no final do século XX e início do século XXI. A infantilização da pobreza está presente nas orientações para a educação, principalmente, voltada para a primeira infância na América Latina e o Caribe. Embora, a CEPAL, não seja uma agência multilateral preocupada diretamente com a educação, desde o limiar do século XXI “[...] passou a despontar como uma das principais fontes das ideias direcionadoras das políticas deste setor todo o continente latino-americano e região caribenha” (OLIVEIRA, s/d, p. 01). Essa

³¹ Revista IHU On-line. **A gestão neoliberal da pobreza**, 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/580471-a-gestao-neoliberal-da-pobreza> . Acessado em: 05 mar. 2019.

organização tem ganhado destaque no âmbito regional, devido as suas contribuições para o sistema educativo da região, principalmente, por impulsionar a integração regional, competitividade e cooperação internacional.

A partir dos anos de 1990 erige nas formulações da CEPAL elementos explicativos para o desenvolvimento dos países periféricos, valendo-se de argumentos como: qualidade, cooperação técnica, pobreza, produtividade, equidade, justiça social, capital humano, inclusão, cidadania.

De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005) a utilização desses termos resulta em uma hegemonia discursiva e até mesmo à uma “[...] tendência crescente à homogeneização das políticas educacionais em nível mundial” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 428). Ao mesmo tempo, observamos que a educação se transmuta em fator econômico-explicativo, para justificar o desenvolvimento, a distribuição de renda e o rendimento escolar, ou seja, ela é vista como causa e solução para os problemas de ordem econômica. No que tange ao objeto de estudo encontramos diversos documentos propalados regionalmente pela CEPAL, entre os anos de 1990 e 2000, que tratam sobre a gestão da pobreza e educação.

Quadro 4 – Documentos da CEPAL que tratam de pobreza e educação (1990-2000)

Ano	Documento	Características do Documento
1990	<i>Retos de una política de ataque frontal a la pobreza en centroamerica</i>	Tem por objetivo principal apresentar um panorama amplo das políticas que podem servir de referência a um ataque frontal a pobreza, destaca algumas ações que são mais viáveis para os países da América Latina.
1993	<i>La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres?</i>	Tem por objetivo explorar os efeitos da crise econômica na América Latina, apresentando casos bem-sucedidos de recuperação econômica pós-crise. Saliencia que, os casos de sucesso podem servir de exemplo para a edificação de políticas para atender os mais pobres.
1994	<i>La desigualdade educativa: problemas y políticas</i>	Este documento faz parte da “Série Políticas Sociales”. O documento aborda a relação existente entre formação educacional e a probabilidade maior de inserção ao mundo do trabalho. Objetiva apresentar elementos de relevância que evidencie que a formação educativa contribui para o processo de desenvolvimento dos países.
1994	<i>Informalidad y pobreza en América Latina</i>	Objetiva apresentar questões relacionadas a incidência ampla de pobreza na América Latina, enfatizando como uma nova forma de gestão pública pode contribuir para o ajuste desse problema.
1994	<i>Las políticas de los años noventa para el sistema escolar</i>	O documento enfatiza a relação entre sociedade, Estado e educação. E, como esses três entes são indispensáveis para um período de transição para o desenvolvimento econômico dos países da ALC. O principal objetivo é descrever as políticas educacionais da ALC em transição (1990-1994), principalmente do Chile, apontando as políticas de qualidade e equidade necessárias para o sistema escolar.

1995	<i>Perspectivas de la infancia ante el nuevo escenario económico latino-americano</i>	O documento apresenta reflexões sobre as prováveis consequências das transformações econômicas sobre a infância, em particular, sobre como essas transformações podem atingir as oportunidades de vida das crianças latino-americanas.
1996	<i>Transformación productiva con equidade: la tarea prioritária del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa</i>	A proposta gira em torno a que se considera a tarefa primordial para os países latino-americanos, transformar a estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social. Os principais objetivos são para apresentar uma concepção atualizada de desenvolvimento econômico.
1997	<i>Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo</i>	O documento da série “Políticas Sociales”, destaca o processo de desigualdade social que as famílias latino-americanas tem enfrentado no final do século XX. Trazem estudos sobre as medições de pobreza, e exemplos exitosos de como países latino-americanos podem construir políticas que garantam melhores condições de vida para mulheres e crianças.
1997	<i>La distribución del gasto público en enseñanza</i>	O documento traz a experiência do Uruguai no âmbito da educação, destaca que o sistema de ensino de qualidade do país deve-se a importante atuação do setor público através de oferta gratuita de educação para crianças. Assim, o documento objetiva contribuir para que outros países da América Latina e Caribe tenham sucesso na distribuição do dinheiro público para o ensino.
1997	<i>Las reformas sociales en acción: educación</i>	O documento faz parte da série “Políticas Sociales”, e apresenta a necessidade de os países aumentarem os esforços no campo social, mas para isso é imprescindível que revisem os instrumentos econômicos e sociais, bem como, as reformas setoriais.

1998	<i>La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación: propuestas para una metodología de cambio educativo</i>	O documento retrata a importância da educação para o desenvolvimento individual, destaca que a teoria do capital humano tem trazido rentabilidade econômica para a sociedade e para os indivíduos. A partir do momento que há um maior investimento na educação os grupos marginalizados saem dessa situação, pois a educação contribui para o desenvolvimento de capacidade produtiva de cada um, principalmente, para mulheres e crianças.
1999	<i>Integración, convergência y coordinación de la política macroeconómica en centroamérica</i>	O documento trata sobre a importância da retomada da integração regional, que após um período de crise econômica, endividamento externo e os conflitos políticos e militares que a América Latina enfrentou, é hora de construir uma agenda que inclua temas como: política, social, territorial e meio-ambiente. E, a principal característica dessa nova fase, é integrar a América Latina ao processo de abertura econômica e comercial para minimizar a pobreza.
2000	<i>Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos</i>	O objetivo do documento é examinar as características e perspectivas dos jovens latino-americanos e caribenhos, em relação as suas particularidades econômicas, sociais e políticas. Orientando os países a promover uma educação que contribua para o crescimento econômico com integração social sobre as bases de equidade e democracia.
2000	<i>Equidad, desarrollo y ciudadanía</i>	O documento inicia sua apresentação, dizendo que a publicação dele coincide com o início de uma nova era e de um novo ciclo para a América Latina e Caribe. Assim, a CEPAL preparou este documento que apresenta de maneira integral o pensamento, desta instituição, sobre os direcionamentos do desenvolvimento regional, reformas, pobreza, infância e educação.
2000	<i>¿Hacia donde va el gasto público en educación? Logros y desafíos” (2000)</i>	O documento retrata que é o momento de perguntar-se: “como a América Latina e o Caribe alcançaram o desenvolvimento e a

		educação?”. Retrata, ainda, que as políticas educativas são as que produzem sistemas capazes de fechar as brechas existentes entre os grupos sociais, sendo a educação o principal <i>quantum</i> de capital humano requerido para o desenvolvimento econômico e social.
2000	<i>La brecha de la equidade: una segunda evaluación</i>	O documento apresenta fenômenos que limitam temporariamente que as crianças e jovens alcancem oportunidades de bem-estar. Apresenta considerações sobre a evolução da pobreza na região e, a importância de combatê-la para o processo de integração social.
2000	<i>Integración regional, desarrollo y equidad</i>	O documento retrata a importância dos países latino-americanos e caribenhos de buscar soluções para os problemas de emprego, pobreza e concentração distributiva associada a crescente integração a economia global.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

As elaborações da CEPAL em seus documentos, sobre a gestão da pobreza na América Latina e Caribe são parte constitutiva de sua história. O eixo fundante da criação da CEPAL nos anos de 1948, era precisamente, realizar a gestão da pobreza que assolava os países periféricos.

Os documentos mencionados retratam o processo de construção das políticas para a gestão da pobreza e da educação. Na apresentação de cada documento, fica explícito os elementos para o processo de integração regional e construção de uma agenda para a América Latina e Caribe, evidenciam a importância de realizar a gestão da pobreza para o desenvolvimento econômico e social da região e, a educação torna-se o principal fator contribuinte para esse momento.

Os documentos cepalinos, apresentam preocupação com a ampliação do quantitativo de pobres na ALC, dentre os quais, estão crianças e mulheres. Enfatizam a necessidade de os países latino-americanos e caribenhos buscar soluções para enfrentar os resquícios da crise econômica e política dos anos 1980, solicitam, ainda a importância de manter-se atentos as minorias excluídas e afastadas do sistema educacional.

No cenário de mudanças econômico-sociais na América Latina e Caribe, a CEPAL busca realizar a integração regional, a partir dos anos de 1990, por meio de planos e orientações visando “[...] criar uma zona de livre comércio, que tenderia a se transformar em uma região aduaneira total, abrangendo as economias latino-americanas” (VIEIRA, 2011, p. 21). Como forma de efetivar as mudanças regionais, a CEPAL propôs a integração regional motivada por fins econômicos, mas não se restringindo a esse motivo, abarcava indutores culturais entre países com proximidade geográfica (VIEIRA, 2011). O movimento de integração latino-americana, visa unificar o sistema econômico, político e cultural “[...] para fazer frente às novas necessidades que aparecem na economia mundial” (CICOLELLA, 2002, p. 296).

A CEPAL defende ideais de integração regional e cooperação internacional assentados na reestruturação produtiva, enfatizando a necessidade de “[...] um maior investimento em formação de recursos humanos e atrela este dispêndio a uma constante avaliação da sua eficiência” (OLIVEIRA, 2001, p. 01). Assim, em seus documentos produzidos há recomendações de reformas políticas, econômicas, sociais.

A CEPAL propõe para os países latino-americanos flexibilidade na produção e no financiamento das políticas sociais e econômicas. A partir dos anos 2000, a CEPAL preconiza que a ALC desenvolva uma política macroeconômica de curto prazo para corrigir os desequilíbrios econômicos e sociais herdados dos anos de 1990 (VITAGLIANO, 2004). Como América Latina e o Caribe possuem uma economia industrialmente diversificada, “[...] a dinâmica, ainda que condicionada e limitada pelo marco internacional em que se insere, contorna as interpretações unilaterais” (MARINI, 2000, p. 12), portanto, não é possível analisar o desenvolvimento político-econômico que envolve a ALC, sem considerar as contradições e correlações de forças existentes na região.

O eixo em torno do qual associam-se as agendas da *global governance*, está assentado nas políticas de promoção do desenvolvimento econômico, cooperação técnica e integração regional delimitadas pela CEPAL. Mas, desde meados dos anos 1990, a CEPAL, enfaticamente volta-se para delimitar estratégias de redução da pobreza, corroborando com a agenda proposta pelo Banco Mundial a *poverty reduction strategy*.

De acordo com Oliveira (2001), as formulações cepalinas direcionadas para a gestão da pobreza representam propostas de políticas capazes de articular educação, desenvolvimento e economia. Nesse sentido o principal objetivo: assegurar a cooperação técnica, a integração regional e a agenda estruturada para a região, buscando por meio de orientações articuladas a reestruturação produtiva e a equidade social.

Reiteramos, que a integração latino-americana e caribenha ao mercado mundial foi forjada no processo de expansão comercial promovida pela financeirização do capital. Dessa maneira, a ALC tem se desenvolvido em total consonância com a dinâmica capitalista internacional (MARINI, 2000).

Com base nessa compreensão, consideramos que os diversos documentos produzidos no início dos anos 2000, demonstram o processo integrador da CEPAL, à *poverty reduction strategy*. A visão integralizadora da agência multilateral aos princípios direcionados por organizações como Banco Mundial e FMI, demonstram a necessidade de alcançar objetivos expostos nos anos 1990, de ampliar as políticas educativas voltadas para a educação, e de voltar-se para o gerenciamento da pobreza na América Latina e Caribe.

A CEPAL enfatiza que os anos 2000 é o início de um novo ciclo para a agência, circunstância essa que levou a agência a preparar o documento *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía* (2000), apresentando de maneira integral o pensamento da instituição de cooperação internacional sobre os caminhos do desenvolvimento para a região. O documento retrata que para o novo milênio os países da região precisam delimitar estratégias de desenvolvimento, projetando objetivos para que os países latino-americanos e caribenhos se integrem a economia mundial (CEPAL, 2000).

A proposta de integração regional a economia mundial delimita aos países latino-americanos e caribenhos que organizem uma agenda regional alinhada aos princípios da agenda estruturada internacionalmente; isso inclui, por exemplo, apresentar tópicos na agenda regional de integração internacional questões como: garantia de coerência nas políticas macroeconômicas, acordos internacionais para alcançar a cooperação técnica internacional, reformas educativas que promovam a equidade e a gestão da pobreza.

O documento retrata que o assunto que deve perpassar por toda a pauta da agenda é a *global governance*, segundo a CEPAL (2000) a América Latina e o Caribe têm enfrentado um período de ausência de governança que tem freado a inserção da ALC nos espaços globais políticos e econômicos. A CEPAL reconhece a importância dos valores globais apresentados na agenda internacional e, dessa maneira articula uma agenda regional projetada para desenvolver políticas de integração, cooperação e desenvolvimento econômico-educacional. Além disso, a CEPAL considera extremamente necessário reorientar os padrões de desenvolvimento da região em torno de três eixos principais: a equidade, a cidadania e o fim do ciclo intergeracional da pobreza (CEPAL, 2000).

Os objetivos da agenda regional não poderiam ser outros, considerando que a América Latina e o Caribe são os países do mundo com um dos piores índices de distribuição de renda. Esse dado pode ser evidenciado no Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado pelas Nações Unidas em 2016, os dados utilizam como referência o Índice de Gini.

Gráfico 2 – Os países mais desiguais da América Latina e Caribe

Fonte: CEPAL (2005).

O Índice de Gini traz um indicador que varia de 0-1, assim quanto menor a variação melhor o desenvolvimento humano do país. O Haiti lidera o ranking, com 0,608, o país caribenho mais desigual, apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado baixíssimo. O ranking apresentado pela ONU demonstra a disparidade de renda, ao visualizarmos o gráfico 5 verificamos que o Brasil estava em 0,515 no ano de 2015, um índice maior do que o vizinho Chile (0,505).

Portanto, alinhar a pauta da agenda regional com a agenda internacional é buscar um desenvolvimento econômico mais estável e dinâmico, conseqüentemente, competitivo, perseguindo também um desenvolvimento mais inclusivo em termos sociais (CEPAL, 2000). Dessa forma, os países latino-americanos e caribenhos devem dispor de esforços para construir tecidos sociais que permitam o desenvolvimento de sociedades mais integradas a estabilização macroeconômica e de liberalização das economias, ações que implicam manter resultados positivos para a população. Para isso, a instituição cepalina está convencida de que a edificação da agenda regional deve ocorrer em uma sociedade democrática e com cidadania reforçada, portanto, o eixo desse esforço deve ser o rompimento dos canais de reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade educacional (CEPAL, 2000).

A estratégia cepalina para construir uma agenda estrutural para a região está no movimento de redefinir as combinações entre o público e o privado. Os países da ALC sinalizaram no início dos anos de 1990 reformas político-econômicas que permitiram a inserção do setor privado na execução das políticas públicas, a redefinição da esfera pública permitiu uma melhor eficiência no jogo político e econômico (CEPAL, 2000). As mudanças institucionais, em particular as de supervisão, execução e regulamentação das políticas, desempenharam papel fundamental na transição da transformação do marco institucional ao orquestrar parcerias, a cooperação entre o público e o privado estabelecerá maior força na execução e regulamentação dos serviços estatais.

Os países latino-americanos e caribenhos precisam promover parcerias privadas, a fim de solicitar investimentos privados, de maneira a complementar as ações públicas; o esforço dos países nesse momento de transição é imprescindível para que se possa desenvolver novas capacidades institucionais e a concorrência (CEPAL, 2000).

As propostas apresentadas para o novo milênio pela CEPAL (2000), demonstra que uma maior participação do setor privado no processo de desenvolvimento econômico-social fará com que os países latino-americanos contem com um Estado mais eficiente e mais maduro para se integrar a economia internacional. A instituição de cooperação internacional compartilha de experiências exitosas de países centrais para que os países da ALC se inspirem e, conquistem com a participação do setor privado a redução de déficits fiscais, inflação, fortalecimento da inserção na economia mundial (CEPAL, 2000).

Assim, para melhor eficiência da gestão dos serviços sociais e, de maneira a garantir a universalidade, a qualidade e minimização dos custos públicos, faz-se necessário contar com autoridades especializadas, realizar parcerias com a sociedade civil e agentes privados para a construção e planejamento de políticas públicas, financiamento e prestação de serviços, “[...] esto genera una dinámica de competencia de intereses y propicia la evaluación de los resultados de las acciones de los distintos agentes participantes” (CEPAL, 2000, p. 52).

Nesse movimento de mudanças, a CEPAL (2000) propõe que a primeira responsabilidade da cooperação entre público-privado é o cuidado com a política social, principalmente às destinadas aos setores pobres. A instituição defende que os países latino-americanos e caribenhos precisam desenvolver políticas e programas

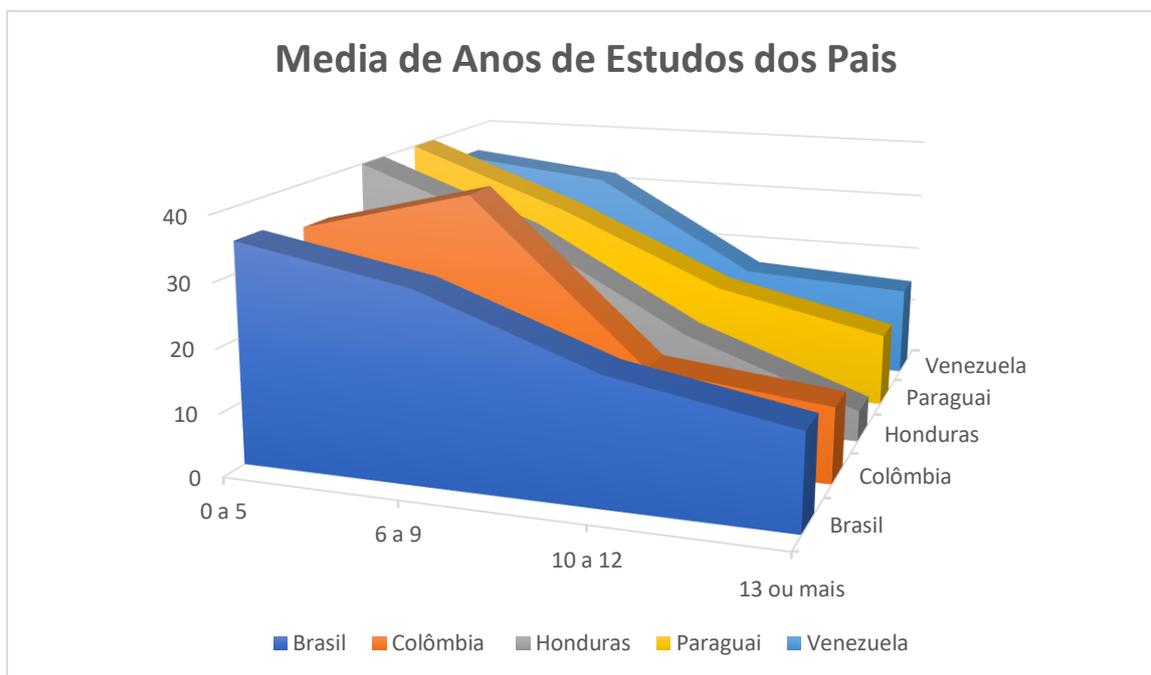
com vistas a superar a pobreza, sendo esses guiados por critérios de integralidade, oportunidade, eficiência, densidade e viabilidade operacional. Considera-se que os programas precisam ser estruturados visando grupos de indivíduos que se encontram em condições estruturais de pobreza, os programas têm a principal função de quebrar a transmissão intergeracional de pobreza, principalmente a partir da melhoria das condições educacionais para crianças e jovens (CEPAL, 2000).

Para atingir a essa proposta da agenda regional, os Estados em parcerias com entidades privadas, precisa estabelecer esquemas que combinem ações de orientação para os ambientes familiares e comunitários, pois são nesses espaços que as crianças têm sua primeira formação antes de chegar à escola. As medidas também são propostas para atender as crianças na primeira infância, por meio de parcerias que ampliem a cobertura da educação pré-escolar, melhorando o conteúdo e os modelos de aprendizado de maneira a expandir a formação de capital humano e de empreendedorismo (CEPAL, 2000). Segundo o documento, há perdas irreparáveis de capital humano devido a falta de investimento em educação desde a primeira infância, muitas crianças abandonam a escola sem antes concluir o ensino fundamental (CEPAL, 2000).

As “experiências exitosas”, apresentadas documento, demonstram que as reformas propostas para a educação melhoraram o clima educacional dos países latino-americanos e caribenhos. No entanto, é necessário ampliar a atuação dos programas educacionais de maneira que atinjam as crianças na primeira infância, tendo em vista que estas serão os futuros chefes de famílias, e a inserção na educação desde a mais tenra idade produzirá um efeito favorável no desempenho educacional e econômico dos países da região (CEPAL, 2000).

Para a CEPAL (2000), a educação tem papel crucial no processo de superação da pobreza. A instituição ressalta que a educação tem um tríplice papel na sociedade: melhorar o ambiente educacional dos futuros lares e, com ele, o desempenho educacional das próximas gerações; afetar positivamente a saúde infantil e, por fim, permitir maior mobilidade sócio ocupacional daqueles que ingressam cada vez mais cedo num processo escolarizador. A educação é vista como o principal meio de superar a pobreza e suas causas estruturais reprodutoras, como: baixa produtividade no trabalho, acesso precário ao movimento tecnológico, marginalidade sociocultural e baixos índices de educação na primeira infância (CEPAL, 2000).

Gráfico 3 – As desigualdades educacionais se transmitem de pais para filhos: jovens de 20 a 24 anos de idade que completaram ao menos 09, ao menos 12 e ao menos 14 anos de estudo



Fonte: CEPAL (2000).

O gráfico apresentando pela CEPAL demonstra que a maioria das famílias em situação de pobreza tem pais com menos de nove anos de instrução. Retrata que crianças que vivem em locais com maiores índices de pobreza vão cursar apenas oito anos ou menos a escola. Por isso, a agenda regional cepalina enfatiza a necessidade de assegurar bem-estar para as famílias pobres, de maneira que as crianças desde a mais tenra idade tenha acesso a educação, o que permitirá que num futuro essa criança desempenhe um bom papel profissional, ocupe cargos rentáveis economicamente e, saia da linha da pobreza (CEPAL, 2000).

Por isso é necessário que a sociedade civil, as entidades privadas e públicas assumam o compromisso de estabelecer medidas que contribuam para o melhoramento da vida de crianças e jovens pobres neste novo milênio. Nesse contexto, é imperativo políticas destinadas à “[...] los niños y jóvenes pobres, concretamente para que los hijos de familias com exíguos ingresos asistan a la escuela, se mantengan en ella y progresen año a año, lo que exige que la escuela, además proveer una educación de buena calidad [...]” (CEPAL, 2000, p. 105).

Tabela 2 – Anos de educação necessários para ter boas probabilidades de não cair na pobreza

PAÍS	ANO	ANOS DE EDUCAÇÃO	INGRESSO POR MÉDIA DE VALORES DA LINHA DA POBREZA	PORCENTAGEM DE NÃO POBRES
Argentina	1997	12-14	7,5	95
Brasil	1996	10-11	7,1	92
Chile	1998	12-14	6,3	91
Colômbia	1997	12-14	4,8	87
Costa Rica	1997	13-14	8,1	96
Equador	1997	12-14	4,1	70
El Salvador	1997	11-12	5,9	89
Panamá	1997	12-14	7,0	93
Paraguai	1996	12-14	4,9	88
Rep. Dominicana	1997	13-14	6,2	88
Uruguai	1997	10-11	6,1	98
Venezuela	1994	13-14	4,1	79

Fonte: CEPAL (2000)

De maneira geral, os dados apresentados na tabela 2 demonstram que a educação é a chave-mestra para que a região se conecte com o contexto global de competitividade. Para os ideais cepalinos, a educação é um instrumento privilegiado para formar novas competências e habilidades e para aumentar a competitividade das economias latino-americanas e caribenhas (CEPAL, 2000).

A principal limitação da ALC, no contexto do documento, é que os países oferecem restrita educação a criança e jovens em idade escolar, não possibilitam no âmbito educacional treinamentos adequados para que esses indivíduos futuramente juntem-se à população economicamente ativa. Para tanto, o novo ciclo regional cepalino, estrutura uma agenda que possibilite a construção de políticas educativas de qualidade, adequando a educação desde a primeira infância as características dos sistemas produtivos e do mercado de trabalho de cada país (CEPAL, 2000).

Assim, a agenda econômico-social cepalina para a infantilização da pobreza, enfatiza, que a educação é o principal mecanismo para a gestão da pobreza, supostamente por aumentar os índices de equidade, desenvolvimento e cidadania, além de ser crucial para superar a reprodução intergeracional da pobreza. A partir da formulação de políticas e parcerias público-privadas, a educação poderá melhorar os espaços geográficos com alto índice de pobreza, o rendimento educativo das

próximas gerações e desenvolver capacitação produtiva dos indivíduos para inserção no mercado de trabalho (CEPAL, 2000).

Assim, apresentamos, um quadro que apresenta essa a construção da agenda regional para gerenciamento da pobreza, pobreza infantil e da educação, focando na primeira infância, direcionadas para o século XXI.

Quadro 5 - Documentos da CEPAL que tratam de pobreza e educação (2000-2019)

Ano	Documento	Objetivo
2005	<i>Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina</i>	A proposta do documento é construir um sistema para a certificação de competências na América Latina, que permitam incentivos para aumentar a empregabilidade e a produtividade dos trabalhadores. A certificação tem por intuito melhorar as competências do processo de aprendizagem ao longo da vida dos indivíduos, tornando-se uma ferramenta permanente para melhorar o capital humano e fortalecer a capacidade dos trabalhadores desempregados.
2005	<i>La otra agenda urbana: tareas, experiencias, y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe</i>	Nesse documento, a CEPAL relata as múltiplas intervenções realizadas na Região para superar a pobreza. O documento foi estruturado com base em cinco tarefas urgentes a serem realizadas para diminuir a pobreza da ALC.
2005	<i>Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe</i>	O documento apresenta as investigações decorrentes da cooperação técnica desenvolvida no projeto <i>Pobreza urbana: estrategia orientada a acción para os governos e instituições municipais da América Latina e Caribe</i> . O principal objetivo do documento é divulgar experiências exitosas de políticas públicas que foram implementadas em torno da superação da pobreza.

2005	<i>La pobreza infantil en América Latina</i>	O boletim traz um tema extremamente importante para ser debatido no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a pobreza infantil. Esse documento cepalino retrata que na América Latina a pobreza tem o rosto da infância, que meninos, meninas e adolescentes estão inseridos nos índices mais altos de pobreza, muito superior ao dos adultos.
2006	<i>Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe</i>	O boletim traz uma questão extremamente delicada no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a situação da desnutrição infantil na América Latina e no Caribe.
2006	<i>Mondialisation et développement: um regard de l'Amérique latine et des Caraïbes</i>	O documento retrata que o pensamento latino-americano é, segundo alguns estudiosos, uma eterna tentativa de conciliar modernização e identidade. Assim, desde a criação da CEPAL, tem-se buscado transformar o processo de produção em um clima de equidade social, sendo esta tarefa parte do contexto de globalização.
2010	<i>Pobreza infantil en América Latina y el Caribe</i>	O estudo preparado pela CEPAL em parceria com o Unicef é uma investigação para medir a pobreza infantil dos países em desenvolvimento. A pobreza infantil, segundo a definição desse estudo, é um processo de privação de direitos. A fim de eliminar o flagelo da pobreza infantil, o documento orienta que os governos da Região devam integrar políticas sociais, políticas de emprego e

		políticas macroeconômicas. Para isto, a CEPAL enfatiza a necessidade de investir maiores recursos para promover os direitos da infância e assegurar sua proteção.
2010	<i>La pobreza infantil: un desafío prioritario</i>	O boletim dedicado a infância e adolescência sobre o avanço dos objetivos do desenvolvimento do Milênio, o documento retrata a necessidade de redesenhar as políticas de luta contra a pobreza para romper com o ciclo intergeracional que tem afetado um número imensurável de crianças na Região.
2010	<i>La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir</i>	O documento trata que o aprofundamento da democracia, como ordem coletiva do imaginário global compartilhado, exige maior igualdade de oportunidade e direitos. Para a CEPAL isso significa expandir a participação e a deliberação das políticas públicas promovidas pelo Estado aos amplos setores da sociedade civil, principalmente para atender crianças e jovens pobres.
2013	<i>Panorama Social da América Latina</i>	O documento retrata que na segunda metade do século XXI, a pobreza segue representando um grande desafio para os países da ALC. Nesse contexto, um aspecto muito preocupante atinge os países da Região, a evolução da pobreza passa atingir crianças desde a mais tenra idade. E, é nesse momento que se inicia na região os debates

		sobre a infantilização da pobreza na América Latina e Caribe.
2016	<i>La matriz de la desigualdade social em América Latina</i>	O processo de desigualdade social se encontra no coração da Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. No que tange a ALC, a região mais desigual do mundo, a desigualdade social e a pobreza representam um rasgo estrutural no desenvolvimento da Região. A proposta da CEPAL para os países latino-americanos e caribenhos é o desenvolvimento de uma agenda que contemplem uma articulação necessária entre políticas econômicas, produtividade, trabalho, sociedade, educação e meio ambiente.
2017	<i>Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos</i>	Este documento é produto do projeto de iniciativa para cuidar da pobreza infantil na América Latina e Caribe. Desenvolvido em parceria entre CEPAL e UNICEF, o objetivo do documento é apresentar uma análise comparativa dos estudos nacionais e internacionais sobre a pobreza infantil, em que é abordada a partir de métodos multidimensionais extremamente úteis para os países que ainda não desenvolveram suas medidas estipuladas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
2018	<i>Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial</i>	O documento preparado pela CEPAL é uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimento social da América Latina e o Caribe, considerando elementos essenciais no processo de elaboração da agenda

		regional de desenvolvimento social e inclusivo da Região.
2018	<i>América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los derechos del niño</i>	Este documento celebra os 30 anos do primeiro tratado vinculante em nível nacional e internacional no que diz respeito ao cumprimento dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das crianças e adolescentes. O documento retrata que mesmo após 30 anos do tratado a Região ainda enfrenta grandes desafios para fazer cumprir os direitos das crianças pobres.
2019	<i>Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y Caribe</i>	O documento trata que nas últimas década os países da ALC têm empreendido estratégias, políticas públicas e programas sociais que orientam a superação da pobreza e o fim do ciclo intergeracional da pobreza. E propõe nesse documento que os Estados e as entidades privadas invistam nos cuidados com a primeira infância, principalmente para promover educação. E, um dos principais objetivos do documento é desmistificar a opinião de que as pessoas que se encontram em condições de pobreza são por falta de esforço próprio.

Fonte: elaborado pela autora, 2019.

Os documentos mencionados no quadro 5, demonstram que ao longo de 14 anos, a CEPAL tem buscado estruturar uma agenda regional para amenizar as questões que envolvem a infantilização da pobreza. Sob o enfoque de cuidar da infância pobre a CEPAL, nos documentos produzidos ao longo da última década dos anos 2000, apresenta debates importantes para a América Latina e Caribe como forma de implementar os objetivos da Agenda de 2030, a fim de garantir o desenvolvimento econômico-social a nível regional, destacando a redução da pobreza infantil.

Compreendemos que os documentos cepalinos pós anos 2000 alinham-se à Agenda 2030 produzida pela Organização das Nações Unidas (ONU), que delimita uma agenda estruturada pós 2015 para o desenvolvimento sustentável do Planeta. A agenda organizada em Nova York *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável* (ONU, 2015), é um plano de ação destinado à prosperidade do planeta e das pessoas. A Agenda 2030, reconhece a necessidade de “[...] que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global [...]” (ONU, 2015, p. 01). Segundo a ONU (2015) os países signatários estão interessados em assumir o compromisso de “[...] libertar a raça humana da tirania da pobreza [...]” (ONU, 2015, p. 01), por meio de medidas ousadas e transformadoras onde ninguém será abandonado.

O planejamento da Agenda 2030 (ONU, 2015) propõe 17 objetivos de desenvolvimento e 169 metas, construídos sob a égide dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). A Agenda estruturada para 2030 direciona ações para os próximos 15 anos, com o intuito de acabar com a pobreza, a fome e assegurar a todos os seres humanos trabalho decente. Prevê um mundo com acesso universal à educação de qualidade, uma sociedade que investe em crianças por meio da construção da resiliência nos pobres (ONU, 2015).

Os trabalhos e pesquisas organizadas pela CEPAL, vertidas em documentos, formam uma trilogia na busca de amenizar a pobreza infantil maciça dos países latino-americanos e caribenhos. Os documentos dialogam apresentando métodos, experiências exitosas e estratégias para alcançar o desenvolvimento econômico e social da América Latina e Caribe, evidenciando que para que se alcance a eficácia desse processo é necessário “[...] um novo conjunto de instituições e coalizões políticas, o que poderá ser construído a partir da criação de bens públicos globais e da recuperação do crescimento mundial [...]” (CAVALHEIRO; CRUZ, 2017, p. 04).

Para a CEPAL, a construção de um novo ciclo da economia global pós crise de 2008 é fundamental para alcançar o desenvolvimento econômico e social da região. Para tanto, é imprescindível que os países da América Latina e Caribe articulem novas alianças com os setores privados e a sociedade civil tornando a implementação das orientações mais solidárias e equitativas. A agência multilateral “[...] enfatiza a importância de uma cooperação internacional no sentido de que se crie mecanismos de governança em vários âmbitos para produção conjunta de bens, envolvendo uma nova arquitetura financeira e a busca de caminhos para a redução da pobreza” (CAVALHEIRO; CRUZ, 2017, p.05).

Consideramos que os debates cepalinos em torno da infantilização da pobreza estão profundamente imbricados nas discussões sobre a questão social. A questão social não é senão “[...] expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade [...], é a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e burguesia, a qual exigirá outros tipos de intervenção, além da caridade [...]” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996, p. 77).

A desconsideração das relações entre riqueza e de pobreza do caráter dinâmico das relações produtivas, tem levado agências multilaterais, como a CEPAL, a buscar meios para amenizar a pobreza. Dessa maneira, para intervir nessa ‘nova’ questão social – a infantilização da pobreza, coube a essa agência multilateral de desenvolvimento econômico-social a tarefa de constituir uma agenda de orientações educativas, aos países latino-americanos e caribenhos, especialmente, para as crianças pobres.

Identificamos nos documentos preocupações fundamentais que abarcam a instituição multilateral: a intensificação da produtividade econômica, a educação para a infância como forma de aumentar a mão de obra especializada e o fim do ciclo intergeracional da pobreza. De acordo com Santos (2005), essas apreensões tratam-se na verdade da inserção da criança desde a mais tenra idade num âmbito educacional que as ensine a serem empreendedoras, para que assim não dependam da criação de postos de trabalho e nem de direitos sociais trabalhistas. Neste sentido, as contradições entre capital e trabalho, justificam o surgimento do debate sobre a infantilização da pobreza como um fenômeno que, ao ser tratado desde a primeira infância atuará nas sequelas da “[...] questão social expressa no empobrecimento do operariado urbano-industrial e suas respectivas lutas” (SANTOS, 2005, p. 14).

A intercorrência de “[...] processos econômicos, sociopolíticos e teórico-culturais [...] que se instauram no espaço histórico-social [...]” (NETTO, 2006, p. 65) possibilitam o debate sobre a infantilização da pobreza como questão social, tendo em vista que o marco de sua gênese é a crise do capital que aprofunda as contradições sociais. Destacamos que a infantilização da pobreza é permeada pela contradição e dinâmica do capital e, apresenta traços da fragmentação dos problemas sociais, pois “[...] as sequelas da questão social são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego, a fome, a carência habitacional, a falta de escolas, etc.) e assim enfrentadas” (NETTO, 2006, p. 28).

A infantilização da pobreza se torna ponto da agenda de reformas das agências internacionais e multilaterais ocupadas com problemas referentes a essa questão social, a pobreza. Portanto, considerando que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe têm promovido oficinas, encontros, conferências e estudos à respeito da pobreza, da educação e da infância, além de disseminar e divulgar documentos que influenciam na construção da política educacional para a ALC, estruturamos nossa análise em documentos, pós anos 2000, que manifestam a agenda econômico-educacional voltada para a infantilização da pobreza, sendo eles: *El derecho a la educación: una tarea pendiente para América Latina y el Caribe (2006)*; *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010)*; *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe (2010)*.

O que nos conduziu a optar por esses documentos foi por se tratar de fontes produzidas e divulgadas pela CEPAL, a partir dos anos 2000. Tendo em vista que se tratam de normativas de valor legal no âmbito internacional e regional, que não apresentam apenas o diagnóstico e prognóstico para a criação de políticas destinada as massas pobres, particularmente em relação a infância, mas também proporcionam a terapêutica, por meio de um discurso justificador, para efetivar as reformas.

3.3 A agenda regional econômico-educativa cepalina para redução da infantilização da pobreza

Para tratarmos de uma agenda educativa para a primeira infância, precisamos definir esse conceito de acordo com a proposta dos organismos internacionais. Para

a CEPAL e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (2008), considera-se primeira infância crianças que se inserem na faixa etária desde o nascimento até os 6 anos de idade, momento em que normalmente se inicia a educação primária. No entanto, para realizar análises que se voltem para a concepção de educação para a primeira infância e a pobreza infantil, ambas instituições levam em consideração o período de concepção da criança e seu nascimento, justificando que as condições de vida e os cuidados nos estágios pré e pós-natal, influenciam significativamente o futuro das crianças.

É importante assinalar que o ponto de vista apresentado pela a agência e a organização internacional, baseia-se nos pressupostos metodológicos da Organização Panamericana de Saúde (OPS)³². Dessa perspectiva, o foco das análises dos documentos aqui delimitados, seguirá essa perspectiva de uma educação voltada para a primeira infância e ou a educação infantil (pré-escolar) como é indicado nos documentos.

As orientações internacionais e multilaterais compreendem o período de 0-3 anos de idade e de 3-6 anos de idade, como parte das propostas para a primeira infância. Salientando que no primeiro momento (0-3 anos) há uma presença mais direta da família na educação das crianças. Nesse período os programas educacionais e a educação mais estruturada ainda são pouco presentes. No segundo momento (3-6 anos), ressaltam que há uma maior presença de programas educacionais estruturados, bem como políticas públicas para a universalização da educação infantil, que se iniciam mais próximo da idade de ingresso no ensino primário (ou primeira etapa do ensino fundamental, como é determinado no Brasil).

³² De acordo com a OPAS – BRASIL (2016), estima-se que 43% (259 milhões) de crianças menores de 05 anos de idade em países como o Brasil vivem com uma renda abaixo do necessário, correndo sérios riscos de comprometimento de seu desenvolvimento devido à situação de pobreza, segundo a conclusão da série de documentos *The Lancet's new series, Advancing Early Childhood Development from Science to Scale*. A série revela que as intervenções para o desenvolvimento da primeira infância promovem atenção sensível às necessidades de criança pobres, como: saúde, nutrição, educação, cuidados, segurança e aprendizagem precoce, e o investimento custaria apenas 50 centavos de dólar por criança ao ano, caso fossem combinadas aos serviços já existentes nos países. A OMS, Banco Mundial, UNICEF, CEPAL contribuíram e ofereceram orientação para a série. A série destaca a importância de reforçar o compromisso mundial para com o desenvolvimento da primeira infância. (OPAS-BRASIL. Investir no desenvolvimento da primeira infância é essencial para que mais crianças e comunidades prosperem. 2016. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5261:investir-no-desenvolvimento-na-primeira-infancia-e-essencial-para-que-mais-criancas-e-comunidades-prosperem-conclui-nova-serie-do-the-lancet&Itemid=820 . Acessado em: 09 out. 2018).

Em virtude da compreensão das agências multilaterais sobre o período que envolve a delimitação da infância, o próprio documento *Síntesis Regional de los indicadores de la primera infancia: seguimiento a la evaluación de EPT en América Latina (2001)* observa que a maioria dos países da região dividem a educação para a primeira infância em dois ciclos, o qual é compatível com as etapas postuladas pelas agências, como UNESCO e UNICEF.

O caminho teórico-metodológico da pesquisa direcionou para a análise de documentos perpetrados pela Comissão Econômica a partir dos anos de 1990, dando maior enfoque para a educação infantil. Conforme abordamos anteriormente, a mudança no início dos anos de 1990, no pensamento econômico cepalino, então denominado de *neoestruturalismo*, estabelecem relações entre a equidade e a redução da pobreza. Os objetivos fundamentais desse reformismo-restaurador são: a educação, a redução da pobreza e a igualdade. Esses aspectos que se transformaram em elementos dominantes da agenda de desenvolvimento.

Na avaliação de Haddad (2000) a pauta da agenda regional não é para resolver problemas de cunho social, “[...] mas sim para resolver aquelas de natureza econômica” (idem, p. 72), essa lógica visa somente organizar o universo econômico, para que os países latino-americanos e caribenhos cumpram as metas estabelecidas na *global governance*.

À adesão ao receituário *neoestruturalista* permite observar que as características das reformas econômicas realizadas, entre os anos de 1995 e 2002, destinavam-se prioritariamente a organizar a economia dos países da América Latina. Nesse contexto, a CEPAL readequou seu pensamento e seus objetivos, mediante mudanças em âmbito global, tanto no campo das relações produtivas e quanto das relações internacionais. Processo esse concernente à dívida externa dos países da América Latina, que culminou na integração entre os mercados e as economias dos países centrais.

Ao analisar os documentos primários³³ da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe permite-nos identificar formulações político-econômico como as reformas estruturais para a educação. As informações apresentas nesta seção a respeito dos documentos cepalinos, tornam possível compreendermos o discurso

³³ O valor primário relaciona-se às razões de sua própria produção, considerando seu uso para fins administrativos, legais e fiscais ou como prova de fonte para pesquisa (BERNARDO, 1997).

construído pela CEPAL para a edificar a agenda educativa para a infantilização da pobreza. Considerando que, a questão que envolve a educação para a infância pobre tornou-se uma preocupação de agências multilaterais e organismos internacionais desde os anos de 1990, podemos afirmar que no âmbito da CEPAL, o marco de preocupações com a infantilização da pobreza e a promoção da educação para a primeira infância ganha maior destaque após a publicação do relatório *Rumo ao Objetivo do Milênio de Reduzir a Pobreza na América Latina e no Caribe*, em 2003.

A elaboração de documentos com maior enfoque na pobreza infantil após os anos 2000, ocorre após “[...] os líderes de 189 nações concordarem em apoiar os objetivos do desenvolvimento global conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)³⁴” (IBGE, 2003, p. 9). Com base nesse compromisso, a CEPAL constrói uma “agenda estruturada para a educação” seguindo os princípios da *global governance*.

A agenda cepalina de ‘reforma das reformas’ parece significar muito mais um gerenciamento das ‘imperfeições’ das reformas neoliberais do que uma concepção significativamente distinta de desenvolvimento. No passado, a CEPAL caminhava em sentido contrário ao ideário liberal-conservador-ortodoxo. Atualmente acompanha o pensamento convencional, isso quando não vai a reboque ao revisionismo, com seu modelo de ‘reforma das reformas’ (CARCANHOLO, 2010, p. 138-139).

³⁴ “Com a Declaração, as Nações se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos – com um prazo para o seu alcance em 2015 – que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM são: OMD 1 - Erradicar a extrema pobreza e a fome: **Metas:** – Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que vive com menos de um dólar por dia; – Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que sofre com a fome. **A redução da pobreza começa pelas crianças, mais de 30% das crianças nos países em desenvolvimento – cerca de 600 milhões – vivem com menos de US\$ 1 por dia. A cada 3,6 segundos, uma pessoa morria de fome. Na sua maioria, crianças com menos de 5 anos de idade;** ODM 2 Atingir o ensino básico universal; ODM 3 Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; ODM 4: Reduzir a mortalidade na infância; ODM 5 – Melhorar a saúde materna; ODM 6: Combater o HIV, a malária e outras doenças; ODM 7: Garantir a sustentabilidade ambiental; ODM 8: Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento” (ONU, 2018, página virtual).

A agenda política e economicamente estruturada da CEPAL, tem vistas a obter uma competitividade não espúria, incentivando cada vez mais a produtividade interna dos países da América Latina, a fim de, ampliar concorrência externa.

Portanto, podemos apreender nas orientações cepalinas para a elaboração de políticas sociais designadas para a primeira infância, a partir dos anos 2000, tendências discursivas que tornam evidentes a infantilização da pobreza. De acordo com Sarmiento e Pinto (1997), tanto as crianças quanto as problemáticas associadas à infância estão na ordem do dia das agendas políticas internacionais, ainda que a visibilidade do “*fenômeno social da infância*” tenha um impacto público muito forte pode-se considerar sintomática a crescente emergência de tratar a questão da infantilização da pobreza no cenário social, tanto da América Latina quanto do Brasil.

Em consonância com a UNESCO, as agências multilaterais de crédito (Banco Mundial, BIRD), desde os anos de 1980, têm construído consenso sobre a importância do papel da educação para auxiliar na superação da pobreza e das desigualdades sociais na América Latina. Nos anos de 1990, as agências internacionais, em particular o Banco Mundial e a CEPAL, no campo de concepção, administração e financiamento de reformas sociais, têm priorizado significativamente as reformas educacionais nos países latino-americanos, a fim de enfrentar os problemas sintomáticos que a pobreza tem causado.

Cabe lembrar que os compromissos internacionais para com a infância se iniciam com a *Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)*, momento em que a educação é reconhecida como um direito inalienável da pessoa humana. Desde sua promulgação a educação tem se constituído como um dever para os poderes públicos, e como um direito fundamental a educação tornou-se o eixo central de pactos, convenções e declarações.

Desde meados do século XX, as agências internacionais têm destacado a necessidade de dar maior visibilidade social à infância, enunciando a *Declaração sobre os Direitos da Criança* em 1959. O *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* em 1966, salientando em seu art. 10, instrumentos relevantes para organizações que se dedicam a dar maior atenção a infância. No entanto, o debate internacional sobre a questão da infância se intensificou por causa da *Convenção dos Direitos da Criança* promovido pelas Nações Unidas, em 1989. A Convenção reconhece a criança enquanto sujeito de direitos e ratifica todas as liberdades inscritas na *Declaração dos Direitos Humanos*, ou seja, “[...] outorgam-se a crianças e

adolescente direitos de liberdade, até então reservados aos adultos” (ROSEMBERG, 1994, p. 699).

O preâmbulo da Convenção demonstra a importância da cooperação internacional para melhorar as condições sociais da infância, principalmente dos países considerados em desenvolvimento. Nesse movimento global e local, nas últimas décadas nos países latino-americanos tem assumido compromissos vinculados às reformas educativas e a garantia dos direitos da criança, conforme podemos observar no quadro 6.

Quadro 6 - A normativa internacional do direito a educação e proteção à criança

ANO	AGÊNCIA	NORMATIVA
1948	ONU	Declaração Universal dos Direitos Humanos
1960	UNESCO	Convenção contra a discriminação na Educação
1965	UNESCO	Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial
1966	ONU	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
1966	ONU	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
1969	ONU	Convenção Americana sobre os Direitos Humanos
1979	ONU	Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher
1989	UNICEF	Convenção sobre os Direitos da Criança
1990	UNESCO	Declaração Mundial de Educação para Todos
1997	UNESCO	Declaração de Hamburgo sobre a Aprendizagem de pessoas Adultas
2000	UNESCO	Marco de Ação da Educação para Todos
2003	ONU	Declaração do Milênio

Fonte: CEPAL, 2010.

Os pactos e as convenções internacionais tornaram-se instrumentos jurídicos-normativos, determinando padrões obrigatórios para os países signatários estabelecer mecanismos de construção e execução políticas da educação e da infância. As Declarações, em geral, estabelecem metas globais que precisam ser cumpridas pelos países signatários e são monitorados pelas organizações internacionais e agências multilaterais.

Dale (2001) ressalta que, as orientações internacionais têm muito mais semelhanças do que diferenças. Argumentos pautados na equidade são utilizados para a construção de uma agenda educativa para a América Latina, ações que partem do conjunto de indicadores educacionais organizados pelas agências nos anos 1990, e apresentados por diversos organismos internacionais (Banco Mundial, UNESCO e UNICEF), para corroborar com a efetivação de políticas destinadas ao alívio da

pobreza e a educação. Assim, a seguir apresentaremos como a construção da agenda econômico-educativa regional tem sido apresentada nos documentos propalados pela CEPAL.

O boletim proposto pela CEPAL, *El derecho a la educación: una tarea pendiente para América Latina y el Caribe: Boletín de la infancia y adolescência sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio (2006)* traz os primeiros indicativos da educação como um direito plantado na *Declaração do Milênio* e na *Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)*. O texto remete que a educação é aporte fundamental para superar a pobreza e disseminar a igualdade de oportunidade, além de promover uma maior equidade de acesso ao bem-estar para as futuras gerações. A educação também é entendida como a base para a formação de recursos humanos para o futuro dos países considerados em desenvolvimento, pois, por meio dela se assegura os direitos da criança de uma maneira muito mais justa e igualitária.

A partir desses problemas apresentados no *Boletín* cepalino, a própria Comissão reafirma que há necessidade de renovar os esforços para as reformas educativas dos países da América Latina e Caribe. A Comissão Econômica introduz a temática de reformas, a partir do direito a educação de qualidade como forma essencial de superar a pobreza e avançar na igualdade de oportunidades. Para a CEPAL (2006) aumentar o nível educacional das camadas mais pobres, acresce na mobilidade social, eleva os retornos econômicos e permite democratizar o acesso pleno à cidadania.

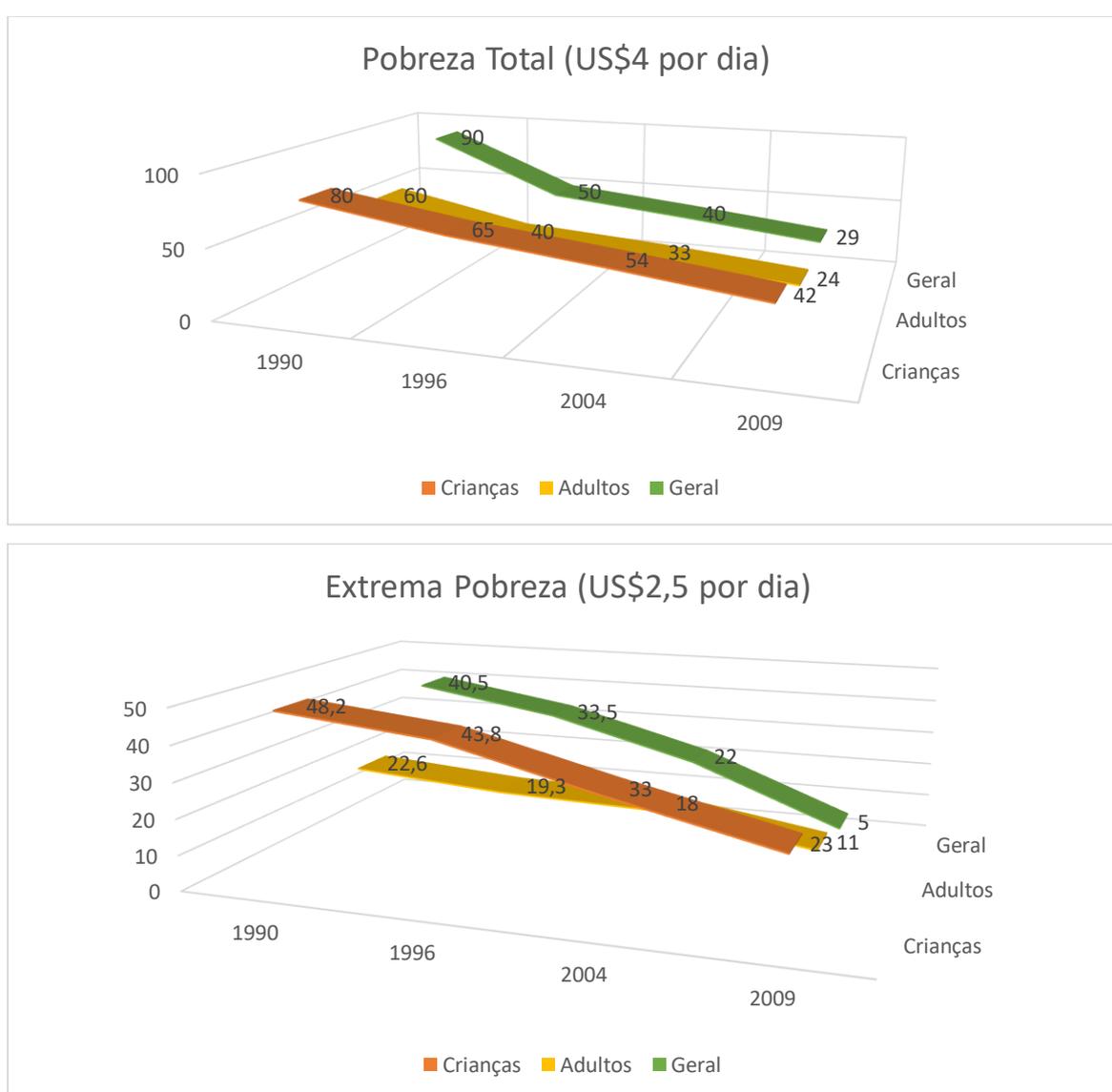
O foco da CEPAL em medir quantitativamente a pobreza infantil na América Latina, surge após um guia metodológico proposto pela UNICEF, *La Infancia Amenazada*, em que define a pobreza infantil:

Os meninos e meninas que vivem na pobreza (são aqueles) que sofrem uma privação de recursos materiais, espirituais e emocionais necessário para sobreviver, desenvolver e prosperar, o que os impede de aproveitar seus direitos, atingir seu potencial total ou participar como membros de pleno direito e direitos iguais na sociedade (UNICEF/CEPAL, 2005, p. 16)³⁵.

³⁵ Texto original: Los niños y las niñas que viven en la pobreza (son los que) sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad (UNICEF/CEPAL, 2005, p.16).

Assim, como o UNICEF, a CEPAL entende que a pobreza infantil é denominada pelas privações de direitos que são contemplados na *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Define-se também a pobreza infantil a partir de uma porcentagem de crianças menores de 15 anos, que vivem com menos de US\$ 4 por dia, ressaltando que no ano de 2004 as taxas de pobreza infantil chegaram ao nível de 54%. No que tange as taxas de extrema pobreza infantil, essa se refere a crianças que vivem com menos de US\$ 2,5 por dia estimando-se que essas alcançavam um percentual de 33%.

Gráfico 4 – As taxas de pobreza e extrema pobreza infantil na ALC



Fonte: Socio-Económico Database para La America Latina y el Caribe (CEDLAS), 2005.

O *Boletín* (2006) evidencia, ainda, que o desenvolvimento biopsicossocial³⁶ e o bem-estar das crianças têm sido cada vez mais afetados pelas privações materiais, pela falta de acesso a serviços básicos, como educação e saúde; e outros fatores como a exclusão social. Ao definir os indicadores das privações múltiplas, a CEPAL (2006) faz um resumo dos níveis de privação que atingem as crianças, dentre eles: nutrição, saneamento, informação e educação; classificando a questão da educação em moderada e severa por unidade de idade.

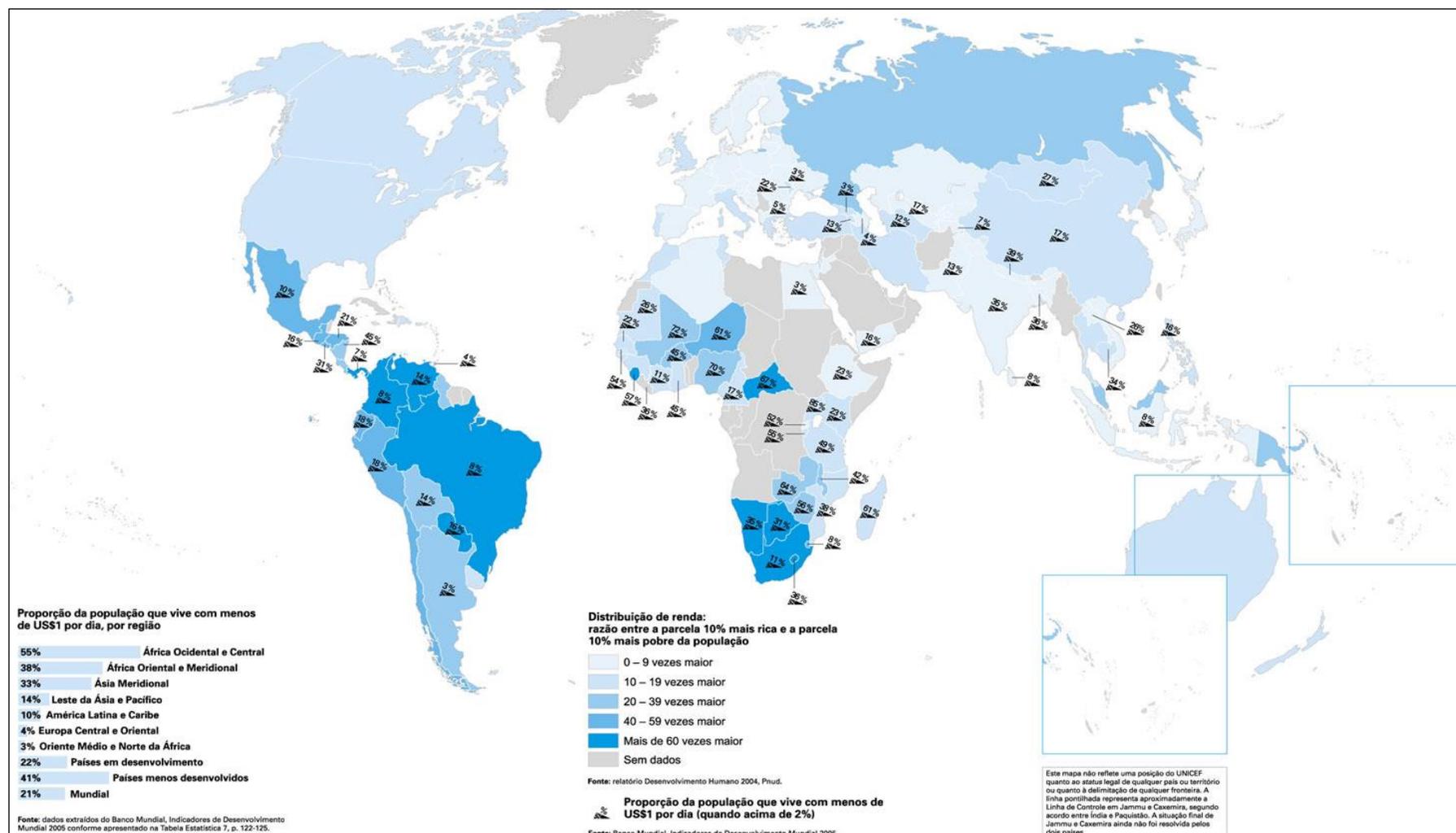
O direito a escolaridade tem por base o ciclo de vida dos sujeitos. Assim, a Comissão Econômica destaca a importância do acesso à educação para a primeira infância que seja de qualidade e que esteja em harmonia com os arranjos familiares. Segundo o *Boletín* (2006), nos três primeiros anos de vida a criança desenvolve habilidades cognitivas, emocionais, motoras e de linguagem que são imprescindíveis para progredir em todo o nível escolar, econômico e social, por isso a importância de dar atenção a primeira infância pobre.

A CEPAL estima que para o fim do ciclo geracional da pobreza regredir, é necessário que as camadas mais pobres permaneçam no mínimo de 10 a 13 anos na educação formal. Para isso, a Comissão convoca os Estados-membros para ampliar o acesso à educação pré-escolar, com vistas a melhorar as futuras condições de aprendizagem das crianças que vivem na pobreza.

Nesse documento, a Comissão elabora um mapa sobre incidência da pobreza infantil na América Latina e Caribe, no qual evidencia que a pobreza infantil na América Central e no Caribe é uma das mais altas da região. O *Boletín* (2006) também destaca os países do Cone Sul, mostrando que alguns apresentam os menores níveis de pobreza infantil como Chile 11,6% e Uruguai 15,5%.

³⁶ O conceito biopsicossocial tem origem na medicina psicossomática, esse conceito aponta uma visão holística de homem que antes era fragmentado pelas diferentes ciências. Essa abordagem divide o ser humano em três potenciais: biológico, psicológico e social. De acordo com Boff (2000) é necessário romper com essa visão mecanicista, cartesiana e reducionista de um homem concebido apenas a partir de fatores biológicos, psicológicos e sociais, pois o homem sofre uma influência direta da cultura na qual está imerso.

Figura 3 - As taxas de pobreza infantil na América Latina e Caribe e no mundo



Fonte: UNICEF/CEPAL (2005, p. 16).

O mapa apresentado mostra os baixos níveis de acesso à educação pré-escolar (ou para a primeira infância), ressaltando que a relevância do acesso à educação para a primeira infância para crianças de classes mais abastada é 1,39 vezes maior do que aquelas mais pobres. As dificuldades de acesso, a educação para a primeira infância soma-se a alta taxa de abandono escolar. Essa dificuldade é mais evidente entre os que vivem na extrema pobreza, devido à necessidade das famílias para gerar renda adicional através do trabalho de seus filhos (CEPAL, 2006).

Optamos por dois documentos nesse momento designados a direcionar os propósitos da CEPAL para promoção da infantilização da pobreza e a educação para a primeira infância. Ressaltamos que as propostas da CEPAL para a pobreza infantil e a educação para a primeira infância na região foram formuladas a partir de estudos apresentados pelo Unicef em 2005.

O desenvolvimento da pesquisa nos permitiu identificar uma complementariedade entre ambos, isto porque, os dois documentos são datados do mesmo ano e seguem a mesma linha de proposições para a pobreza na América Latina.

O documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* foi difundido após o trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL, compreendido no primeiro semestre do ano de 2010. Já o documento *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe* é um projeto da CEPAL em parceria com o UNICEF sobre a pobreza infantil, a desigualdade e a cidadania, publicado em dezembro de 2010, mesmo ano do documento anterior.

A investigação aqui proposta inicia-se com o documento da CEPAL *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010)*. O prelúdio do documento salienta o aprofundamento da democracia como princípio de ordem coletiva em uma perspectiva do imaginário global. O debate em torno dessa proposta urge por igualdade de oportunidade e de direitos e que a expansão dos direitos econômicos, sociais e culturais precisa chegar aos setores da sociedade secularmente marginalizados.

O documento ressalta que a democracia, enquanto objeto de ordem coletiva e do imaginário global clama por uma maior igualdade de oportunidade e de direitos. Assim, a “[...] igualdade de direitos vai além da estrutura meritocrática das oportunidades” (CEPAL, 2010, p.11), e que a igualdade de direitos fundamentais, como educação, saúde, emprego, habitação, seguridade social e qualidade ambiental,

são condições mínimas de bem-estar social. Também aponta para a necessidade de as sociedades promoverem o desenvolvimento com base na vontade da maioria, de modo a tornar possível a participação de entidades privadas na efetivação das políticas. Segundo o documento, “[...] a igualdade de direitos não prejudica a meritocracia nem desestimula esforços individuais” (CEPAL, 2010, p. 11).

As proposições cepalinas organizam-se em um marco normativo baseado nos pactos sociais que devem refletir em maiores oportunidades para quem não tem acesso a essa igualdade de direitos. No entanto, o documento evidencia a necessidade de um pacto fiscal que contemple a estrutura política e econômica e que tenha maior efeito redistributivo, e que seja capaz de fortalecer os limiares do bem-estar. A proposta sublinha o desenvolvimento produtivo por meio da potencialização das capacidades humanas, a partir de um conjunto de políticas econômico-educativas destinadas ao campo produtivo, laboral, territorial e social que busque reduzir as brechas da construção de uma agenda de igualdade. Com base nessa perspectiva, a CEPAL destaca qual é o modelo de desenvolvimento que almeja para a região:

A proposta que a CEPAL submete à consideração dos governos da América Latina e Caribe nesta ocasião concebe o desenvolvimento no sentido aqui levantado. À luz dos desafios presentes, recria o conhecimento técnico acumulado pela Comissão ao longo de mais de seis décadas de intenso trabalho e sugere um futuro desejável para a região – mais igualitário em termos de oportunidades e direitos, mais dinâmico e menos vulnerável em termos de economia – no qual o círculo vicioso do subdesenvolvimento se transforme em círculo virtuoso de desenvolvimento (CEPAL, 2010, p. 12-13).

Nesse sentido, o excerto apresenta que o documento adere plenamente às ideias da igualdade social e do dinamismo econômico-educacional, a fim de modificar as estruturas produtivas da América Latina e do Caribe. Portanto, suas propostas seguem a linha de crescer com menos heterogeneidade estrutural e maior desenvolvimento produtivo, potencializada por meio do desenvolvimento de capacidades humanas e novas relações entre a sociedade civil e o Estado.

O caminho da democracia na América Latina e Caribe tem colocado os direitos sociais e culturais como destaque das políticas e da política. Esse aspecto revela-se pelo crescimento e ao gasto público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e um considerável aumento com gastos sociais, que em grande medida é investimento

social (CEPAL, 2010). Segundo o pensamento cepalino, o caminho percorrido foi longo, mas o progresso e as conquistas são inegáveis, fruto de um duro e rico processo de aprendizagem política e cultural. No entanto, são conquistas insignificantes mediante a agenda para a infantilização da pobreza que precisa ser cumprida.

Conforme a CEPAL (2010), ela tem buscado fortalecer as conquistas sociais e a criação de uma agenda que amenize os efeitos da crise, principalmente porque acomete os mais vulneráveis. Nesse contexto, que a agência multilateral defende o tema da igualdade, “[...] o valor da igualdade, aliado ao da liberdade, é o enfoque mais humano para assumir as tarefas dos tempos modernos” (CEPAL, 2010, p. 39).

A questão da igualdade é considerada o cerne da política moderna e das lutas sociais. Na perspectiva cepalina, e, ao longo do processo histórico latino-americano a igualdade compreende quatro dimensões que se complementam. A primeira diz respeito à extinção de privilégios e a consagração de igualdade de direitos de todos os indivíduos; a segunda, refere-se à distribuição de recursos na sociedade, permitindo que todos exerçam efetivamente seus direitos; a terceira, dimensão é a igualdade política e a quarta e última dimensão remete-se à justiça social e a estrutura socioeconômica (CEPAL, 2010).

Os propósitos cepalinos de justiça social atrelam-se a esfera produtiva e a política social, e que os gastos sociais precisam ser considerados investimento em capacidades humanas e oportunidades produtivas.

Ao longo deste documento, optamos por fazer referência à **capacidade humana** e não ao **capital humano**, precisamente porque a igualdade não se resolve mediante um ajuste meritocrático espontâneo. De certo, a educação e o conhecimento são fundamentais para colocar a igualdade no limite entre contribuição produtiva e desenvolvimento social. Porém na igualdade de direitos é muito importante o papel redistributivo do Estado e não somente o ‘valor’ dos indivíduos no mercado. Como cidadãos e cidadãs, os membros da sociedade não podem subordinar seu bem-estar a seu **capital humano**, ou seja, à valorização de suas capacidades em uma relação de oferta e demanda de trabalho, não apenas pelo acesso tão desigual à educação e ao conhecimento, mas também porque exercemos aqui uma opção política e de valores pela cidadania como eixo de inclusão. Não aderimos à premissa que está na origem da teoria do capital humano, a saber, que o eixo de inclusão é o ajuste meritocrático no mercado de trabalho e não a cidadania como titularidade de direitos (CEPAL, 2010, p. 40, grifos nossos).

O documento, ainda, discorre que o cenário latino-americano precisa dispor de uma agenda da igualdade com vistas a melhorar sua distribuição de renda e diminuir a exclusão social. Aconselha aos países latino-americanos e caribenhos uma melhor sinergia no desenvolvimento das capacidades humanas, o que provavelmente refletirá positivamente na continuidade do crescimento econômico e melhor transferência de recursos para serviços destinados aos setores mais vulneráveis da sociedade, no caso os crianças e mulheres pobres.

Para haver uma redução ainda mais significativa das desigualdades sociais, é necessário construir uma sociedade mais integrada socialmente e economicamente. A integração, por meio de dinâmicas produtivas, contaria com o auxílio das sinergias sociais, isso é, reforçar a proteção aos indivíduos por meio do melhoramento de mercado de trabalho, das capacidades financeiras e da gestão pública-privada (CEPAL, 2010).

As propostas cepalinas consideram, para aquele momento, que o valor da igualdade deve pressupor aos Estados maior preocupação com a vulnerabilidade social, e as propostas macroeconômicas devem proteger os indivíduos da volatilidade externa³⁷, por isso a necessidade de defender a celebração de acordos internacionais.

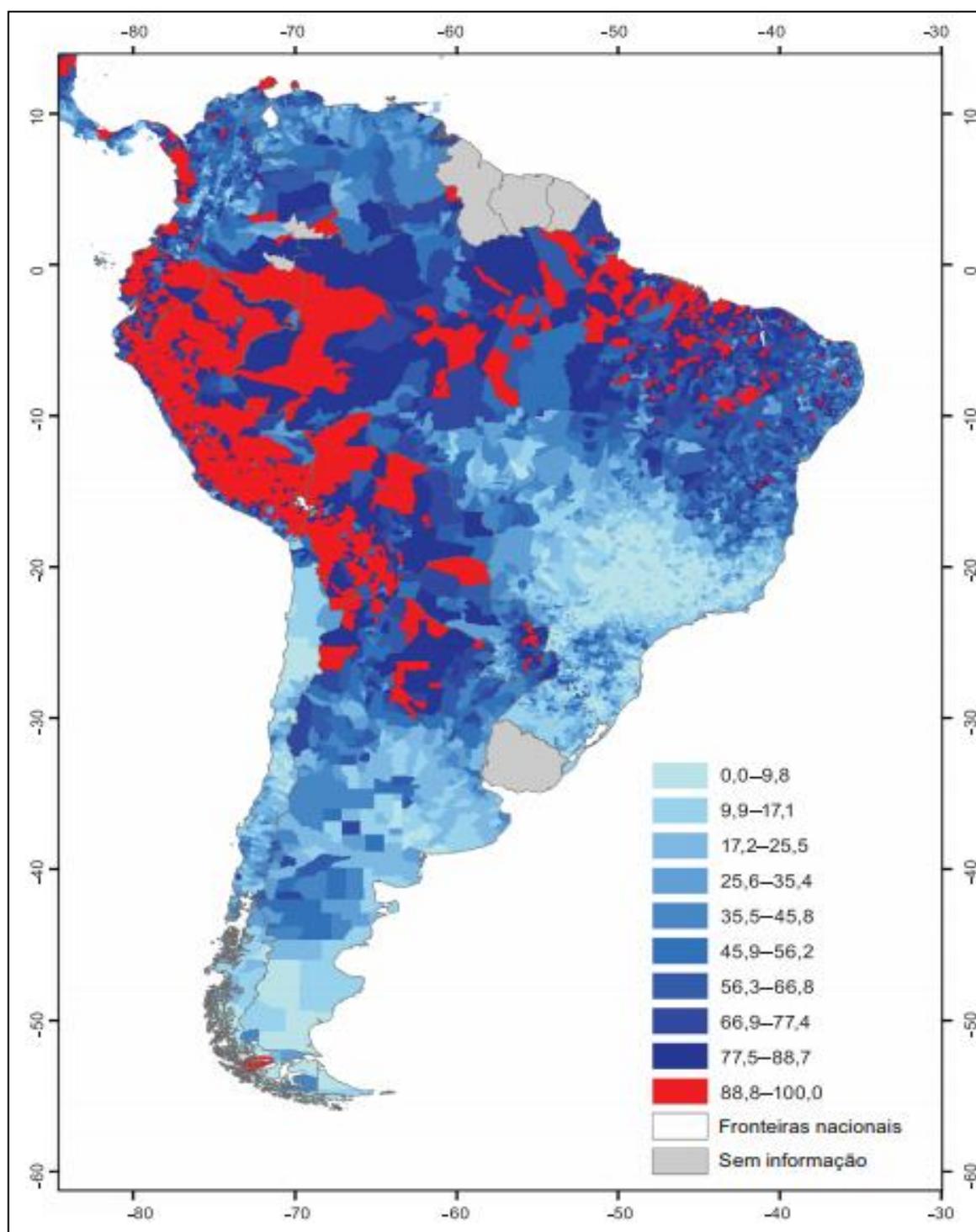
A igualdade constitui o marco normativo para o pacto fiscal e para o pacto social de onde surge o caráter vinculante dos direitos ratificados e suas implicações em termos da progressividade e redistribuição; demanda uma presença maior e melhor do Estado em termos de regulação, transparência, fiscalização e redistribuição de recursos [...] (CEPAL, 2010, p. 12).

A Comissão Econômica apresenta um mapa das privações sociais que acomete a América Latina. O mapa demonstra que diversas necessidades básicas (educação, saúde, emprego, habitação e seguridade social) não atendem principalmente a população menor de 18 anos. Frisa que as privações mais graves,

³⁷ “A preocupação em relação à volatilidade de ajuda é potencializada por se tratar de um tema chave para economias em desenvolvimento e/ou de baixa renda, que têm maior dificuldade em lidar com oscilações de suas receitas” (GOMES, 2013, p. 54). Conforme Bulir e Hamann (2003): “Países em desenvolvimento tendem a estar mais sujeitos a choques externos mais frequentes e fortes e a serem menos capazes de lidar com eles, devido a restrições de liquidez e a falta de instrumentos anticíclicos eficazes” (BULIR; HAMANN, 2003, p. 64-65).

que acometem crianças que residem na região amazônica, são: desnutrição crônica, baixa escolaridade da família, baixos rendimentos, baixo nível de acesso a serviços sociais e às redes de atendimento à saúde e proteção à criança.

Figura 4 - América do Sul: população menor de 18 anos com uma ou mais privações graves, por volta de 2000 (em porcentagens)



Fonte: CEPAL (2010), Centro Latino-Americano do Caribe de Demografia (CELADE).

O mapa demonstra que há, sobretudo, na região amazônica, uma concentração exacerbada de habitantes menores de 18 anos com privações graves, tais como: escola, saneamento básico, alimentação e habitação; locais que abarca vastos territórios, no qual 88,8% a 100% encontra-se em condições de privação. Para atender a população menor de 18 anos e facilitar o acesso as necessidades básicas de cada família vulnerável socialmente, o estudo aponta prioridades de investimento por parte dos governos, sendo elas: escolas, saneamento básico, proporcionar alimentos à crianças em idade pré-escolar, oferecer alimentação escolar em zonas de maior vulnerabilidade (CEPAL, 2010).

Segundo a CEPAL (2010), mesmo que a região tenha aprendido a lidar com a volatilidade externa, os países da América Latina e Caribe precisam desenvolver as capacidades humanas de sua população, essa ação torna-se necessária para enfrentar os desafios do crescimento com base no aumento da competitividade e da integração regional. Segundo a Comissão importantíssimas mudanças estão previstas para o cenário futuro da América Latina, referente a alianças entre blocos, países e grupo de países.

Ao propor a 'reforma das reformas' a CEPAL salienta a criação de redes de proteção social e de ativação de capacidades humanas e capital social, coordenadas pelo Estado, com vistas a atender a agenda pela igualdade.

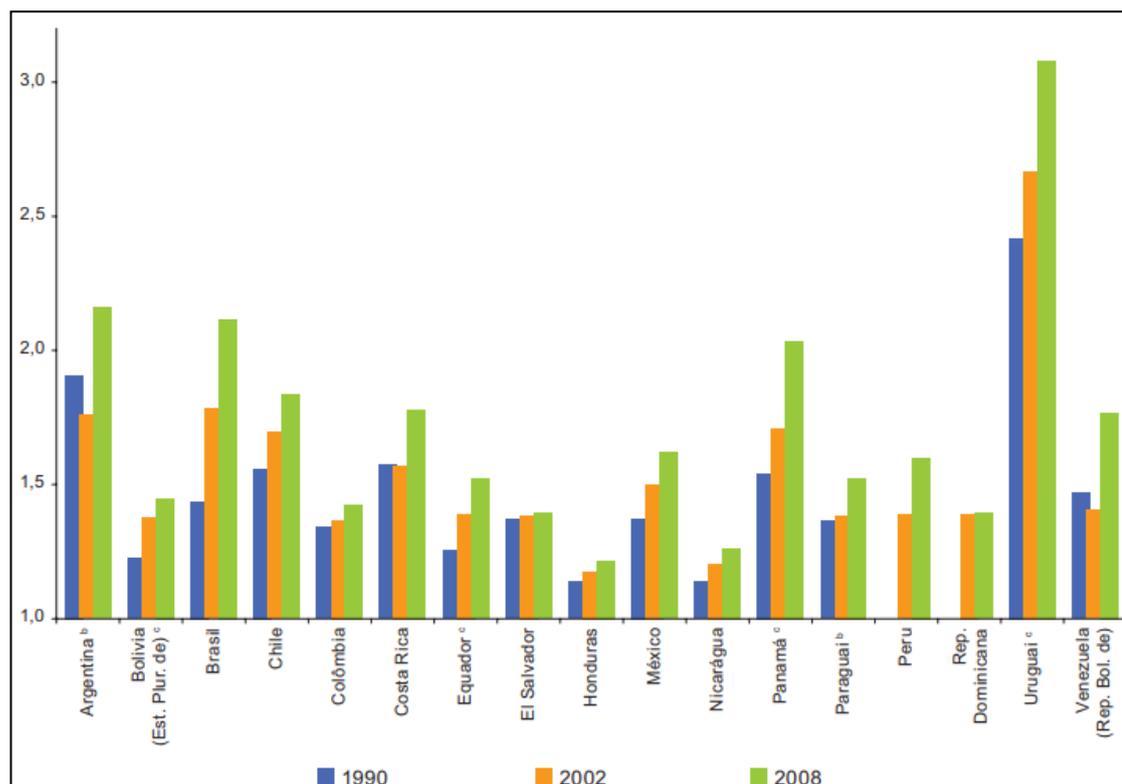
As propostas cepalinas chegam à questão central dessa tese, o combate à infantilização da pobreza. O estudo cepalino (2010) aponta que, a pobreza reforça-se à medida que a desigualdade de renda aumenta, para que haja uma maior igualdade em matéria de direitos, necessidades básicas e coesão social recomenda-se que ampliar as políticas sociais. A política social ajudará enfrentar os desafios do mundo moderno, pois o aumento da pobreza e da vulnerabilidade social crescem a conflitividade entre pobres e ricos, o que acaba corroendo a legitimidade dos governos e ameaçando o crescimento econômico do país.

Outro aspecto importante da proposta cepalina de combate à infantilização da pobreza é estimular a formação de capacidades humanas em crianças de idade pré-escolar, por meio de adequadas condições de políticas públicas executadas entre parcerias público-privadas. O investimento na educação para a primeira infância é

entendido como caminho para o desenvolvimento futuro com altos saltos na produtividade do trabalho.

No gráfico 5, é possível observar que a incidência de pobreza na população infantil é muito superior à da população adulta, que segundo os dados de pesquisas da Comissão Econômica uma tendência que tem se acentuado nos últimos 20 anos.

Gráfico 5 - Quociente entre taxas de pobreza por volta de 1990, 2002 e 2008: crianças entre 0 e 14 anos em relação a adultos³⁸



Fonte: CEPAL (2010).

Um aspecto fundamental, destacado pelo documento *La hora de la igualdad (2010)*, é que todo pacto social e intergeracional refere-se “[...] aos montantes que cada sociedade está disposta a pagar para apoiar o papel das famílias na disponibilização de cuidados, desenvolvimento de capacidades – [humanas] – e proteção as crianças” (CEPAL, 2010, p. 195). Considerando a acentuada infantilização da pobreza vivida pela América Latina e Caribe, a CEPAL recomenda investimentos públicos e privados na infância pobre, como forma de amenizar o ciclo

³⁸ O ano da pesquisa difere entre os países. O período 1990 corresponde à pesquisa disponível mais próxima àquele ano; o período 2002, às pesquisas mais recentes disponíveis entre 2000 e 2002; e o período 2008, às pesquisas disponíveis entre 2004 e 2008 – nota da CEPAL (2010, p. 197).

intergeracional da pobreza e tornar as gerações futuras mais produtivas numa sociedade mais igualitária.

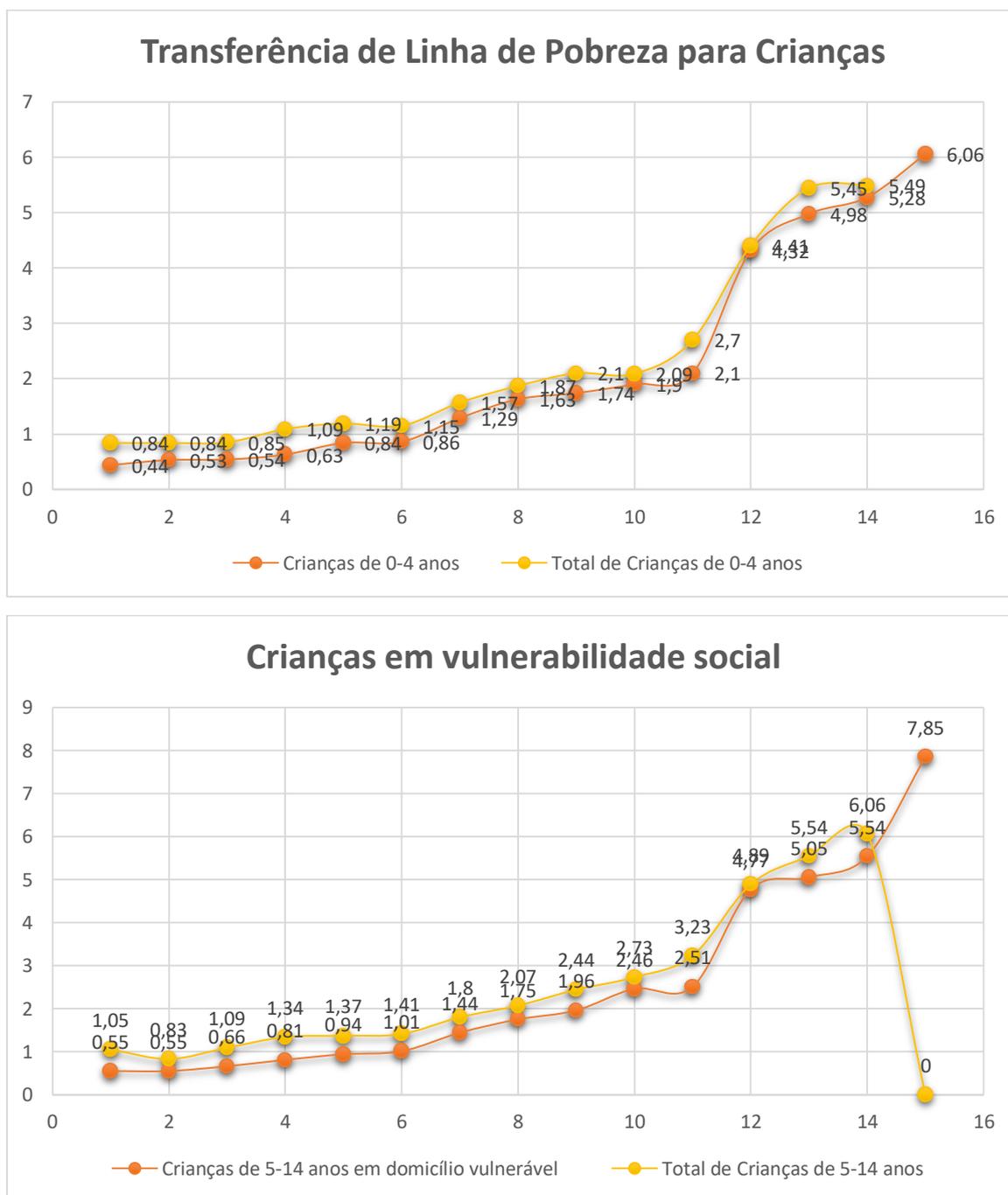
Tabela 3 - América Latina: cobertura, benefícios e redução da pobreza, a partir da transferência de uma linha de pobreza para crianças menores de 5 anos, por volta de 2008

	Cobertura focalizada (porcentagem do total de domicílios)	Média mensal de transferência <i>per capita</i> para domicílios com beneficiários (dólares de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência de uma linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência de uma linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Redução da pobreza (pontos percentuais)
Argentina	12,5	44,3	14,7	12,2	-2,5
Brasil	13,1	21,3	19,9	16,9	-3,0
Uruguai	8,9	35,7	8,5	6,5	-2,0
Chile	10,7	19,1	11,3	9,1	-2,1
Costa Rica	12,2	20,0	14,8	12,4	-2,5
Panamá	26,3	21,6	21,5	18,0	-3,4
México	21,1	34,7	27,9	22,8	-5,1
Colômbia	21,6	17,6	35,4	30,3	-5,0
Venezuela (República Bolivariana da)	19,9	46,0	23,6	19,1	-4,5
Equador	22,0	10,4	36,5	31,5	-5,0
Bolívia (Estado Plurinacional da)	27,9	14,7	47,2	41,8	-5,5
Guatemala	37,3	18,3	46,7	39,3	-7,4
Honduras	35,6	16,6	63,1	57,8	-5,3
Nicarágua	35,4	11,7	54,4	48,6	-5,9
Paraguai	28,2	17,2	50,2	44,6	-5,6
Rep. Dominicana	19,6	25,3	40,1	35,7	-4,4

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados de tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

A tabela 3, demonstra a cobertura e os benefícios de 16 países, incluindo o Brasil, na redução da pobreza de crianças menores de 5 anos. Na tabela observa-se a questão da transferência de renda direcionada para crianças de 0 a 4 anos e de 5 a 14 anos de idade, de maneira universal e centrada principalmente nos setores mais vulneráveis. Segundo a CEPAL (2010), a acentuada infantilização da pobreza nesses países promove um ciclo intergeracional da pobreza mais profundo que atingirá as futuras gerações. Portanto, à medida que a política de transferência de renda é implementada nos países latino-americanos e caribenhos “[...] significa um investimento em gerações futuras mais produtivas e em sociedades mais igualitárias” (CEPAL, 2010, p. 198).

Gráfico 6: América Latina (16 países): custo de transferência de uma linha de pobreza para crianças menores de 5 anos, por volta de 2008 (em porcentagens do PIB)



Fonte: CEPAL (2010, p. 198).

Os gráficos demonstram, a importância do investimento na infância e que este deve ser calculado não apenas nas políticas de transferências de renda, já realizadas pelos países, mas, também, no custo dos investimentos a serem realizados pela

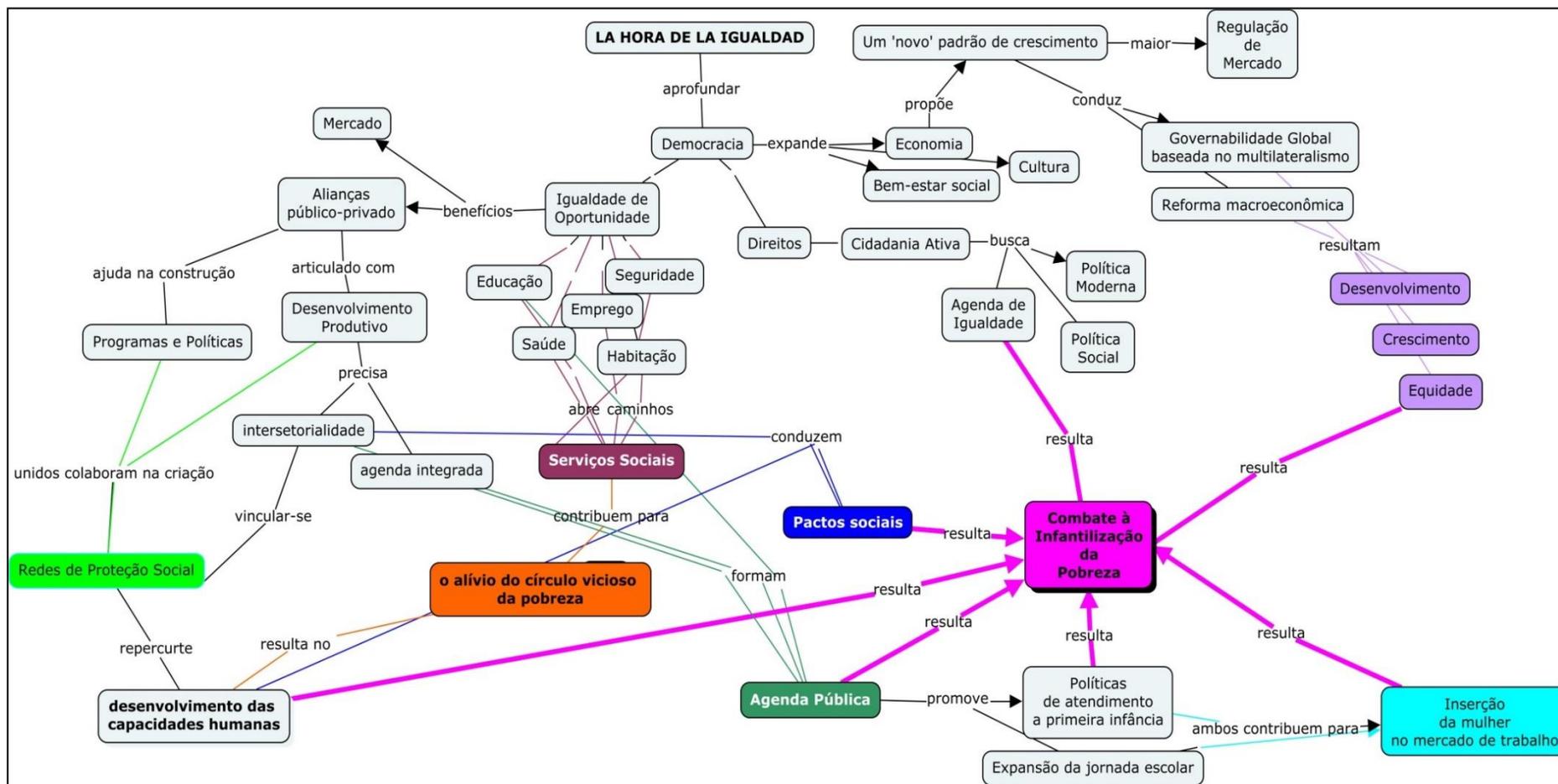
sociedade civil e o Estado. Em outros termos, o Estado e a sociedade civil precisam considerar que a falta de investimento na infância pobre pode acarretar efeitos devastadores para a sociedade, pois ela passa a ter uma infância desnutrida e com menor escolarização para os vulneráveis. A Comissão assinala que manter a situação como esta, ocasionará nefastas sequelas econômicas para os países latino-americanos e caribenhos, fator que podem ser evitados, por meio de investimentos públicos e privados, em igualdade e justiça social.

Para a CEPAL (2010), os dados sobre a falta de transferência de renda, indicam os efeitos ocasionados para a produtividade econômica dos países da região, uma perda de 104 milhões de dólares no Equador; 135 milhões na República Dominicana; e 802 milhões de dólares no estado de São Paulo. Por sua vez, a agência apresenta dados preocupantes na perda de produtividade, e os valores aumentam para 392 milhões de dólares no Equador e 2.254 bilhões de dólares em São Paulo, considerando crianças que não frequentam a pré-escola tem sua vida produtiva encurtada.

A falta de investimento na infância pode ser considerada uma violação dos direitos sociais básicos, sobretudo quando existem claras deficiências de alimentação e educação. Uma criança desnutrida e analfabeta não é apenas um reflexo de desigualdades inadmissíveis do ponto de vista ético, espelha também uma vida com escassas perspectivas de alcançar a **plenitude** (CEPAL, 2010, p. 201, grifos nossos).

A escassez de perspectivas destacada pela agência cepalina refere-se a falta de investimento dos países latino-americanos e caribenhos nas capacidades humanas, para a Comissão isso pode gerar ônus para toda a sociedade, implicando também em uma perda de grande parte do potencial de recursos humanos futuro, devido a carência de habilidades e educação. Ademais, “[...] os custos para remediar os males ocasionados por estes problemas são incomensuravelmente mais elevados que os investimentos necessários para preveni-los” (CEPAL, 2010, p. 201). Por isso, para a Comissão, enquanto os países latino-americanos não contemplarem o custo de não realizar investimentos sociais e econômicos na infância, as dimensões éticas e práticas necessária para o desenvolvimento econômico não caminharam juntas.

Figura 5 - Mapa Conceitual 1: La hora de la igualdad - CEPAL (2010)



Fonte: Elaborado pela autora com base no documento da CEPAL (2010).

A figura 3 apresenta o MC 1, do documento *La hora de la igualdad (2010)*. Nesse Mapa, coletamos dimensões conceituais utilizadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para construir a agenda econômico-educativa para a região. A partir desses elementos é possível identificar inter-relações existentes entre as propostas cepalinas para o desenvolvimento produtivo dos países latino-americanos e caribenhos e, os encaminhamentos de organismos como Banco Mundial, UNESCO e UNICEF. O MC 1 demonstra que a questão dos objetivos, estratégias, articulações, contribuições e resultados, são elementos-chave para o combate à infantilização da pobreza e o desenvolvimento das capacidades humanas.

Portanto, compreendemos que os encaminhamentos de combate a infantilização da pobreza vincula-se a mais de um elemento, dentre os quais: desenvolvimento das capacidades humanas, pactos sociais, uma agenda pública integrada a intersectorialidade e a entidades privadas, políticas de atendimento à primeira infância, novo padrão econômico de crescimento por meio de uma governabilidade multilateral (que resulta em desenvolvimento, crescimento e equidade) e uma agenda regional de igualdade.

O documento cepalino enfatiza que o não investimento na infância pobre é uma violação de direitos sociais, sobretudo, “[...] quando existem claras deficiências”, como na educação (CEPAL, 2010, p. 201). E, que, a existência de crianças analfabetas e fora da escola, não é apenas um reflexo de desigualdades, mas projeta o futuro dos países latino-americanos. Ou seja, sem investimento na educação da primeira infância, dificilmente os países alcançarão a plenitude do desenvolvimento, da cidadania e da igualdade de oportunidades. A falta de investimento implica para a América Latina e o Caribe, a perda de um grande potencial de recursos humanos, os países da região terão danos irreversíveis com a carência de habilidades produtivas das gerações futuras.

Conforme retrata o documento, promover educação para a primeira infância nivela e potencializa as capacidades humanas dos sujeitos desde a infância, “[...] a estimulação precoce e a pré-escola proporcionam um diferencial significativo para o rendimento em ciclos, posteriores [...] e promove a igualdade de oportunidade” (CEPAL, 2010, p. 209). Segundo a Comissão, os países da América Latina precisam considerar as experiências educacionais como do Chile, na questão ao combate à infantilização da pobreza, pois as crianças pobres são as que mais necessitam de

atendimento em programas de educação para a primeira infância, conforme evidenciado no documento *Pobreza Infantil en America Latina y el Caribe (2010)*.

Este documento *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*, publicado em dezembro de 2010, faz parte das atividades conjuntas desenvolvidas pela CEPAL e o UNICEF sobre a infantilização da pobreza. Na sua apresentação, a CEPAL sublinha que para eliminar o flagelo que assombra a pobreza infantil, os governos precisam integrar políticas sociais, políticas de emprego e políticas macroeconômicas, para que isso ocorra recomenda ser necessário investir mais recursos e garantir os direitos de educação para as crianças pobres e extremamente pobres.

O documento averigua os níveis de infantilização da pobreza na região, o método utilizado para esse estudo é a abordagem multidimensional, que identifica as particularidades e as privações enfrentadas pelas crianças pobres e, sobretudo, como a pobreza na infância afeta seu bem-estar e o desenvolvimento das capacidades humanas.

O documento *Pobreza Infantil en America Latina y el Caribe*, retrata que desde 2003, o UNICEF em parceria com a Universidade de Bristol e a Escola de Economia e Londres realizaram uma investigação para medir a pobreza infantil na ALC. A partir da definição da pobreza infantil, denominada privação de direitos (abordagem multidimensional) de saúde, educação, informação, nutrição e saneamento, o estudo revelou que mais de 56% de crianças dos países da América Latina e Caribe sofrem dessas privações.

No período de 2008 a 2010, ano de publicação do documento estudado, a CEPAL adequou o estudo à realidade dos países latino-americanos, apresentando os principais indicadores que atingem as crianças pobres e extremamente pobres. A própria Comissão esclarece que os resultados são preocupantes e, demonstra que mais de 45% da população menor de 15 anos vive em situação de pobreza. Essa realidade afeta quase 81 milhões de meninos e meninas latino-americanos e caribenhos.

A metodologia cepalina examina as consequências da infantilização da pobreza, por meio de enfoque nos direitos, nas privações e nas questões de economia. Tendo em vista que a pobreza afeta negativamente a população da região (34,1%), pessoas e crianças que ainda carecem de políticas para satisfazer suas necessidades básicas (CEPAL, 2010).

Na perspectiva da CEPAL, outro ponto muito preocupante dos problemas que afetam a região é a expansão da infantilização da pobreza. O estudo demonstra que uma porção significativa de crianças pobres e extremamente pobres, enfrentam mais adversidades do que crianças de classe mais abastadas, fator que prejudica de maneira direta essa primeira etapa da vida, a infância. A infantilização da pobreza traz repercussões negativas para o resto da vida dessas crianças, tornando-se um ciclo que se transmite de geração para geração (CEPAL, 2010). As adversidades apresentadas relacionam-se com o acesso desigual de serviços sociais, que são considerados condições mínimas para a dignidade da pessoa humana, como: saúde, nutrição, educação e falta de agências de proteção social a criança.

Assim, para a CEPAL (2010), a infantilização da pobreza precisa de foco um mais específico, já que ela é vista como um fenômeno social que atinge milhões de meninos e meninas em toda a extensão geográfica latino-americana. Compreender o que representa a pobreza infantil, é visualizar que ela está envolvida tanto nas privações materiais, quanto nas condições familiares insuficientes para satisfazer as necessidades e os direitos infantis.

Segundo o documento cepalino, a preocupação com a infância tem inúmeras razões, dentre elas, destaca-se a sub-representação da criança na população pobre; tendo em vista que as crianças, principalmente aqueles que se encontram na primeira infância, são mais dependentes de seus familiares, conseqüentemente, mais vulneráveis à pobreza. Os países latino-americanos necessitam, assim, adequar seus conhecimentos a respeito desse fenômeno social, isso permitiria a formulação de políticas públicas mais eficazes para superar a pobreza infantil e romper com a transmissão intergeracional de pobreza.

Além das orientações da CEPAL, os compromissos internacionais assumidos pelos países da região, ao aderirem aos instrumentos orientadores, como: a *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989)*, os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000)* e a *Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979)*, direcionam-se para elevar as oportunidades das crianças de terem um futuro melhor, resultando no alívio da pobreza e na dinâmica da reprodução intergeracional, focalizando a política.

Os direitos consagrados nos documentos supraditos são integrais e indivisíveis, e ajudam a impulsionar o marco jurídico, programático e político dos países da América Latina, inclusive o Brasil, contra a redução da infantilização da pobreza. A

ratificação dos estudos e documentos, referenciados, pelos países da ALC, contribuem para a produção de políticas e melhorias dos problemas históricos que afetam a infância na região. No entanto, considera-se que mesmo com os avanços a região ainda é desafortunada na implementação de políticas para combater a infantilização da pobreza.

Apesar dos esforços desempenhados pela CEPAL, a ALC segue em dívida com a infância, posto que, em geral, os governos não se identificam com uma luta plena contra a infantilização da pobreza (CEPAL, 2010). Os países da região não apresentam um conhecimento multidimensional e de direitos, assim, não adotam de maneira intensa políticas específicas para evitar a reprodução da pobreza.

Feres e Mancero (2001), economistas que tratam do conceito de pobreza, conceituam a situação da pobreza como: necessidade, insuficiência de recursos, carência de seguridade básica, falta de escolarização, privações múltiplas, exclusão, desigualdades, classe social e dependência.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sustenta que a pobreza se refere a uma incapacidade das pessoas de viver uma vida tolerável, distinguindo pobreza de renda e pobreza humana. A pobreza de renda alude a privação de somente uma dimensão – no caso a renda – que pode ser considerado a única forma de empobrecimento que interessa. No que tange a pobreza humana responde a uma multiplicidade de privações, considerando que a falta de renda é fator de importante de privação, mas não o único (PNUD, 1997).

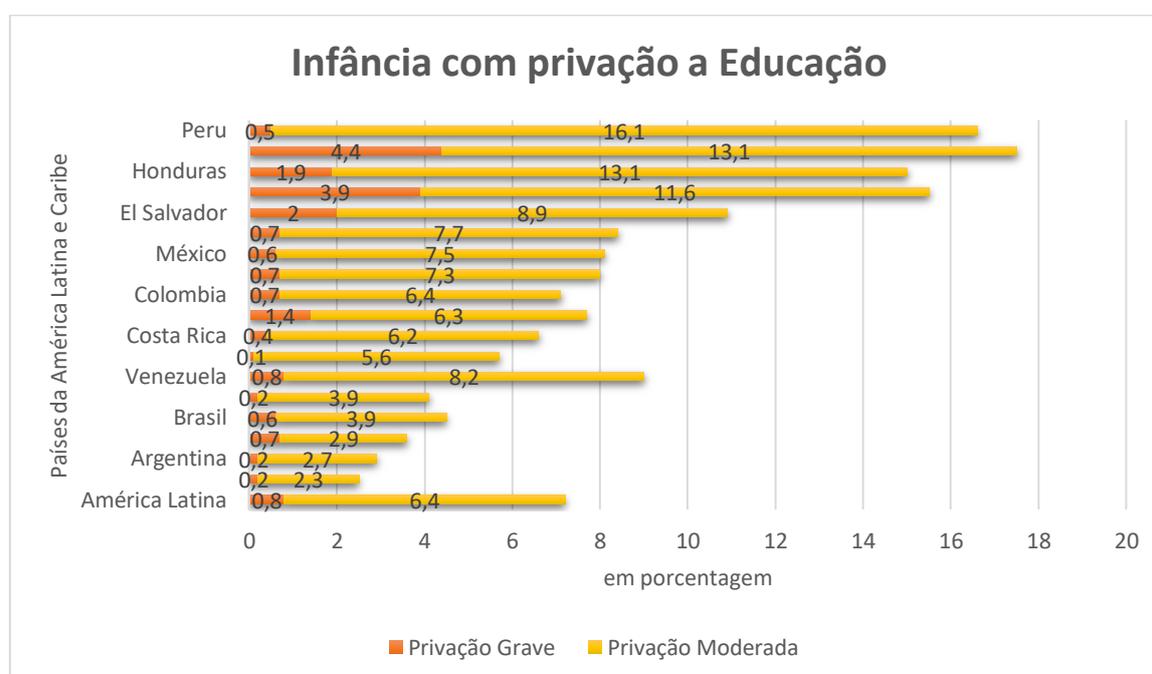
A infantilização da pobreza é analisada com base na definição de Altimir (1979), pela CEPAL como uma problemática multidimensional. O documento deixa evidente que as privações materiais e a falta de acesso aos serviços básicos afetam o desenvolvimento biopsicossocial das crianças, superando a visão de que a infantilização da pobreza é algo apenas monetário. O pensamento cepalino, para a questão da pobreza infantil, ressalta a importância de se ampliar os serviços sociais, por isso é importante que os Estados direcionem um maior gasto público e articulem parcerias com entidades privadas, a fim de cobrir as necessidades básicas das populações pobres, contribuir para a formação de capital humano.

O principal enfoque para analisar a questão da infantilização da pobreza, pelos países da ALC, é o marco situacional dos Direitos Humanos. Para a CEPAL (2010) esse enfoque, Direitos Humanos, é o mais importante ‘poder’ dado as pessoas pobres,

nesse sentido, o empoderamento³⁹ dado aos setores excluídos obriga ao Estado a realizar mínimas ações para desenvolver políticas e programas de redução da pobreza infantil.

No entanto, a região, a partir do ano de 2007, traz uma incidência de 17,9% de crianças vivendo em situação de pobreza, gravemente afetadas por inúmeras privações (CEPAL, 2010). O gráfico 7, demonstra-nos a heterogeneidade das realidades infantis, apontando que há uma diferença real entre os países latino-americanos.

Gráfico 7 - ALC (18 países): infância com privações graves e moderadas no acesso a educação (2007)



Fonte: CEPAL (2010).

Portanto, o documento justifica que os Estados da região precisam fortalecer os processos de reforma educacional e de parcerias, com vistas de reestruturar organicamente o sistema educativo, aumentar a eficiência do uso de recursos, melhorando a infraestrutura educativa e, por fim, aprimorando os métodos de

³⁹ Em uma concepção pós-moderna: Empoderamento é a ação social coletiva de participar de debates que visam potencializar a conscientização civil sobre os direitos sociais e civis. Esta consciência possibilita a aquisição da emancipação individual e da consciência coletiva necessária para a superação da dependência social e dominação política. O empoderamento devolve poder e dignidade a quem desejar o estatuto de cidadania, e principalmente a liberdade de decidir e controlar seu próprio destino, com responsabilidade e respeito ao outro (WOOD, 1997).

aprendizagem educacional, focados no desenvolvimento das capacidades humanas e do capital humano.

Inúmeros estudos têm demonstrado, cada vez mais, que a pobreza não envolve apenas a dimensão econômica, mas também, os aspectos políticos, sociais e culturais, além da qualidade de vida segundo a percepção do indivíduo. Nessa esteira, a CEPAL (2010) reforça que a pobreza também deve ser medida por questões ligadas à renda, ao consumo de bens e os gastos familiares, como forma de medir a falta de acesso a um bem-estar social mínimo. Além disso, não se pode perder de vista que a pobreza por renda familiar e a pobreza infantil tem correlações altíssimas, devido às privações.

Para cumprir o direito a educação a educação básica – inclui-se aqui a educação para a primeira infância, conforme estabelecido nas legislações nacionais da região. A CEPAL advoga que é preciso promover reformas educativas que aumentem a eficiência educacional e, diminua a evasão e repetência escolar. Para isso, o documento orienta que a sociedade deve assumir o compromisso de colaborar com o Estado na consecução do direito a educação na primeira infância.

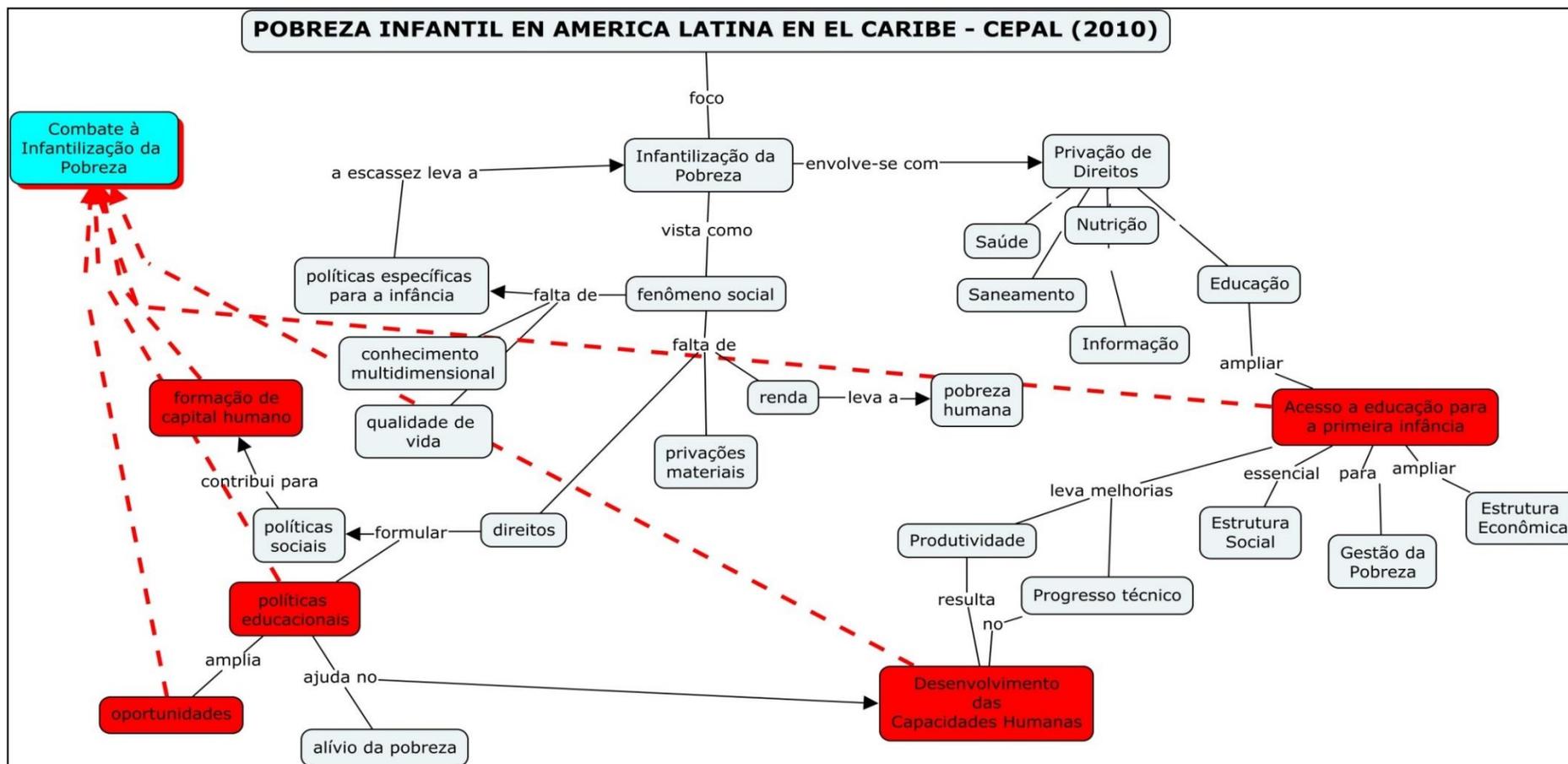
Na encruzilhada entre as necessidades da educação e as necessidades de cuidados para com as crianças pequenas, é necessário expandir o acesso à educação pré-escolar (ou educação para a primeira infância), pois aqueles que participam (dessa modalidade educacional) tende, entre outros ganhos, a obter melhores resultados em escolas primárias. [...] **a educação primária não é mais a condição suficiente para a redução da pobreza, promoção da equidade e o pleno desenvolvimento das capacidades humanas e do capital humano, para que no presente haja melhor desenvolvimento potencial da infância é essencial aumentar as oportunidades futuras das crianças (0-6 anos) a fim de superar a pobreza** (CEPAL, 2010, p.138, grifos nossos).

Neste contexto, o direito a educação para a primeira infância precisa estar vinculado ao direito de cuidados, é imprescindível dar avanços satisfatórios para universalizar a educação de 3 a 6 anos de idade e fortalecer os serviços de atendimento (educação e cuidado) para crianças de 0 a 2 anos, privilegiando meninos e meninas que pertencem a lugares pobres e extremamente pobres.

O mapa conceitual 2 revela-nos que, a infantilização da pobreza é um ‘novo’ fenômeno social que registra profundas privações de direitos enfrentadas pela infância

pobre. As múltiplas faces deste fenômeno, denominado de infantilização da pobreza, são permeadas pela carência de saúde, nutrição, informação, saneamento e, o principal deles, a educação. Tal inópia produz efeitos permanentes na infância, marcando a primeira etapa da vida da criança e perpetuando a reprodução intergeracional da pobreza.

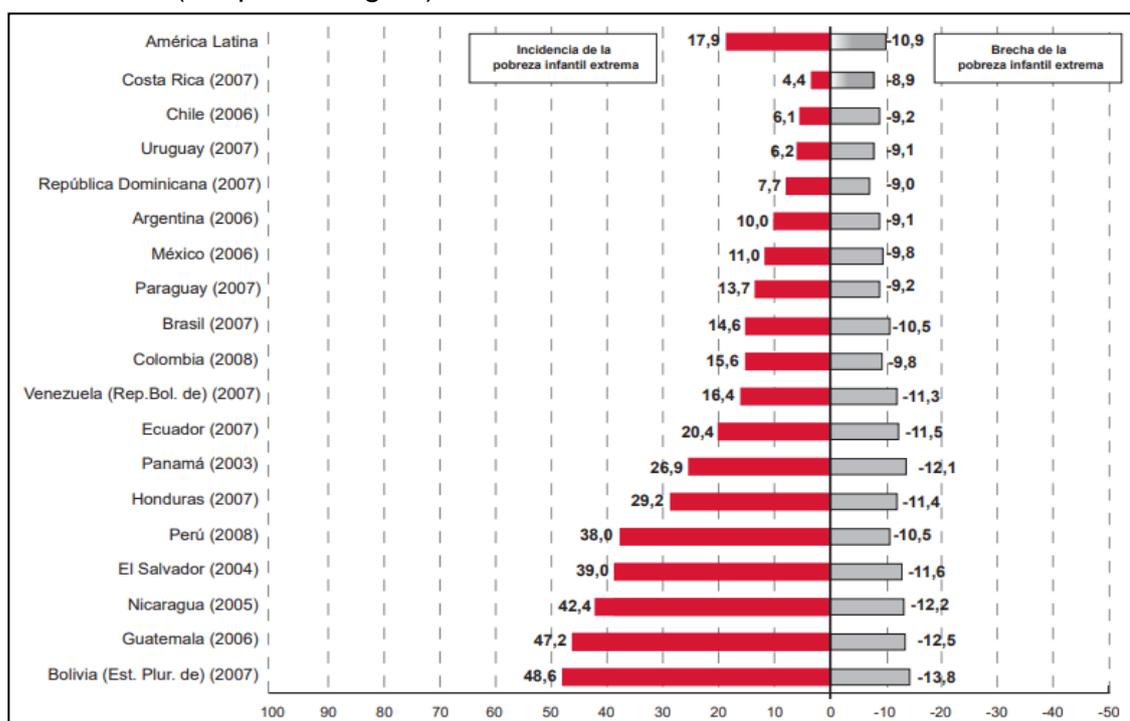
Figura 6 – Mapa Conceitual 2: Pobreza Infantil em América Latina e o Caribe, 2010.



Fonte: elaborado pela autora com base no texto da CEPAL (2010).

Ao analisar os dados estatísticos, apresentados no documento, é perceptível que, países como: Brasil, México, Colômbia, Equador, Panamá, Paraguai e República Dominicana, se encaixam no bloco de pobreza infantil intermediária, mas que esse segmento afeta ao menos 14 % das crianças. Por outro lado, os dados evidenciam que 53% da infância que vive na extrema pobreza se concentra no Brasil, o que em dados populacionais dá um montante de 8,5 milhões de crianças.

Gráfico 8 – América Latina e Caribe (18 países): incidência da pobreza infantil, a partir de 2007 (em porcentagem).



Fonte: CEPAL, 2009.

Segundo o documento, a justificativa para essa realidade é que: “[...] A concentração nos primeiros países é natural, devido a sua grande população e a etapa de transição demográfica em que se encontram, mas a porcentagem de crianças extremamente pobres não supera os 14,6% no Brasil” (CEPAL, 2010, p.39).

O documento realça, ainda, que o Produto Interno Bruto (PIB) dos países que mais são afetados pela pobreza, em particular a infantil, como Brasil, Bolívia, Guatemala, é mais baixo. Ao mesmo tempo, esses países possuem uma limitada capacidade fiscal para obter recursos necessários para as políticas sociais. Em países como o Brasil, 40% das crianças tem uma ou mais privações e 14% tem três ou mais privações, o que é um fator preocupante principalmente se considerarmos seu PIB.

Portanto, na concepção da CEPAL para que haja redução da infantilização da pobreza, os Estados precisam financiar ações em distintas áreas, a principal delas é a educação para a primeira infância. Para isso, recomenda que os países, como Brasil, busquem “[...] mecanismos de financiamento multilateral e mobilização da cooperação internacional” (CEPAL, 2010, p. 43)⁴⁰.

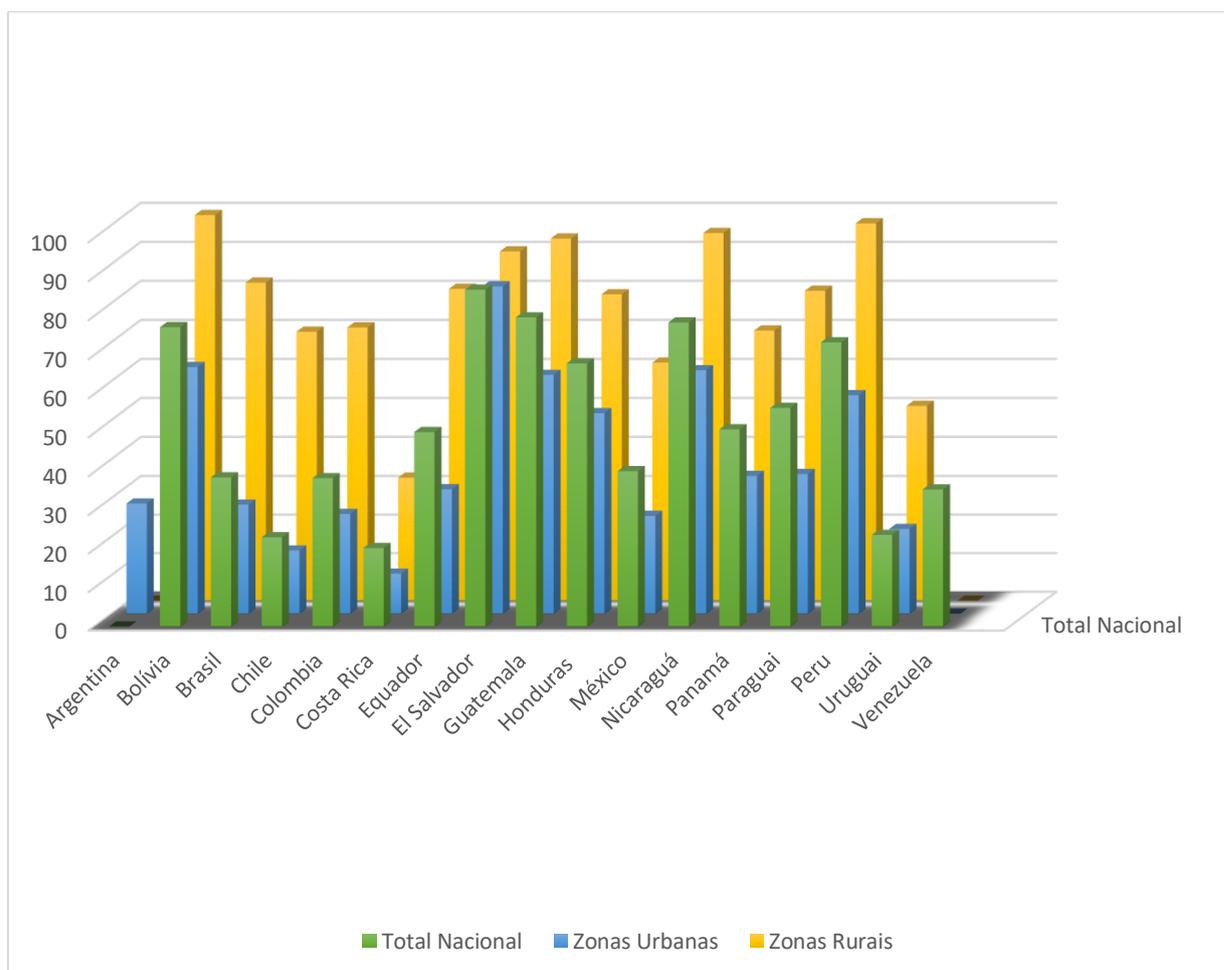
Observa-se que, o pleno direito à educação de qualidade é um princípio consensuado entre os países signatários e organismos internacionais há mais de três décadas. Isto porque, o acesso à educação é entendido como uma condição essencial para superar a pobreza infantil e avançar com maior igualdade de oportunidade, faz-se necessário aumentar os níveis educacionais dos grupos mais pobres.

Investir em educação para a primeira infância é uma forma de supostamente combater à infantilização e o ciclo intergeracional da pobreza. Assim, os investidores e economistas calculam que “[...] **cada dólar que se investe na educação de crianças produz um lucro 10 vezes superior devido ao consequente aumento da produtividade**” (CEPAL, 2010, p. 68, grifos nossos).

Também é importante destacar, que segundo estudos cepalinos sobre educação, os países que têm grupos sociais com maiores privações em matéria de educação, são aqueles que concentram a maior pobreza infantil. Apresentamos, por meio de gráfico, os percentuais da infância com graves e moderadas privações, no que tange ao acesso à educação.

O gráfico 9 demonstra que, os países que mais apresentam a incidência de infantilização da pobreza são aqueles que tem crianças privadas de acesso à educação para a primeira primeiríssima infância [0 a 3 anos] e educação para a primeira infância [4 a 6 anos], como é o caso da Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Peru. Para a CEPAL (2010), o nível educacional dos pais somado as diversas condições de vida como saúde, educação, habitação, renda, saneamento básico das crianças expressam-se em efeitos cada vez mais devastadores para os países da ALC, como a infantilização da pobreza.

⁴⁰ Texto original: “[...] financiamiento multilateral y la movilización de la cooperación internacional (CEPAL, 2010, p. 43).

Gráfico 9 – ALC: incidência da infantilização da pobreza segundo áreas geográficas (2007)

Fonte: CEPAL (2010).

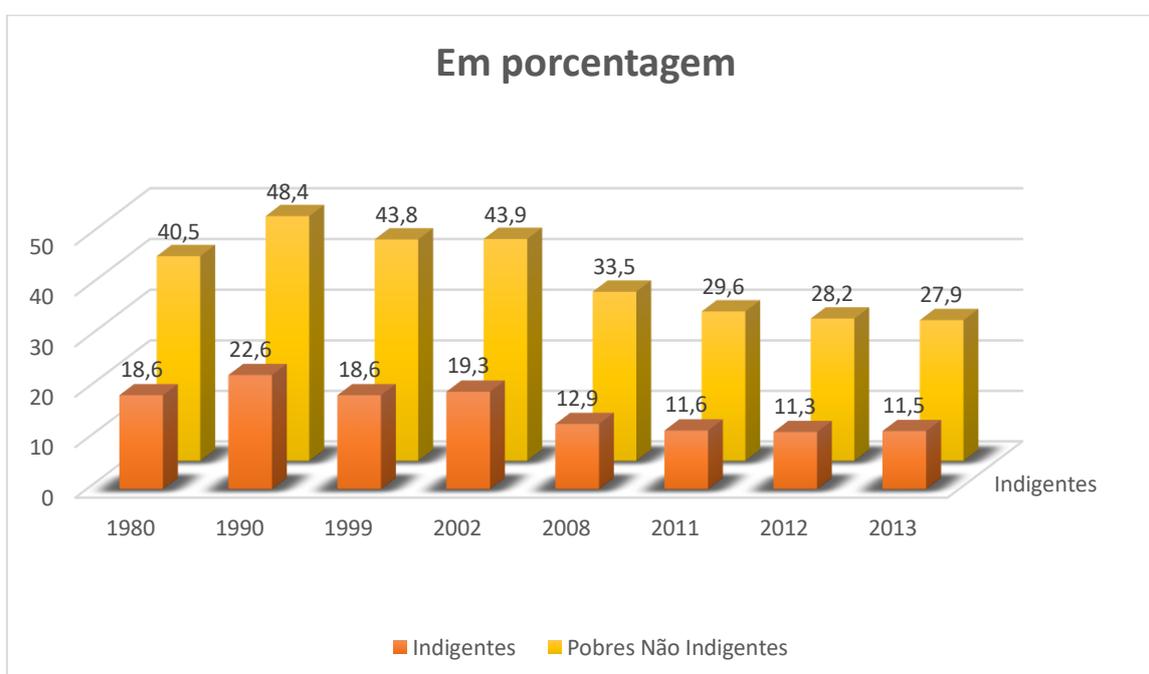
Portanto, a partir da apresentação do gráfico fica evidente a incidência da infantilização da pobreza na região. O documento deixa bem expresso que os Estados da região precisam fortalecer os processos de reforma educacional, com vistas de reestruturar organicamente o sistema educativo, aumentar a eficiência do uso de recursos, melhorar a infraestrutura educativa e, por fim, melhorar os métodos de aprendizagem educacional focando no desenvolvimento das capacidades humanas e do capital humano.

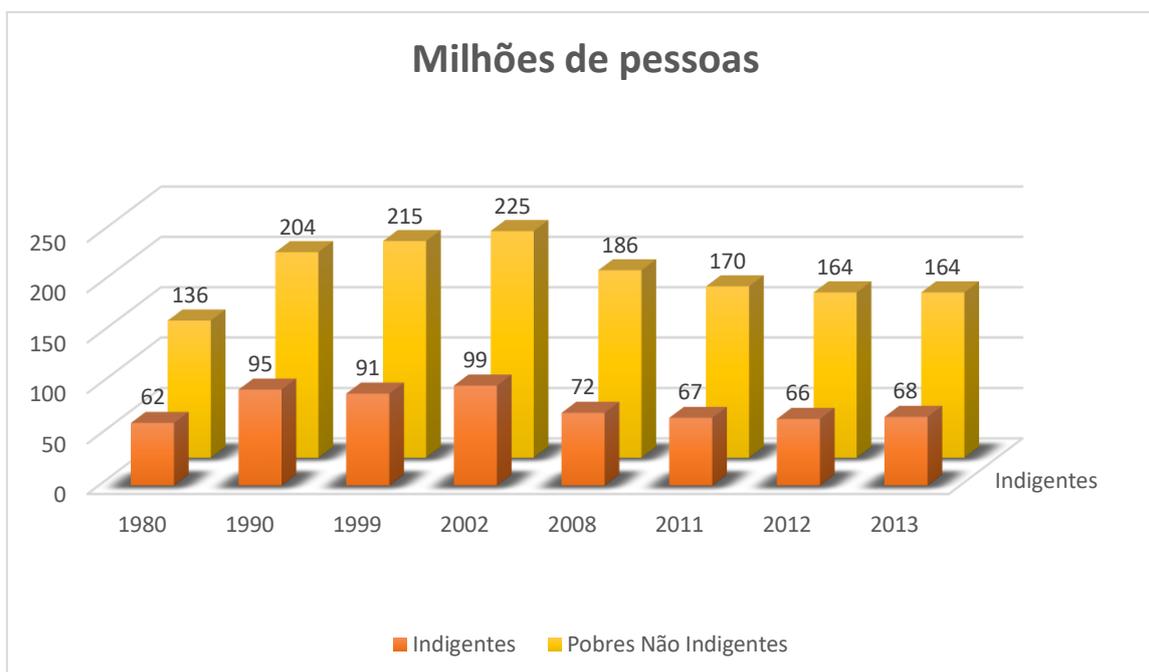
O documento *Panorama Social da América Latina* (CEPAL, 2013) faz análises sobre a pobreza a partir da perspectiva multidimensional, ou seja, associando os índices atualizados da pobreza e da pobreza extrema na ALC, nesta segunda década do século XXI. Para a Comissão (2013), a pobreza tem sido abordada sobre diversos aspectos principalmente o multidimensional, o documento retrata que essa visão

permite analisar não somente a magnitude da pobreza, mas “[...] sua intensidade e seus traços diferenciais em distintos grupos, além de orientar a formulação de políticas de superação da pobreza mais consistente [...]” (CEPAL, 2013, p. 11).

A análise apresentada pela instituição multilateral retrata que o PIB por habitante na ALC cresceu 4,5% em 2010, 3,2% em 2011 e apenas 1,9% em 2012, ano em que os efeitos da crise econômica mundial foram intensos. Mesmo com o crescimento moderado da economia, o quantitativo de indivíduos pobres em 2012 era de 28,2%, ou, 11,3% de extremamente pobres; isto significa que, 162 milhões de pessoas são pobres, das quais 66 milhões são pobres extremos.

Gráfico 10 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência (1980-2013)





Fonte: CEPAL (2013, p. 12).

O gráfico 10 retrata que entre 2002 e 2007, o número de pessoas pobres reduziu a uma taxa de 3,8% ao ano e, o número de indigentes a um ritmo de 7,1% anual (CEPAL, 2013). As observações apresentadas no documento cepalino demonstram que as taxas de pobreza na ALC não foram significativas dado o crescimento do produto por habitante, assim as análises promovidas pela agência têm sido construídas com base nas necessidades básicas insatisfeitas, “[...] aos quais se juntam posteriormente uma medida de privação de renda [...]” (CEPAL, 2013, p. 13).

O documento retrata que uma pessoa que detém ao menos duas carências ou necessidades básicas insatisfeitas expressa ponderações para a medição da pobreza, para isso estabelece um quadro que representa as dimensões que podem direcionar indicadores de carência para a medição da pobreza.

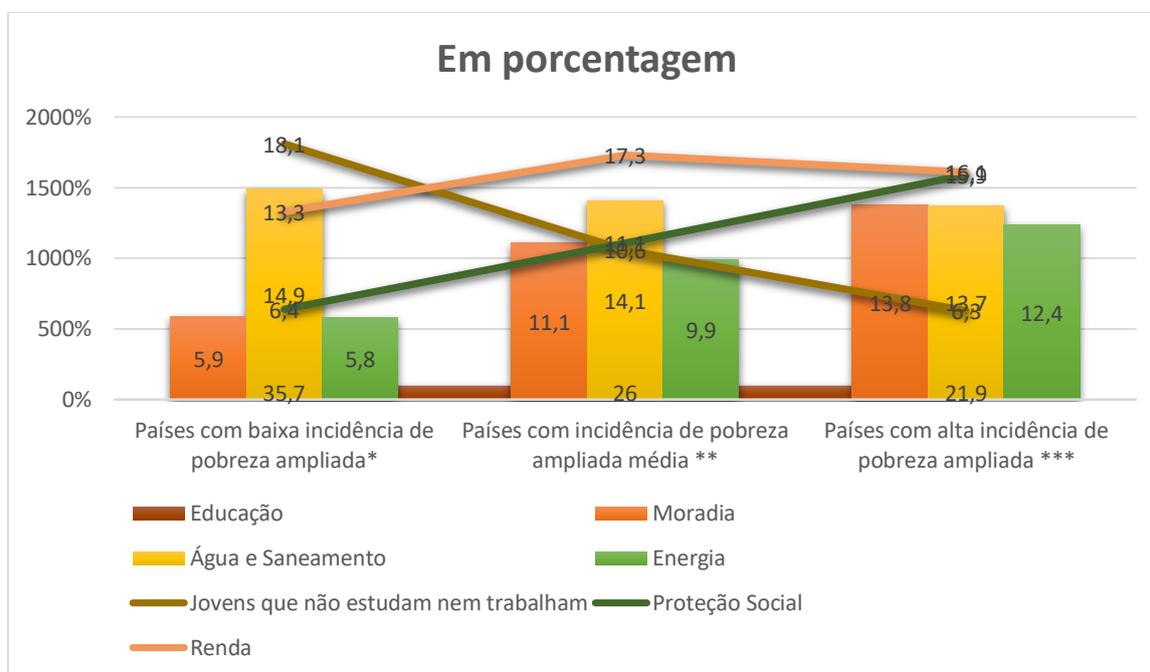
Quadro 7 – Dimensões, indicadores de carências e ponderações para a medição da pobreza com base em indicadores clássicos de necessidades básicas insatisfeitas

Dimensões	Indicadores de Carências
Água e saneamento	
Carência de acesso a fontes de água melhorada	Áreas Urbanas: qualquer fonte de água exceto rede pública. Áreas Rurais: poço não protegido, água engarrafada; fontes de água potável; rio; quebrada; chuva e outros.
Carência de sistema de eliminação de excrementos	Áreas urbanas: não dispor de serviço higiênico ou de um sistema de evacuação conectado à rede de esgoto ou fossa séptica Áreas rurais: não dispor de serviço higiênico ou ter um sistema de evacuação sem tratamento
Energia	
Carência de energia elétrica	Domicílios que não têm eletricidade
Combustível para cozinhar inseguro para a saúde	Domicílios que usam lenha, carvão ou resíduos para cozinhar
Moradia	
Precariedade dos materiais da moradia	Moradia com chão de terra, em zonas rurais e urbanas, ou precariedade dos materiais do teto e paredes
Amontoamento	Três ou mais pessoas por quarto, em áreas rurais e urbanas
Educação	
Não frequência à escola	No domicílio há ao menos uma criança em idade escolar (6 a 17 anos) que não frequenta a escola
Não alcance de uma escolaridade mínima	No domicílio, nenhuma pessoa de 20 anos ou mais alcançou um nível mínimo de escolaridade. - Pessoas de 20 a 59 anos: não concluíram o ensino fundamental - Pessoas de 60 anos ou mais: não concluíram o ensino primário

Fonte: CEPAL (2013, p. 14).

Ao avaliar a pobreza pela questão da renda é preciso considerar as carências que dela surgem, tendo em vista que ambas são medidas incompletas de bem-estar e que a combinação de ambas permite reduzir o quantitativo de pobres na América Latina e Caribe. Ao medir a questão da pobreza a partir do Quadro 7, a CEPAL (2013) ratifica que as carências em moradia e energia tem maior peso nos países que registram os maiores índices de pobreza, porém a dimensão da educação tem maior peso em países em que a incidência de pobreza é menor que 50%.

Gráfico 11 – América Latina (15 países): aporte relativo de dimensões selecionadas para a pobreza, por grupos de países, 2011.



*Países com baixa incidência de pobreza ampliada: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai.

**Países com incidência de pobreza ampliada média: Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela.

***Países com alta incidência de pobreza ampliada: Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras e Paraguai.

Fonte: CEPAL (2013, p. 15).

Conforme o documento, as carências de proteção social têm maior incidência sobre a pobreza, quando se mede a questão das privações. A elevada desigualdade da distribuição de renda é o traço mais característico da pobreza na América Latina, segundo dados da CEPAL (2013), o quintil mais pobre, isto é 20% de domicílios com menor renda, capta em média 5% da renda total; enquanto o quintil mais rico alcança a média de 47% da renda total.

Tabela 4 – América Latina: distribuição de renda dos domicílios, por quintis extremos (2002-2012)

Países	2002				2012			
	Ano	Participação na renda total		Relação da renda média per capita	Ano	Participação na renda total		Relação da renda média per capita
		Quintil Mais Pobre (QI)	Quintil Mais Rico (QV)	QI/QV		Quintil Mais Pobre (QI)	Quintil Mais Rico (QV)	QI/QV
Argentina	2002	5,1	55,0	20,6	2012	6,9	43,6	13,2
Bolívia	2002	2,2	57,7	44,2	2011	4,4	42,6	15,9
Brasil	2002	3,4	62,3	34,4	2012	4,5	55,1	22,5
Chile	2003	4,9	55,1	18,4	2011	5,5	52,5	15,0
Colômbia	2002	4,2	53,3	24,1	2012	4,6	49,8	19,8
Costa Rica	2002	4,2	47,3	17,0	2012	4,7	49,3	16,5
Equador	2002	5,1	48,8	16,8	2012	6,4	43,0	10,9
El Salvador	2001	4,1	49,6	20,2	2012	6,9	41,9	10,3
Guatemala	2002	4,8	51,8	19,3	2012	4,3	53,7	23,9
Honduras	2002	3,8	55,2	26,6	2006	3,5	54,7	25,2
México	2002	5,9	49,1	15,5	2010	6,6	53,7	14,0
Panamá	2002	3,6	52,2	27,3	2011	4,4	52,7	14,5
Paraguai	2001	4,2	51,8	25,8	2012	3,8	43,7	21,3
Peru	2001	4,5	49,6	19,3	2012	3,9	50,8	12,7
Uruguai	2002	8,8	41,8	10,2	2012	10,0	34,8	7,3
Venezuela	2002	4,3	48,2	18,1	2012	6,8	39,0	9,4

Fonte: CEPAL (2013, p. 22).

A tabela assinalada na edição do *Panorama Social da América Latina* (2013), expõe que a distribuição de renda na região, num período de dez anos, tem apresentado uma melhora gradual e quase imperceptível, mas fica evidente em uma comparação de uma década. Tomando como referência as informações de 2002, as cifras mais recentes “[...] indicam que em oito países a proporção quintil mais pobre na renda total se incrementou ao menos 1 ponto percentual [...]”. Por sua vez “[...] há nove países em que a participação relativa do quintil mais rico se reduziu em 5 pontos percentuais ou mais” (CEPAL, 2013, p. 17). Isso significa que, a participação do grupo mais rico continua a superar em 50% em cinco países, essas mudanças nos quintis de renda, também se refletem na questão da pobreza.

Os dados revelam um aspecto muito preocupante ronda a América Latina e o Caribe, a evolução da pobreza monetária nos países da região e sua incidência tem sido cada vez mais elevada em domicílios onde há indivíduos com alto índice de dependência, como crianças e adolescentes. E, desde os anos de 1990, “[...] se iniciou

na região o debate sobre a infantilização da pobreza, conceito cada vez mais vigente pela sobre representação da infância e adolescência nos índices de pobreza em relação a outros grupos etários” (CEPAL, 2013, p. 18).

A infantilização da pobreza na América Latina, é analisada por meio da perspectiva multidimensional. Os indivíduos mais afetados por esse fenômeno são as crianças (0-12 anos), elas estão sujeitas a situações de insuficiência de renda na família, fator que acarreta privação de direitos para a sua sobrevivência, como: educação, saúde, nutrição, entre outros. Assim, a criança encontra-se privada de ativos e oportunidades aos quais ela tem direito, desde a ratificação da Convenção dos Direitos da Criança ocorrida em 1989, ocasionando a exclusão social e a pobreza.

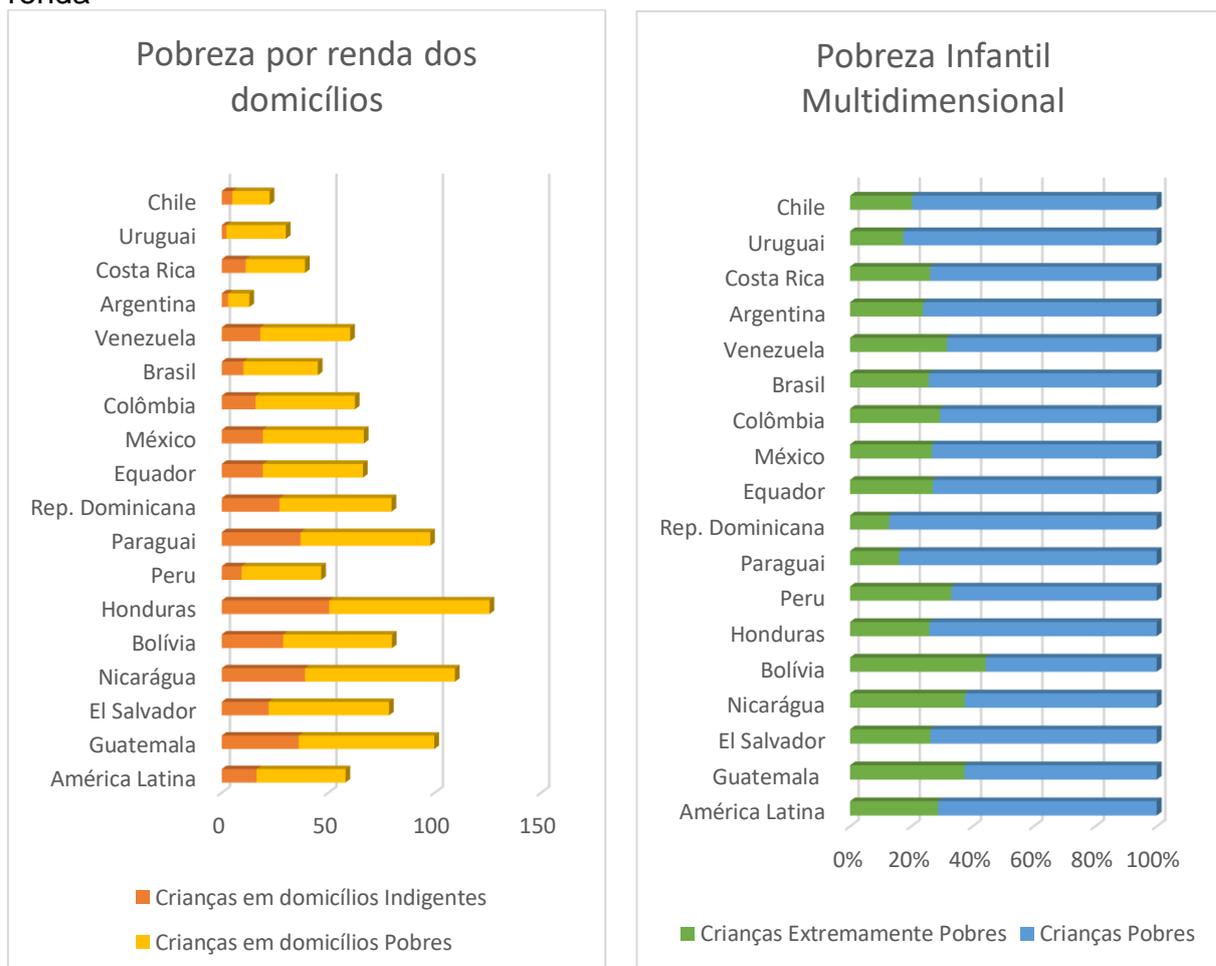
A análise da pobreza que as crianças e adolescentes enfrentam, e a compreensão cabal do fenômeno requerem uma visão integral. Daí a importância de avançar em uma medição multidimensional que identifique as privações vinculadas à provisão e qualidade dos serviços e bens públicos que afetam diretamente estes grupos, bem como as insuficiências de renda para satisfazer as necessidades de todos os membros da família (CEPAL, 2013, p. 19).

Elementos que são totalmente constitutivos de pobreza: educação, nutrição, moradia, água, saneamento e informação (CEPAL/UNICEF, 2012). A partir disso a pobreza é medida por meio de duas vertentes metodológicas cepalinas: i) métodos diretos, medem as privações múltiplas na infância, e ii) métodos indiretos, que medem a pobreza absoluta por meio da renda per capita dos domicílios (CEPAL, 2013).

Do ponto de vista metodológico cepalino, os métodos utilizados demonstram que o caráter universal dos direitos das crianças devem ser valorizados, pois a medida que cada direito é negado ou privado a criança adentra no rol da pobreza, são situações que violam ou descumprem os direitos, e cada privação de direito grave torna-se um indicador de que a criança enquadra-se no fenômeno de infantilização da pobreza (CEPAL, 2013). Segundo informações do documento, na América Latina, existe o quantitativo de 40,5% de crianças pobres, isso implica dizer que, a infantilização da pobreza atinge aproximadamente 70,5 milhões de crianças. Desse montante, 16,3% encontram-se na pobreza extrema e, com ao menos uma privação grave, isto significa que, um em cada seis menores é extremamente pobre, em números são 28,3 milhões de crianças na pobreza extrema (CEPAL, 2013). Não se pode desconsiderar a realidade dos países, pois são diferentes, os países com

pobreza infantil total como: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Peru tem em média 72% das crianças pobres. Já os países com uma pobreza infantil menor, como: Argentina, Chile, Costa Rica, Equador e Uruguai apurou-se um indicador de 19,5% das crianças na pobreza.

Gráfico 12 – América Latina: incidência de extrema pobreza e pobreza infantil total, e porcentagem de crianças em domicílios indigente ou pobres (segundo o método de renda)



Fonte: CEPAL (2013, p. 20).

A intensidade da infantilização da pobreza, decorre das privações graves e moderadas, e tende a ser muito maior em países que não investem em políticas públicas para a primeira infância. A existência de privações na América Latina e Caribe, permite afirmar que as crianças estão com o seu desenvolvimento infantil seriamente comprometido e, as múltiplas privações que atingem crianças extremamente pobres pode causar uma “síndrome” social, pois retira da criança o

direito de desenvolver suas capacidades humanas, fato que contribui para a perpetuação da reprodução do ciclo intergeracional da pobreza (CEPAL, 2013).

A evolução dos níveis de privação na América Latina e em alguns países do Caribe, entre os anos de 2000 e 2012, teve reduções insignificantes, sobretudo, no que se observa com relação a educação. O aumento da privação de uma educação voltada para a primeira infância explica os significativos avanços da infantilização da pobreza total e extrema nos países da região. No entanto, crianças com acesso à educação, desde a mais tenra idade, foram melhor nutridas e, os pais tiveram maior acesso informações, fatores importantes para o avanço da diminuição da pobreza na região (CEPAL, 2013).

As privações apresentadas ao longo do documento estão relacionadas principalmente a educação e informação. A CEPAL considera que para diminuir o problema é necessário intervenções estatais e parcerias com entidades privadas para desenvolver programas e executar políticas. As políticas públicas nessa visão precisam estar articuladas integralmente ao cuidar do fenômeno da infantilização da pobreza. Nesse sentido, os países latino-americanos e caribenhos “[...] precisam estar conscientes de que as intervenções orientadas a melhorar a qualidade de vida das crianças também, muitas vezes, implicam em melhorar a qualidade de vida de todos os integrantes da família” (CEPAL, 2013, p. 22). Por esse motivo, considera ser essencial a integralidade das ações de luta contra a infantilização da pobreza, as quais não podem se restringir unicamente à atuação coordenada do Estado em políticas e programas de caráter social, mas deve também considerar a contribuição de instituições privadas e filantrópicas para promover aspectos psicossociais e cultura de reconhecimento e de respeito dentro das famílias sobre os direitos da criança.

Em síntese, o foco do estudo da agência multilateral é repensar as políticas setoriais, política social e política educacional, que são essenciais na luta contra a infantilização da pobreza, tornando-se uma tarefa urgente, tanto pela magnitude do fenômeno, quanto pelo ciclo intergeracional da pobreza. As ações e políticas específicas para cuidar da infância precisam ser estruturadas e bem delimitadas no âmbito dos países da região. Isso, na perspectiva da CEPAL, se torna necessário não apenas para melhorar a gestão social da pobreza, ou seja, do monitoramento e avaliação de programas e políticas, mas, principalmente para que os países latino-americanos adquiram visões mais abrangentes e ações mais eficazes.

A pobreza é produto das relações contraditórias entre capital e trabalho. Dessa forma, verificamos que a questão social e a pobreza são tratadas nos documentos cepalinos de maneira subjetiva, já que articula a necessidade de articular ações de solidariedade na sociedade civil, e que a crescente pauperização da classe trabalhadora deve-se ao papel desempenhado pelo sistema estatal, que não tem realizado ações necessárias para prover condições mínimas para os pobres, principalmente para crianças e adolescentes, já que são eles quem mais sofrem com a pobreza, segundo os dados da agência multilateral.

Importa destacar, que a pobreza está explícita no discurso burguês, e utilizada como estratégia de “[...] conversão do ideológico em natural, visando acima de tudo neutralizar os efeitos da luta de classes, procurando apresentar uma imagem de harmonia e integração” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 27). À luz do materialismo histórico verificou-se que a infantilização da pobreza ocorre a partir de um conjunto de problemas econômicos, políticos e sociais, já que a pobreza e a desproteção social são marcas seculares da desigualdade social, denominado de os imperativos estruturais da sociedade capitalista que produzem a pobreza.

Assim, compreendemos a infantilização da pobreza disseminada por organismos e organizações internacionais como algo inerente ao sistema capitalista. Discordamos veementemente do discurso de agências internacionais, como a CEPAL, que colocam a educação e a pobreza na centralidade dos debates públicos associando esses assuntos ao novo *ethos* individualista e ao esforço pessoal. Para isto, “[...] o capital precisa de personificações que façam a mediação (e imposição) de seus imperativos objetivos como ordens conscientemente exequíveis sobre o sujeito real, potencialmente o mais recalcitrante, do processo de produção” (MÈSZÁROS, 2011, p. 126).

O fato é que, tanto agências internacionais como o Estado são representantes e mediadores do sistema capitalista, buscam a todo custo apresentar remédios eficazes para amenizar as feridas da pobreza, ou, da infantilização da pobreza, como forma de controlar a ordem supranacional e local. O Estado tem papel fundamental nesse processo, à medida que é ele quem oferece garantias para que as potenciais rebeliões, que podem ser causadas pelos vulneráveis e os excluídos socialmente, não fuja do controle (MÈSZÁROS, 2011). Enquanto as precauções por parte do Estado forem devidamente eficazes, surgindo na forma de políticas focalizadas, como para a educação da primeira infância, e consigam controlar as consequências geradas pelo

mecanismo produtor de pobreza, tanto o Estado quanto o sistema capitalista continuarão operando na reprodução sociometabólica do capital.

Para compreendermos as particularidades da repercussão da ‘infantilização da pobreza’ na política brasileira para a primeira infância a partir das orientações cepalinas, na próxima seção analisaremos a relação entre a redefinição do papel do Estado com o marco legal da ‘infantilização da pobreza’ e as políticas educacionais dela decorrente, como estratégia para o gerenciamento da pobreza.

4 MARCO LEGAL DA INFANTILIZAÇÃO DA POBREZA: POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA BRASILEIRA

Na seção anterior tratamos da infantilização da pobreza na perspectiva da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Abordamos o processo histórico e as formulações ideológicas e identificamos nos documentos, produzidos a partir da década de 1990, as propostas relacionadas à infantilização da pobreza. Assim, esta seção tem o objetivo de apreender o cenário histórico-econômico que envolve as políticas educacionais brasileiras para as crianças de 0 a 6 anos de idade, na qual se insere a infantilização da pobreza.

A partir do referencial adotado nessa pesquisa, reafirmamos que para analisar a política educacional é imprescindível compreender as suas relações macroeconômicas e microeconômicas endereçadas a infantilização da pobreza. Com as condições socioeconômicas e políticas vivenciadas pela sociedade capitalista do século XX e início do século XXI, as instituições jurídico-institucionais (partidos políticos, escolas, universidades, igrejas, sindicatos, agremiações sociais e culturais, meios de comunicação, redes sociais da internet, e, o próprio Estado) e as instituições sociais constituem a representatividade da política de maneira ampla (DEITOS, 2010).

O enfoque de nossas discussões segue os pressupostos de cuidar da infantilização da pobreza, considerando a criança enquanto sujeito em seus aspectos sociais, culturais e históricos. Portanto, as análises aqui empreendidas compreendem a criança enquanto sujeito histórico pertencente a materialidade histórica.

Assim, nessa seção, visando compreender e analisar o marco da infantilização da pobreza, estabelecemos as seguintes dimensões: a) num primeiro momento, abordaremos a redefinição do papel do Estado brasileiro na perspectiva da política da Terceira Via com vistas a compreender o processo implementação das políticas públicas para a primeira infância; b) posteriormente, as políticas educacionais de promoção e desenvolvimento das capacidades humanas na educação para a primeira infância evidenciando as relações com as orientações cepalinas.

4.1 Reforma educacional e a redefinição do papel do Estado no encaminhamento de políticas educacionais para a infantilização da pobreza

Considerando que as políticas econômico-educativas se inserem no contexto de redefinição do papel do Estado brasileiro, compreendemos que para entender melhor o sentido das formulações atuais é preciso apreender sua formação histórica, bem como os diferentes papéis desempenhados por ele na sociedade capitalista.

Para Marx e Engels (1988), o Estado moderno é a formação de um grupo para administrar assuntos comuns de toda a burguesia. Na perspectiva de Cury (1985) o Estado é entendido como “[...] não somente como uma organização burocrática de poder, mas como uma estrutura reguladora do sistema capitalista, serve aos desígnios das classes sociais que dele se apossam e através dele exercem a hegemonia legitimadora da dominação” (CURY, 1985, p. 55). Entendemos, assim, que no interior do Estado onde se condensam as contradições sociais, tornando-o um palco de lutas e de construção de coesão da unidade social. De acordo com Carnoy (1990) na perspectiva materialista histórica:

[...] o Estado é um instrumento de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe (CARNOY, 1990, p. 67).

Podemos ressaltar que o Estado é a expressão política da sociedade de classes, sem, contudo, ser proveniente de um complô de classe. Dessa maneira, os escritos materialistas históricos defendem que o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos e as contradições sociais entre os diferentes interesses econômicos, e que até mesmo esses interesses são controlados pela classe dominante. Nesta perspectiva, de interesses econômicos o Estado se tornou uma instância reguladora e organizadora do modo de produção capitalista (CURY, 1985).

Ao longo do processo histórico-social a atuação do Estado foi se modificando em correspondência com mudanças produtivas, conforme lembra Netto e Braz (2011)

“[...] a produção capitalista não é tão-somente produção e reprodução de mercadorias e de mais-valia: **é produção e reprodução de relações sociais**” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 146, grifos dos autores), isso implica em mudanças em todas as dimensões das relações de produção.

Enfatizamos que o Estado, como se apresenta na atualidade, “[...] não foi uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da história”, suas expressões e discursos são formas específicas da sociedade moderna e capitalista (MASCARO, 2018, p. 46). Portanto, podemos dizer que o Estado moderno é uma instituição cujo papel é assegurar a troca de mercadorias e a exploração da força de trabalho sob a forma assalariada. Por isso o Estado é sustentáculo da reprodução capitalista (MASCARO, 2018).

Nesse sentido, deve-se entender o Estado não como um aparato neutro à disposição da burguesia, para que, nele, ela exerça o poder. É preciso compreender na dinâmica das próprias relações capitalistas a razão de ser estrutural do Estado. Somente é possível a pulverização de sujeitos de direito com um aparato político, que lhes seja imediatamente estranho, garantindo e sustentando sua dinâmica. Por isso, o Estado não é um poder neutro e a princípio indiferente que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação. Sendo estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado, individualmente tomados, é, ao mesmo tempo, elemento necessário de sua constituição e da reprodução de suas relações sociais (MASCARO, 2018, p. 47).

A própria dinâmica do Estado em relação ao trabalho e ao capital revelam sua natureza contraditória, já que em sua forma política estatal, esse não é indiferente ao todo social, “[...] o Estado é, na verdade, um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas de sociabilidade” (MASCARO, 2018, p. 49). O processo de integração do trabalho ao capital tem como principal pressuposto separar o produtor de seus meios de produção, convertendo-o em trabalhador assalariado, essa condição impõe ao trabalhador subordinação ao capitalista, e este acaba monopolizando os meios de produção. Para que tal movimento fosse legitimado, houve a necessidade de inserção de uma instituição de aparato político para conciliar os interesses ao modo de produção vigente. Essa instituição passou regular a contradição entre capital e trabalho, e, também, de gerir

em favor do capitalista os antagonismos próprios do sistema. Essa máquina política é o Estado moderno, que tem características determinadas historicamente. Porém,

[...] o Estado não é uma invenção do capitalismo e muito menos uma eterna condição, mas surgiu a partir da divisão social do trabalho, da sociedade de classes que para sustentar e legitimar o domínio econômico de uma classe sobre a outra, para possibilitar a exploração do homem pelo homem e manter essa desigualdade social criou novos complexos sociais, entre os mais importantes, estão o Estado e o Direito (ZEFERINO, 2010, p. 101).

Assim, compreendemos a intrínseca e inexorável relação do Estado com a dinâmica capitalista de exploração da mais-valia. O Estado desempenha o papel de controle da reprodução social e, sua funcionalidade é de conservar a dialética econômica e política que beneficia o capital (BIZERRA, 2016). Destacamos, ainda, que o Estado utiliza de mecanismos de intervenção para garantir as condições necessárias para o acúmulo privado da riqueza pelos detentores do capital. A estrutura do Estado moderno mantém relação de “[...] complementariedade com a base material do sistema do capital, administra, num contexto de efervescentes lutas [...], os efeitos das desigualdades sociais em face do agravamento da questão social [...]” (BIZERRA, 2016, p. 11) e, ainda, regula os conflitos existentes derivado da distribuição desigual da riqueza.

Portanto, o Estado como palco de disputas é fundamental para a reprodução das relações sociais, e os interesses “[...] se direcionam para nutrir o funcionamento do modo de produção capitalista” (MOURA, 2013, p. 38). Dessa forma, as providências econômicas tomadas por parte do Estado, para diminuir o impacto das crises, conforme orientações das agências supranacionais (FMI, BM, BIRD, BID, entre outras) não foram suficientes para eliminar a crise econômica, pois “[...] apesar das providências, que sinalizam o redimensionamento do papel do Estado em face da dinâmica econômica, o desenvolvimento do capitalismo [...] aponta para o caráter ineliminável das crises” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 166).

Dessa maneira, a crise instaurada a partir da década de 1970, manifesta os sintomas da crise estrutural do capital. No entanto, para os teóricos neoliberais, a crise que se alastrava na América Latina, especialmente no Brasil, seria devido ao mau funcionamento da máquina estatal, sua falta de efetividade, crescimento distorcido,

custos operacionais, a dívida pública e a incapacidade de se adequar ao processo de globalização em curso (BRESSER-PEREIRA, 1997).

As estratégias de redefinir o papel do Estado, destinavam-se a legitimar o consenso das ações da sociabilidade burguesa, que se consubstanciou em meados dos anos de 1990. Por certo, as orientações políticas que direcionam as reformas, têm caráter não só explicativo, mas, ao mesmo tempo orientador. Isto porque não explicam somente qual deve ser o rumo das mudanças econômicas, mas prescrevem quais devem ser as medidas estruturais e conjunturais a serem tomadas para o enfrentamento da crise.

Para Lima e Martins (2005), o impulso surpreendente do projeto político de refuncionalização do papel do Estado, deveria atender aos princípios políticos da terceira via. A política de terceira via surgiu como uma alternativa para os efeitos devastadores do neoliberalismo ortodoxo e para o fracasso do socialismo, Giddens (2005), concebeu uma matriz teórico-ideológica que atendesse aos preceitos políticos e econômicos do mundo globalizado, que se constituiu “[...] em importante instrumento de ação da nova pedagogia da hegemonia” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 43).

A terceira via, a partir dos anos de 1990, endossou uma nova agenda político-econômica em “[...] para o mundo nos limites do capitalismo” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 43). Esse projeto denominado de terceira via é a retomada dos princípios neoliberais de uma maneira polida associados aos preceitos da socialdemocracia. Portanto, a política de terceira via “[...] é uma alternativa de levar a cabo as reformas já iniciadas dos processos da social-democracia e oferecer uma estrutura dentro da qual estes processos [possam] ser ajustados” (GIDDENS, 2005, p. 39). O propósito está explícito, ao afirmar que:

[...] o grande desafio dos socialistas modernos é governar o capitalismo de forma mais competente e mais justa do que os capitalistas. Alguma forma de socialismo de mercado poderá ser alcançada no futuro. Agora, porém, quando a Nova Esquerda disputa as eleições e assume os governos, ela não o faz para transformar o país em socialista em um breve espaço de tempo – essa ilusão voluntarista está descartada -, mas para aprofundar a democracia e promover uma maior igualdade de oportunidade, lograr melhores taxas de desenvolvimento econômico do que os partidos conservadores (GIDDENS, 2005, p. 5-6).

Giddens sistematizou as formas de atuação e execução da política de terceira via no mundo capitalista. A alternativa proposta, pode ser conhecida como: centro radical, centro-esquerda, nova esquerda, nova socialdemocracia, socialdemocracia modernizadora, governança progressiva ou terceira via¹. O novo projeto político-neoliberal, passa por um refinamento, a partir dos anos de 1990, a fim de, torná-lo um pouco mais compatível com a base do capitalismo humanizado, direcionando à força social de centro-esquerda.

A perspectiva da política da terceira via² foi formulada, basicamente, pelo sociólogo britânico Anthony Giddens³. Essa perspectiva política questiona os pressupostos ortodoxos do neoliberalismo que tinha seus ideais pautados em Hayek e Friedman. Isso porque, entendia-se que as propostas ortodoxas não foram suficientes para recuperar as taxas de crescimento econômico diluindo o *consenso de Welfare State*. Para Giddens (2005b), as razões para o debate socialdemocrata parte do descrédito do marxismo e das profundas mudanças econômicas e tecnológicas que avança sobre o mundo após os anos de 1970. Assim, “[...] a socialdemocracia pode não só sobreviver, mas também prosperar, tanto num nível ideológico quanto num nível prático” (GIDDENS, 2005b, p. 7).

Os argumentos utilizados pelo sociólogo britânico perpassam pelo ideal de uma renovação social-democrática, tendo em vista que como a direita se rendeu ao neoliberalismo e fracassou e o velho socialismo não deu conta de combater as forças capitalistas, se fez necessário fornecer novas orientações para uma atuação mais eficaz por parte do Estado. Analogamente, a intenção era criar um consenso internacional modernizador para o século XXI, adquirindo uma abordagem que

¹ De acordo com Chauí (1999) o termo Terceira Via fora empregado pelo fascismo para indicar um projeto político que pretendia equidistante do liberalismo e do socialismo, reaparecendo nos anos de 1940 a fim de consolidar o peronismo e, posteriormente, como dos anos de 1990 para cá, tem a pretensão de se colocar para além da direita liberal e da esquerda socialista.

² Para Giddens (2005) a Primeira Via são as ideias socialistas que por serem radicais demais fracassaram, já que assentavam sua gestão no planejamento econômico. Já a Segunda Via, o neoliberalismo foi descartado até mesmo pelos adeptos da direita, tendo em vista que com a crise do leste asiático, essa prerrogativa tornou-se instável e desestabilizou-se.

³ Anthony Giddens, nasceu em 1938, principal organizador da teoria política da Terceira Via. Foi assessor do ex-primeiro-Ministro inglês Tony Blair e passou a ocupar em 1996 o cargo de reitor da London School of Economics. O construto teórico da Terceira Via está organizado especialmente em três obras: Para Além da Esquerda e da Direita: o futuro da política radical (1996), A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia (2001) e A Terceira Via e seus críticos (2001b).

atendesse aos pressupostos da 'nova' ordem mundial, já que “[...] as ideologias políticas preexistentes perderam sua ressonância⁴” (GIDDENS, 2005b, p. 11).

De acordo com Neves (2005) e Martins (2009) os objetivos desse programa, a terceira via, são: (a) difundir os parâmetros da nova sociabilidade; (b) preservar o *modus operandi* do sistema capitalista como único e possível modo de vida para a sociedade moderna; (c) formular propostas e estruturas políticas que não tenham tanta resistência no que tange a coesão social; (d) recuperar o crescimento e as taxas da economia.

O ciclo ortodoxo neoliberal, vividos na década de 1980 até o início dos anos de 1990, revelou os limites e inconsistências no sistema capitalista. A instabilidade da economia mundial frente ao desenvolvimento econômico neoliberal permitiu a ascensão de um movimento revisionista, que buscava realinhar as bases políticas e econômicas perdidas em meados dos anos de 1980. De acordo com Martins (2009), o fenômeno de ocidentalização da sociedade moderna, a organização da sociedade civil e o equilíbrio entre sociedade e o aparelho do estatal no início dos anos de 1990, permitiu que os neoliberais reconhecessem a importância da participação popular, tornando-a uma “[...] instância articuladora da nova sociabilidade e não como um fenômeno nocivo a ser contido, ou mesmo reprimido, como recomendado pelo pensamento hayekiano ortodoxo e praticado por vários governos eleitos [...] do centro e da periferia” (MARTINS, 2009, p. 60).

Nesse sentido, o ideário neoliberal de terceira via passou a ser enunciado como um *nouveau* projeto político de ascensão para o desenvolvimento econômico, na chamada era da globalização. A enunciação de uma alternativa ao ideário neoliberal e ao Estado de bem-estar social, a terceira via, convergia com a atuação dos organismos internacionais nos países periféricos e centrais.

Segundo Giddens (2005b), para expandir o papel do Estado era necessário que houvesse uma maior participação da sociedade civil, uma maior flexibilização nos processos de produção no que tange aos contratos de trabalho, maior intensificação da mundialização do capital e conseqüentemente, um acordo que atendesse a lógica

⁴ Para Giddens (2005) as políticas keynesianas ficaram defasadas, as propostas hayekianas fracassaram e os pressupostos teóricos marxianos foram enterrados junto com o Muro de Berlim. Portanto, para o britânico a criação de uma política alternativa é um fato essencial, retrata que “[...] vou supor que a Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a socialdemocracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender a socialdemocracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (GIDDENS, 2005b, p. 36).

de mercado. Em sua, a proposta giddensiana direciona-se a “[...] renovação da sociabilidade do capital [...] não consiste numa alternativa às proposições da direita e da esquerda como divulgado, mas sim na afirmação da validade do neoliberalismo” (MARTINS, 2009, p. 3). O projeto político de terceira via não diverge dos princípios neoliberais estabelecidos, o contraponto da modernizadora socialdemocracia é sua estratégia e dinâmica de ação, dando ao capitalismo uma *face mais humanizadora*, combinando princípios de mercado de justiça social, esse alinhamento inseria no movimento político e econômico como forma de não criar resistência e abalos na coesão social.

O projeto modernizador da terceira via, progrediu progressivamente nos governos dos anos de 1990, quando estes começaram a promover programas que integravam a política de Terceira Via, mesmo que não usassem dessa expressão. Nessa perspectiva há governos que se autodeclaram de Terceira Via, como: Reino Unido, Nova Zelândia, Coréia, Taiwan, Brasil, Argentina e Chile (GIDDENS, 2005b), bem como a Organização das Nações Unidas (ONU) e CEPAL ao contribuir na difusão da sociabilidade capitalista para o mundo ao inspirar-se também na política de Terceira Via (MARTINS, 2009).

As ações políticas propostas na socialdemocracia visam atender os pressupostos da governança global, ao enfatizar que a existência dos governos serve para: proteger a esfera pública aberta; prover diversidade de bens públicos; regular os mercados no interesse público; fomentar a paz social; desenvolver e promover o capital humano por meio do sistema de educação (GIDDENS, 2005b, p. 57).

[...] a reestruturação do governo deveria seguir o princípio ecológico de **obter mais com menos**, compreendido não como redução, mas como aperfeiçoamento do valor entregue. **A maioria dos governos ainda tem um bocado a aprender com a melhor prática empresarial** – por exemplo, controle de metas, auditorias eficazes, estruturas de decisão flexíveis e maior participação dos funcionários – o último destes sendo um fator de democratização (GIDDENS, 2005b, p. 84, grifos nossos).

Isso comprova que as estratégias políticas da socialdemocracia modernizadora orientam as dinâmicas neoliberais para o século XXI, buscando de maneira incisiva e com um olhar *mais humanizado*, educar o consenso por meio dos interesses do capital. Isto se justifica “[...] porque a classe empresarial, além de se manter como

dominante, desejar firmar neste início de século como classe dirigente de uma sociedade tão complexa como é a formação social” (MARTINS, 2009, p. 12).

Para Giddens (2005b), a política de terceira via busca unir a eficiência econômica e a justiça social, preceitos que se tornam o motor dessa ‘nova’ política, já que *não há direitos sem responsabilidades*. O teórico constata que os governos têm conglomerados de responsabilidades “[...] para com seus cidadãos e outros, incluindo a proteção aos vulneráveis” (GIDDENS, 2005b, p. 75). Nessa perspectiva ele apresenta reformas, que mesmo dentro dos limites do capital precisam ser mais resistentes as mudanças sociais que vinculam-se à família, ao trabalho e a identidade pessoal e cultural, além de “[...] apoiar a continuidade na vida familiar, **especialmente protegendo o bem-estar das crianças, é umas das mais importantes metas da política**” (GIDDENS, 2005b, p. 78, grifos nossos). O autor evidencia, que em meio a uma nação cosmopolita, que enfrenta diversas divergências entre esquerda e direita, é preciso promover a inclusão social e quem tem o papel central na promoção e construção de uma agenda política internacional são os sistemas transnacionais.

A criação de uma agenda internacional, com vias de construir o consenso internacional para educar a sociabilidade, além de criar uma sociedade civil ativa. A “sociedade civil ativa” significa o movimento de renovação política articulado pelos indivíduos, e a política de terceira via auxilia nesse processo ao valorizar mais os indivíduos renovando a solidariedade danificada pelo processo de luta de classes.

De acordo com Martins (2009), o preceito de sociedade civil ativa, é “[...] o espaço de encontro com o outro e de realização do ‘eu’ no sentido da promoção da coesão social [...]”, ou seja, o predomínio do *ethos* individualista e da meritocracia promoveriam a ascensão social, mas também permitiria o diálogo entre esses indivíduos (MARTINS, 2009, p. 72). Os princípios terceira-vianos permitiriam a “[...] renovação comunitária através do aproveitamento da iniciativa local com engajamento das ‘ações voluntárias’, sobretudo em áreas mais pobres” (GIDDENS, 2005b, p. 89-90).

Além de fomentar um ‘novo’ tipo de cidadão, com vistas de construir um conformismo social, as recomendações da política de terceira via foram amplamente disseminadas pelos organismos internacionais, inclusive a CEPAL. Para Carvalho e Garcia (2016) a estruturação e configuração da agenda internacional que atende os

preceitos de terceira via, desencadeou-se na criação da Cúpula da Governança Progressista⁵, para exemplificar, vejamos o quadro:

Quadro 8: Construção da Agenda Internacional da Terceira Via

CONSTRUÇÃO DA AGENDA INTERNACIONAL DA TERCEIRA VIA		
ANO	Local	Participantes
1992	Eleição de Bill Clinton nos EUA	Anthony Giddens foi seu acessor
1994	Publicada a obra <i>Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical</i> de Giddens, publicada no Brasil em 1996.	
1998	Publicada a obra <i>A terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia</i> de Giddens.	
1998	1º Seminário realizado em Washington (EUA)	O Seminário contou com a participação do então presidente americano, Bill Clinton, do primeiro-ministro britânico, Tony Blair, e do então primeiro-ministro italiano, Romano Prodi. O objetivo foi trocar experiências para uma frente política internacional.
1999	2ª Reunião realizada em Washington (EUA)	A agenda da Terceira Via foi ampliada, contando com a participação de Bill Clinton (EUA), Tony Blair (Grã-Bretanha), Gerhard Schoroder (Alemanha), Wim Kok (Holanda) e Máximo D" Alemã (Itália)
1999	Florença (ITA)	1ª Reunião - Criação da Cúpula da Governança Progressista Contou com a participação de Bill Clinton (EUA), Tony Blair (Grã-Bretanha), Gerhard Schoroder (Alemanha), Wim Kok (Holanda) e Máximo D" Alemã (Itália) e Fernando Henrique Cardoso (Brasil)
2000	Berlim (ALE)	2ª Reunião da Cúpula da Governança Progressista Participaram 14 chefes de Estado e de governo, dentre eles Bill Clinton (EUA), Tony Blair (Grã-Bretanha), Leonel Jospin (França) e Fernando Henrique Cardoso (Brasil)
2002	Estocolmo (SE)	3ª Reunião da Cúpula da Governança Progressista Participaram 13 chefes de Estado e de governo, dentre eles Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Chrétien (Canadá), António Guterres (Portugal), Gerhard Schroeder (Alemanha) Tony Blair (Reino Unido) e Ricardo Lagos (Chile)
2003	Londres (ING)	4ª Reunião da Cúpula da Governança Progressista Estiveram presentes de 15 chefes de Estado e de governo, além de Tony Blair (Grã-Bretanha) e de Lula da Silva (Brasil), participaram chefes de Estado da Argentina, Chile, Canadá, Alemanha, Suécia, Nova Zelândia, Polônia, África do Sul e Coréia do Sul.

⁵ "A Cúpula Mundial realizada em Copenhague de 6 a 12 de março de 1995, diferentemente das demais conferências da agenda social da ONU na década de 90, não teve precedentes. Foi o primeiro grande encontro internacional havido sobre o tema do desenvolvimento social. Esse fato é consignado no primeiro parágrafo preambular da Declaração político-programática solenemente adotada na ocasião pelos governantes presentes ou representados na capital dinamarquesa, nos seguintes termos: "Pela primeira vez na história, a convite das Nações Unidas, nós, Chefes de Estado e de Governo, reunimo-nos para reconhecer a importância do desenvolvimento social e do bem-estar humano de todos, e para conferir a esses objetivos a mais alta prioridade, agora e no Século XXI" (ALVES, 1997, p.142).

2004	Londres (ING)	5ª Reunião da Cúpula da Governança Progressista Participaram de 14 chefes de Estado e de governo, dentre eles Tony Blair (GrãBretanha), Lula da Silva (Brasil), Gerhard Schröder (Alemanha), Thabo Mbeki (África do Sul), Néstor Kirchner (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), Jean Chrétien (Canadá), Vladimir Spidla (República Checa), Leszez Miller (Polônia), Meles Zenawi (Etiópia), Helen Clark (Nova Zelândia) e Bill Clinton (ex-presidente dos EUA).
2006	Hammaraskraal (África do Sul)	6ª Reunião da Cúpula da Governança Progressista Estiveram presentes 14 líderes, entre eles: Tony Blair (Grã-Bretanha), Lula da Silva (Brasil), Meles Zenawi (Etiópia), Thabo Mbeki (África do Sul); Göran Perssson (Suécia), Lee Hae-Chan (Coreia do Sul) e Helen Clark (Nova Zelândia).
2009	Viña del Mar (Chile)	7ª Reunião da Cúpula da Governança Progressista Estiveram presentes Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Michelle Bachelet (Chile), Tabaré Vázquez (Uruguai), Cristina Kirchner (Argentina), Joe Biden (Estados Unidos), Gordon Brown (GrãBretanha) e Jens Stoltenberg (Noruega)

Fonte: quadro elaborado por Carvalho e Garcia (2016, p. 67-68), com base em Martins (2007).

O Brasil não ficou aquém dessas mudanças, as estratégias para a construção desse ‘novo’ padrão mundial de sociabilidade expressam-se no governo do, então, ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) a adesão à política de terceira via tendo por dimensões mais significativas de seu mandato a Reforma do Aparelho do Estado brasileiro. Para isso indica quatro componentes essenciais para a reforma:

[...] 1) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização, como o conseqüente envolvimento de organizações sociais, principal parâmetro que fundamenta a proliferação do terceiro setor.2) a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação, que está diretamente relacionado com o maior ou menor grau de intervenção estatal no funcionamento do mercado. 3) aumento da governança, ou seja, recuperação da capacidade financeira e administrativa para superação da crise fiscal e diminuição da burocracia, além de existir uma redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; 4) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 1).

No quadro histórico ao qual o Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi elaborado a “crise de Estado” como pronunciada pelo ex-ministro

Bresser-Pereira marcava o último quarto do século XX. E a proposta neoliberal de terceira via, começa a tomar forma, assim, o movimento em direção à reconstrução do Estado torna-se dominante.

[...] uma reconstrução que é necessária quando promove o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e abertura comercial; que pode ser meramente conservadora quando se concentra na flexibilização dos mercados de trabalho; mas que se torna progressista quando aprofunda o regime democrático e amplia o espaço público não-estatal (BRASIL, 1995, p. 15).

A finalidade do Plano de Reforma do Aparelho do Estado⁶ (1997) desenvolvido por Bresser-Pereira, ex-ministro e economista, era impulsionar a economia de um país emergente. Cabe salientar de acordo com o documento o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, a definição de Aparelho do Estado e suas funções.

O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema condicional – legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que têm o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (BRASIL, 1995, p. 16).

A necessidade de Reforma do Estado brasileiro é justificada, como uma louvável saída para a crise de ordem fiscal, pois a flexibilização de mercados ampliaria os ‘privilégios’ disponibilizados ao cidadão-cliente. Salientamos, que a crise apresentada no decurso desse texto “[...] não é apenas econômica, mas também política e social, sendo, portanto, indiscutível a centralidade do problema do Estado e da luta de classes. Estamos em meio a uma crise estrutural que não abarca apenas um aspecto” (PERONI, 2003, p. 65).

A reforma produtora de expressivas mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil, foi motivada para integrar o Brasil na nova fase globalizada da

⁶ Para Brito (2010) o documento era o ponto de partida para a discussão sobre a reestruturação do Estado brasileiro.

economia, fazendo com que o país adotasse a nova agenda econômico-educativa internacional estipulada na 'Cúpula da Governança Progressista'.

A Reforma do Estado, formulada pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) e seu precursor Bresser-Pereira⁷ defendeu arduamente a Reforma, a fim de, estabelecer condições para que o governo pudesse aumentar sua governança, a reestruturação estatal proposta pelo ex-ministro orienta-se no sentido de tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Para o PDRAE (1995) a ideia de reconstruir o Estado brasileiro defasado com a crise dos anos de 1980, se fazia necessário para resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas. Ainda, de acordo com o documento a reforma do Estado visa estabelecer “[...] condições para que o governo aumente sua governança” (BRASIL, 1995, p. 11), e efetivasse sua missão, instrumentalizar a reforma do Estado.

As ideias desenvolvidas por Giddens (2005b) fornecem orientações para a execução do programa político de terceira via, que esteja integrado e que abranja os diversos setores da sociedade civil, isto porque “[...] a reforma do Estado e do governo deveria ser um princípio orientador básico da política da Terceira Via – um processo de aprofundamento e ampliação da democracia” (GIDDENS, 2005b, p. 79).

⁷ Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira (São Paulo, 30 de junho de 1934) é um advogado, administrador de empresas, economista, cientista político. Foi ministro da Fazenda do Brasil de 29 de abril de 1987 a 21 de dezembro do mesmo ano, durante o governo José Sarney. Foi ministro da Administração Federal, em substituição ao general-de-brigada Romildo Canhim. E ministro de Reforma do Estado em todo o 1º mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998) e ministro da Ciência e Tecnologia nos 6 meses iniciais do 2º mandato, permanecendo nesse cargo até 19 de julho de 1999. Cursou a Faculdade de Direito da USP, é mestre em Administração de Empresas pela *Michigan State University*, doutor e livre docente em Economia pela USP. Ensinando na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo desde 1959, foi seu 1º professor a receber o título de professor emérito, em 2005. É presidente do Centro de Economia Política e editor da Revista de Economia Política desde 1981 quando a fundou. Lecionou, em nível de pós-graduação, Desenvolvimento Econômico na Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne), e Teoria Política no Departamento de Ciência Política da USP, e desde 2003 ministra curso de um mês na *École des Hautes Études en Sciences Sociales* de Paris. Foi visitante do Instituto de Estudos Avançados da USP, e 2 vezes do Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford (Nuffield College e St. Anthony's College). Na administração pública, além dos cargos citados acima, foi presidente do Banco do Estado de São Paulo (1983-85) e secretário de Governo do estado de São Paulo (1985-87) na gestão Franco Montoro. Foi ainda presidente do *Clad (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)* (1995-97) e presidente do seu Conselho Científico (1998-2005). É membro do conselho diretor do CEBRAP, de cuja fundação participou em 1970, do conselho consultivo do Grupo Pão de Açúcar, do qual foi diretor administrativo entre 1965 e 1983, do conselho de administração da Le Lis Blanc desde 2008 e patrono da Associação Keynesiana Brasileira desde sua fundação, em abril de 2008.

Há uma recíproca de ideias entre as propostas giddensianas e brasileiras para que a reforma do Estado brasileiro acontecesse, segundo Bresser-Pereira (1998), os anos de 1990 apresentava um Estado que estava em total crise fiscal, que não tinha condições de investir, e necessitava de recursos de privatizações para reduzir suas dívidas, e que havia um nítido consenso sobre a necessidade de se privatizar alguns bens estatais “[...] devido a maior eficiência e à menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 98).

Bresser-Pereira (1998) deixa claro que, além do Estado estar aliado a ‘via’ da direita o mesmo precisa cumprir com seu papel social, tendo em vista que a estrutura da política de terceira via deseja “[...] uma sociedade solidária e inclusiva, em que nenhum cidadão seja deixado de fora [...] compromete-se com a igualdade e [...] temos a obrigação de zelar pelos membros mais vulneráveis da sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 23) que, de acordo com o PDRAE (1995), a mudança econômica, social e política enfatizada no documento criaria “[...] um modelo de justiça social, em que o direito à uma vida com dignidade lhes seja garantido” (BRASIL, 1995, p. 8).

Culminando com os ideais giddensianos, que argumenta em favor da necessidade do governo desempenhar um importante papel na renovação da cultura cívica, o Plano de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro propõe mudanças para conquistar um governo e um Estado, fortes o suficiente para proporcionar direcionamentos efetivos de desenvolvimento e justiça social. Para Martins (2009), “[...] a noção de participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento econômico e social tornou-se o grande mote das ações de organismos” internacionais (MARTINS, 2009, p. 62).

Vale ressaltar o vasto interesse das empresas privadas para que a Reforma se concretizasse por completo, já que segundo as propostas políticas da terceira via era necessária a articulação entre a esfera privada e a esfera estatal. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado buscou estratégias para repassar à sociedade civil, a imagem de um Estado extremamente regulador e oneroso sendo necessário aprovar a Reforma para minimizar a crise fiscal e a burocracia estatal.

Essa questão é apresentada devido aquilo que está estabelecido no PDRAE (1995), o próprio documento estabelece que o aparelho do Estado é composto por quatro setores, as atividades governamentais classificavam-se em quatro setores: a) **núcleo estratégico**: altas esferas do poder Executivo, Legislativo e Judiciário; b) **atividades exclusivas do Estado**: área da Justiça, tributação, fiscalização,

segurança pública, fomento, regulação, diplomacia e previdência básica; c) **serviços não-exclusivos**: serviços da área social, cultural e de utilidade pública; d) **produção de bens e serviços para o mercado**: empresas estatais (BRASIL, 1995).

O núcleo estratégico é o setor que “[...] define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento” (BRASIL, 1995, p. 41). Essa esfera é onde ocorre as decisões estratégicas de planejamento. As atividades exclusivas tratadas no PDRAE (1995), “[...] é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar” (BRASIL, 1995, p. 41), serviços que correspondem a cobrança de impostos, a força policial, a previdência social básica, o auxílio ao seguro-desemprego, normas sanitárias, de saúde e de transporte, controle do meio ambiente, subsídios à educação básica, é nessa esfera que o Estado regulamenta, fiscaliza e fomenta os serviços a serem prestados. Os serviços não-exclusivos devem ser entendido como área onde “[...] o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas” (BRASIL, 1995, p. 41), entende-se que nessa esfera, as instituições não tem o mesmo poder que o Estado, mas está presente na atuação do Estado, pois envolve direitos humanos fundamentais que precisam de um olhar mais refinado, como: a educação e a saúde. E, por último, temos a produção de bens e serviços para o mercado, aqui corresponde a atuação das empresas privadas, que se caracteriza por atividades econômicas “[...] voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura” (BRASIL, 1995, p. 42).

Verificamos que a atuação dos setores estabelecidos pelo PDRAE (1995) segue a linha da eficácia, primando pela qualidade dos serviços e o baixo custo dos serviços que serão prestados aos cidadãos. O Estado, na perspectiva apresentada pelos precursores da Reforma, modificaria seu caráter, no sentido de ser apenas redistribuidor dos impostos, destinando-os de maneira objetiva à segurança, à economia, ao desenvolvimento e as questões de justiça e igualdade, mas deixando evidente que: “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 12) e a sociedade civil, como Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Convergindo com as propostas de Giddens (2005), ao aventar a renovação da sociedade civil, em que “[...] Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la” (GIDDENS, 2005b, p. 89).

A intenção de definir a Reforma, caracterizou-se em distinguir Reforma do Estado – intencionada em mudar as áreas de governo – e Reforma do Aparelho do Estado – voltada para a eficiência da administração pública. Para a execução das ‘Reformas’, os argumentos de legitimação social assentavam-se na ineficiência estatal. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) demonstrou a necessidade de privatizasse os serviços de apoio ao Estado, a *publicização* para transformaria a organização estatal em direito privado e/ou público-não estatal. E o fortalecimento da prática de *publicização* ocorreria por meio dos serviços não-exclusivos do Estado, os objetivos para esse setor, são:

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de *publicização*, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (BRASIL, 1995, p. 46-47).

O PDRAE (1995) deixa explícito que o Estado não tem mais condições de administrar serviços promovidos por universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus. A alternativa encontrada foi transferir a responsabilidade, sem transferir propriedade, do Estado para entidades sem fins lucrativos que pudessem atender as demandas sociais, e estas, como Organizações Sociais (OS), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), teriam autonomia para executar seus serviços. O PDRAE (1995), ainda, enfatiza a necessidade de lograr parcerias entre o Estado e essas organizações, e ressalta que mesmo mediante as parcerias o Estado continuaria a “[...] financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações” (BRASIL, 1995, p. 47).

O projeto da Reforma do Aparelho do Estado foi implementado colocando que a população seria privilegiada com as reformas e que a economia teria um avanço considerável para o país, além de aumentar os postos de trabalho, os gastos públicos seriam diminuídos e revertidos para investir em outras áreas como as parcerias

público-privadas (SILVA, 2003). Bresser-Pereira justifica que a reforma da aparelhagem estatal era fundamental para reconstruir o Estado e a economia.

No que tange aos serviços não-exclusivos do Estado, o PDRAE (1995) ressalta a necessidade de transferir responsabilidades sociais do setor estatal para o público não-estatal, em que a responsabilidade que antes era do Estado assume a forma de organizações sociais. O documento demonstra que:

O projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades do setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal (BRASIL, 1995, p. 60).

O PDRAE evidencia que a eficiência e qualidade dos serviços não-exclusivos do serão melhores e mais organizados se forem repassados para entidades sem fins lucrativos, essas organizações irão gerenciar administrativamente e financeiramente os recursos orçamentários repassados pelo Estado. As organizações sociais (OS) terão maiores responsabilidades para com a participação social, já que esse tipo de participação torna-se “[...] objeto de um controle de direito da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve” (BRASIL, 1995, p. 60), no caso as OS buscariam maiores participações sociais para gerenciar recursos, bem como para arrecadá-los.

Bresser-Pereira (1997) argumentava ser necessário *publicizar* os serviços de apoio ao Estado, como estratégia de transformar a organização estatal em público não-estatal. quadro 9, é possível visualizar quais os serviços não exclusivos do Estado.

Quadro 9 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, MARE, 1995.

	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Forças Armadas, Ministério Público					
Atividades exclusivas Regulamentação, Controle, Fiscalização, Fomento					
Serviços não exclusivos Educação, Saúde, Pesquisa Científica e Tecnológica, Cultura, Proteção e Preservação do Meio Ambiente	Publicização → 				
Produção para o mercado Empresas estatais		Privatização → 			

Fonte: MARE, 1997.

A operacionalização dos serviços não-exclusivos do âmbito estatal para o público não-estatal, tem caráter interministerial, como pode ser visualizado no quadro acima, ocorrerá de maneira voluntária, e terão prioridade instituições como: educação básica, universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, bibliotecas e museus.

O modelo de gestão pública pauta-se nas orientações da proposta de política de Terceira Via do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) direciona-se às áreas de: saúde, educação, cultura, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente. A viabilização dessa política é internalizada como instrumento de planejamento e controle governamental, com o propósito de viabilizar a execução de programas e ações com o uso de recursos públicos, ou seja, a implementação das políticas deveria tomar “[...] como referência o preceito das **‘parcerias’ entre o aparelho de Estado e organizações da sociedade civil, especialmente as ONG’s**” (MARTINS, 2009, p. 61, grifos nossos).

Martins (2009) recorda que a reforma do Estado seria necessária para que o desenvolvimento econômico e social capitalista ocorresse. Assim, “[...] as ferramentas para a implementação dessa estratégia são parcerias entre a esfera pública e a esfera

privada, tendo como referência a criação da chamada nova economia mista” (MARTINS, 2009, p. 144).

A reforma estatal, nos anos de 1990 no Brasil, assegurou ao capitalismo a legitimação de consenso na sociedade, diminuindo as responsabilidades do Estado e abrindo espaço para o terceiro setor atuar no desempenho de funções que anteriormente pertenciam ao Estado, particularmente no que se refere a serviços públicos.

Por isso tudo, o Plano de Reforma do Estado e do Aparelho do Estado, deixa explícito a necessidade de melhorar o Estado, ou seja, transferir para o mercado as atividades produtivas e sociais, com vistas a descentralizar os serviços que carecem do poder do Estado, como as políticas voltadas para a educação. Moraes (2002, p.18) apresenta isso de maneira muito clara, ao retratar que “[...] o Estado deveria transferir ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente se metera e deixar a cargo da disciplina de mercado as atividades regulatórias que em vão tentara estabelecer”.

O Plano Diretor da Reforma do Estado busca reestruturar o Estado brasileiro, de maneira explícita ou implícita, por meio de um novo projeto societário que se fundamenta na responsabilidade do cidadão, solidariedade e justiça social, tornando-se o “Estado educador”, assim, podemos identificar essas ações como a terceira via, que diagnostica a crise não como sendo do capital, mas sim do Estado. Levando em consideração esses aspectos “[...] o Estado educador vai redefinindo de modo sutil suas ‘regras’, de modo a conduzir a construção de um consenso em torno de uma ‘nova cultura’, que tem por objetivo sedimentar a hegemonia burguesa sob novos contornos” (ALGEBAILLE, 2005, p. 193).

De acordo com Algebaile (2005, p. 202) “[...] a transferência de recursos públicos para uma entidade de direito privado, ainda que sem fins lucrativos, poderá se dar sob as seguintes formas: auxílios e contribuições; subvenções; convênios; acordos ou ajustes e contratos”, essas ações apresentam o regime de mútua cooperação entre os convênios estabelecidos, empresas e o Estado, já que o Poder Público se beneficia desse processo podendo receber importâncias em dinheiro, desse modo, “[...] uma entidade sem fins lucrativos controlada pelo Estado, sem estabelecimento de processo licitatório e com distribuição de atribuições que pressupõe mútua compreensão e interesse recíproco” (ALGEBAILLE, 2005, p. 203).

Dessa forma, a *publicização* ou a questão público não-estatal, foram incluídas no setor não-exclusivos do Estado, como no caso a educação, com ações de substituir as instituições públicas na prestação desse serviço que é de caráter público, podemos entender essa ação como *descentralização*, ponto, considerado, estratégico pelo PDRAE (1995). O gerencialismo das organizações públicas não-estatais são instituições de interesse público e vem atuando na educação assumindo o 'papel do Estado' em meio à crise estrutural do capital.

A *publicização* passa a acontecer a partir da falta de legitimidade da democracia representativa, quando os cidadãos passam a ficar descrentes da instituição pública. Aproveitando-se desse descrédito o Estado busca oxigenar seus mecanismos sociais por meio de participações empresariais no campo das políticas educacionais. Para Vieira e Albuquerque (2001), a esfera pública não-estatal pode ser entendida de duas formas: primeiramente a do controle social do Estado; segundo da ação coletiva para afirmação de direitos sociais e produção de bens e serviços públicos que está totalmente vinculada ao neoliberalismo, sendo essa categoria público não-estatal na educação um elemento fundante para a diminuição da presença do Estado no âmbito da educação.

Ainda convém lembrar que, as ações propostas pelo PDRAE (1995), foram de reconstruir o Estado como gerador de resultados, a partir da competitividade externa e interna, de *accountability*, de desenvolvimento de habilidades gerenciais, de terceirização, da limitação da estabilidade de servidores públicos, empreendedorismo, foco no cliente, descentralização e flexibilidade.

De acordo com a estratégia de desenvolvimento social de FHC o Estado deve usar seu poder de regulamentação e sinalização, e sua capacidade de investir para viabilização os investimentos de outras instituições (estados, municípios, empresas privadas, comunidades) que considere desejáveis. Isso aproxima o poder público da população passando a ser ativa na concepção e execução na tomada de decisões (BECKER, 2004, p.16).

A propósito a tão almejada descentralização da reforma estatal, não envolve o exercício do poder do Estado, mas a execução de serviços subsidiados pelo Estado. O processo de descentralização proposto na reforma do aparelho do Estado, buscava justamente atribuir responsabilidades para o poder local, acarretando naquilo que podemos denominar de planejamento participativo, como uma forma eficaz de gerir o

dinheiro público e ter uma maior proximidade com a sociedade civil. Os pressupostos da descentralização foram iniciados na Constituição Federativa de 1988, momento em que estados e municípios recebem parte da receita da União (BECKER, 2004).

A CF de 1988 também consagrou os princípios de reestruturação das políticas sociais seguindo pressupostos hegemônicos: “[...] o **direito social** como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado[...]” (DRAIBE, 2003, p. 67, grifo da autora), e no plano do planejamento “[...] a **descentralização** e a **participação social** como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (DRAIBE, 2003, p. 67, grifos nossos).

Ressaltamos que o movimento de mudanças ocorridas no âmbito do direito social teve início no governo FHC, justamente com o PDRAE (1995). A agenda de reformas introduzidas no Brasil pelo ex-presidente psdbista, são oriundas da política de Terceira Via, o Plano de reformas articulou medidas e ações governamentais que reforçassem serviços básicos de caráter universal, principalmente políticas educacionais direcionadas para o alívio da pobreza conforme abordaremos a seguir. Porém, esses programas foram concebidos a partir de uma mistura de políticas universais e focalizadas (DRAIBE, 2003). De acordo com Draibe (2003), de maneira resumida, “[...] dois ciclos de reforma guardam relação entre si [...] continuidades e rupturas, contra-reformas, reforma da reforma, *path dependency* – são esses alguns dos conceitos com que se pode apreender as relações entre ambos” (DRAIBE, 2003, p. 71). Esses ciclos reformas referem-se aos planos de governo de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 1998 (primeiro período) e de 1999 a 2002 (segundo período). No quadro 10, abaixo, apresentamos as áreas reformadas no ciclo de 1995 a 2002.

Quadro 10 – Brasil: reforma do sistema de proteção social (1995-2002)

ÁREAS DE POLÍTICAS	CICLO DE REFORMAS	
	1995-1998	1999-2002
EDUCAÇÃO		Introduzida
ENSINO INFANTIL	-	-
ENSINO FUNDAMENTAL	Reforma Parcial	-
ENSINO MÉDIO	Introduzida	-
ENSINO SUPERIOR	-	
POLÍTICAS DE SAÚDE	Implementada	Reforma parcial
PROTEÇÃO À POBREZA		
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Implementada	-
PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA	Introduzida	-
REDE DE PROTEÇÃO (TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA)	-	Introduzida

Fonte: elaborado com base em Draibe (2003, p. 71).

Ao observarmos o quadro, e considerarmos o sentido estrito da concepção de reforma, verificamos que somente duas áreas das políticas sociais foram de fato reformadas, a política de saúde e de educação. A implementação das políticas sociais direcionadas tanto para saúde quanto para a educação “[...] atravessa o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique” (DRAIBE, 2003, p. 72). No segundo ciclo de reformas percebemos que há introdução de novas propostas que não foram iniciadas no primeiro momento, como a educação infantil e os programas de combate a pobreza. De acordo com Boito Jr. (1999), as políticas sociais nesse decurso, foram permeadas pela racionalização de recursos, pela participação da sociedade civil e pela focalização de serviços públicos sociais.

Para Draibe (2003), o governo FHC, em seu primeiro ciclo de governo, implementou reformas parciais no que concerne ao ensino fundamental e na saúde, nesse mesmo período foram iniciadas reformas na educação infantil, no ensino médio e nos programas de combate à pobreza. Essas estratégias reformistas, foram anunciadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) que propunham a reestruturação de serviços sociais universais, bem como a descentralização das políticas sociais. As mudanças iniciadas na educação e na saúde pelo governo de FHC podem ser consideradas pontos táticos, em primeiro lugar “[...] permitem verificar o sentido social das reformas [...] e em segundo lugar, também

constituem um ponto ótimo de exame das reformas do ponto de vista das relações federativas” (DRAIBE, 2003, p. 77-78).

De certo modo, a reforma educacional ficou limitada, em primeiro momento, ao ensino fundamental e, no segundo ciclo iniciada no ensino infantil e ensino médio. Apresentamos, diversas dimensões de planejamento que afetaram o sistema educacional brasileiro, como: plano de qualidade e modernização dos conteúdos de ensino propostos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)¹; plano de avaliações educacionais; plano de financiamento do ensino fundamental, e plano de organização e sistema decisório para descentralização de programas de apoio ao ensino fundamental (DRAIBE, 2003).

No que tange às políticas de combate à pobreza, as implementações iniciaram-se no primeiro mandato de FHC, expressas na CF de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, “[...] como política pública fundada nos direitos sociais básicos, associada a ações permanentes, dirigidas aos setores vulneráveis segundo suas necessidades” (DRAIBE, 2003, p. 87). Ao final do primeiro mandato de FHC, o país contava com programas de combate à pobreza com o Programa Comunidade Solidária (PCS); e em seu segundo mandato com o Programa Comunidade Ativo, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social (RPS). No seu segundo mandato o PCS fora redesenhado, mudando o nome para Comunidade Ativa contando com a parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (DRAIBE, 2003).

Em 1999, em seu segundo mandato, FHC busca reformular a Rede de Proteção Social, mas a intenção de reestruturar o RPS adveio da renegociação de dívidas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), resultando em programas destinados as áreas da saúde, educação, previdência e trabalho, que se misturavam com programas como Bolsa-Escola, voltados para grupos vulnerabilizados.

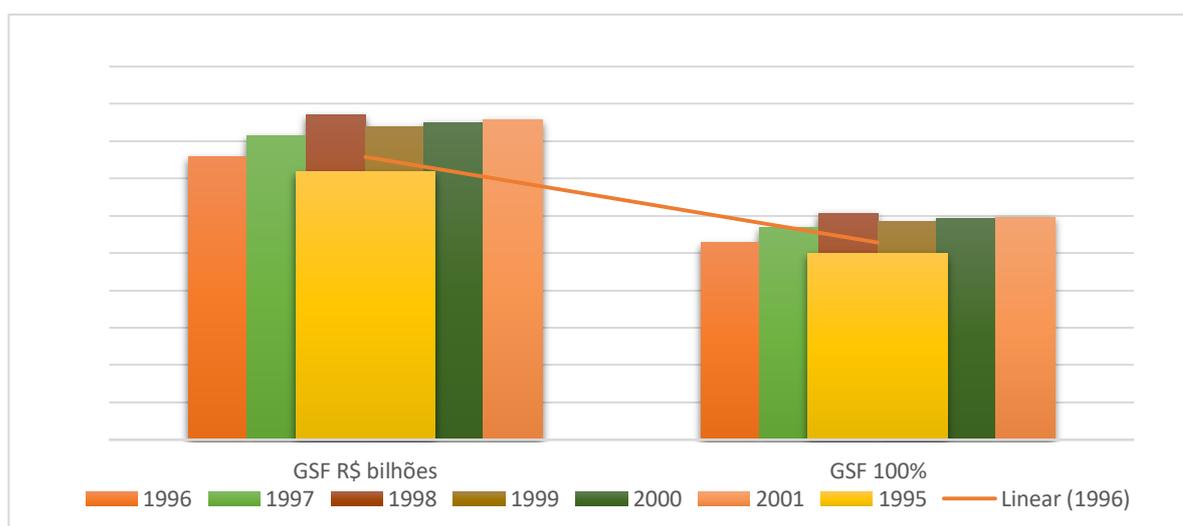
A expansão dos programas destinados ao combate à pobreza, foram ampliados a partir da aprovação do Fundo de Combate à Pobreza (FCP), em 2000. O FCP, foi de iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães, e teve apoio do Partido dos

¹ “Os novos PCNs foram elaborados por comissões nacionais de especialistas, que enfatizaram sobretudo os conteúdos disciplinares não-tradicionais, como a filosofia, a sociologia etc., e os temas transversais, como meio ambiente, defesa das minorias etc.” (DRAIBE, 2003, p. 78).

Trabalhadores (PT), implementado por meio da Emenda Constitucional de dezembro de 2000 “[...] tendo como fonte de recursos, até 2002, um percentual da CPMF: 0,08% da alíquota de 0,38%” (DRAIBE, 2003, p. 88). Após a aprovação diversos programas foram criados, como: Bolsa-Escola (MEC²); Bolsa-Alimentação (MS³); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (MPAS⁴); Bolsa-Qualificação (MT⁵); Auxílio-gás (MME⁶); e Seguro-desemprego (MT), entre outros.

Os gastos sociais federais, no segundo mandato de FHC, tiveram um pequeno aumento nos investimentos, isso deveu-se a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Apresentamos no gráfico, a variação real dos gastos sociais do governo psdbista de 1995 a 2001.

Gráfico 13 – Variação real do Gasto Social Federal (1995-2001)



Fonte: IPEA, 2002.

Segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) as áreas que mais incorporaram gastos sociais no governo FHC, cerca de 87%, são: previdência social, saúde, educação e cultura. No entanto, sabemos que as

² Ministério da Educação e da Cultura.

³ Ministério da Saúde.

⁴ Ministério da Previdência e Assistência Social.

⁵ Ministério do Trabalho.

⁶ Ministério de Minas e Energia.

orientações reformistas do então governo psdbista, não se pautaram em transformações no plano das instituições estatais, mas, sim, um recuo por parte do Estado, na verdade a estratégia “[...] sem qualquer ingenuidade, diga-se de passagem, a retomada do crescimento econômico foi definida como condição necessária da viabilidade e do sucesso do programa social, exatamente pela sua capacidade de gerar empregos e melhorar a renda das famílias” (DRAIBE, 2003, p. 87). Ou seja, as políticas sociais disseminadas no período psdbista, não reduziu-se apenas à programas de combate a pobreza, Draibe (2003) salienta que as prioridades programáticas do plano de governo de FHC, demonstra que o universal e o focalizado combinaram-se duplamente no âmbito dos programas de enfrentamento do pobreza, mas principalmente em programas universais básicos como a educação e a saúde.

Em suma, o projeto de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foi **focalizar no universalismo** que tinha “[...] duplo objetivo, de preservar a base universalista e democrática do *Welfare State* e reduzir as chances da reprodução da desigualdade sob o mando de programas universais, frequentes sobretudo em sociedades muito desiguais” (DRAIBE, 2003, p. 89).

Compreendendo a focalização de políticas sociais, a partir da atuação do Estado no contexto do capitalismo atual, afirmamos que a focalização das políticas tenta direcionar recursos públicos à programas de alívio da pobreza, que selecionam os beneficiários e acabam aplicando o princípio de políticas de corte social que tem como “[...] função estratégica dentro da contradição capital/trabalho” (ALMEIDA, 2011, p. 148). Nesse contexto, as políticas sociais passam a ser reguladas pelo mercado e pelo *ethos* individualista, a mediação ocorrida por organizações sociais a partir da criação da mediação entre Estado, sociedade civil e mercado, faz com que as políticas sociais passem a ser planejadas com a finalidade de compensar as sequelas do modelo econômico vigente.

De acordo com Kerstenetzky (2006) há três tipos de políticas que são consideradas focalizadas: a) a residual, está profundamente ligada ao modelo neoliberal; b) a condicional, que é voltada para a boa governanças dos recursos públicos destinados aos mais vulneráveis; c) e, a reparatória, esta visa atender alguns grupos vulneráveis como forma de garantir igualdade nos direitos sociais.

Com a implementação da Reforma do Aparelho do Estado, é possível observar ações do Estado brasileiro objetivando alterar seu aparato regulatório entre Estado e sociedade, esse conjunto de mecanismos relaciona-se à maneira como o Estado

interviria na sociedade por meio da garantia dos direitos sociais, tornando-se apenas estimulador das políticas que são autorreguladas pela sociedade civil (ALGEBAILÉ, 2005).

Entendemos que se, por um lado, FHC estava afinado com as políticas estratégicas do capital, condicionando o Brasil às orientações do neoliberalismo de terceira via, seu sucessor Luiz Inácio Lula da Silva, apesar de assinalar a necessidade de romper com essas perspectivas, em seu primeiro governo deu continuidade às reformas.

A seguir analisaremos os documentos das políticas educacionais brasileira que concretizam o marco legal da 'infantilização da pobreza', resultado da reforma estatal e educacional a partir de meados dos anos de 1990.

4.2 Marco legal da infantilização da pobreza nas políticas educacionais brasileiras: coesão de agendas

Como vimos, a história recente foi marcada pelo desenvolvimento do capitalismo em sua forma financeira, pelas mudanças nas relações internacionais e no próprio caráter dos Estados nacionais. Neste cenário internacional, os países latino-americanos – que viviam um processo de transição dos regimes ditatoriais para a reconstrução de seus sistemas democráticos – rearticularam-se seguindo uma direção política e econômica que agudizou as relações de dependência para com os centros hegemônicos.

No entanto, os diferentes graus de desenvolvimento econômico e tecnológico, a inserção educacional da população, a concentração de renda e a dinâmica das forças políticas intervieram na conformação do Estado de direito, inserindo cada um destes países na ordem internacional e na reconstrução dos projetos nacionais, como apontamos anteriormente sobre o Brasil.

Assim, a Reforma educacional da década de 1990 ocorreu concomitantemente às mudanças no âmbito econômico e político que radicalizaram a implantação de medidas baseadas na terceira via, nas orientações cepalinas *neoestruturalistas*.

Estudos sobre as mudanças educacionais em curso na América Latina e o Caribe, a mediação entre o global e o local, nas últimas décadas apontam similaridades entre as reformas nos diferentes países, o que nos faz refletir sobre o

‘contexto de influência’, na produção de políticas educacionais (BOWE; BALL, GOLD, 1992). Diversas Conferências⁷ internacionais foram realizadas durante as últimas décadas do século XX para debater sobre educação, raça, gênero, pobreza, meio ambiente e infância.

Essas constatações afirmam a tese desenvolvida por Dale (2001) em relação à existência de uma “agenda globalmente estruturada para a educação” (DALE, 2001, p. 135). Sabemos, contudo, que a efetivação de reformas planejadas em nível global nos diferentes países corresponde a um complexo processo social marcado por resistências e contradições, em que as recomendações nem sempre são acatadas. Entendendo que planos de educação e textos oficiais são parte de uma construção política e uma expressão do embate de interpretações diversas (BALL, 1994).

Os projetos internacionais e nacionais para a educação estão ligados às agências multilaterais, em destaque nessa tese a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que, por meio de seus documentos, não apenas prescreviam as orientações para a infantilização da pobreza a serem adotadas, mas, também, produziam o discurso “justificador” das reformas que preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

As recomendações internacionais orientavam a **reconfiguração da relação entre o Estado** e a sociedade por meio da implementação de políticas de descentralização na gestão da educação e de **incorporação da lógica da gestão privada na gestão pública**. Tais recomendações pretendiam tornar a política educacional compatível com as medidas de minimização das responsabilidades dos Estados nacionais e dos recursos públicos aplicados nas áreas sociais. Nesta perspectiva, a organização e gestão do sistema educacional e da escola foram dimensões privilegiadas nas reformas do setor na América Latina durante a década de 1990. No entanto, é importante

⁷ Podemos citar a: Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (Junho de 1992) visando construir uma agenda para o desenvolvimento sustentável; Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Junho de 1993) reafirmando o compromisso internacional dos direitos e promoção dos direitos humanos; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Setembro de 1994) efetivou o consenso em torno da integração dos programas de planejamento familiar em uma concepção nova e global atribuindo a educação o papel de reduzir as taxas de crescimento demográfico; Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social (Março de 1995) compromisso de erradicar a pobreza por meio de um imperativo ético, social, político e econômico, estabelecendo data-limite para reduzir a pobreza; Conferência Mundial sobre a Mulher (Setembro de 1995) estabeleceu planos de ação a fim de melhorar a situação e dar empoderamento as mulheres; Conferência das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos (Junho de 1996) construiu o plano mundial de políticas e compromissos dos Estados no sentido de melhorar as condições de vida dos seres humanos que vivem nos grande centros e nas zonas rurais.

destacar que o consenso construído acerca da reforma educacional nos diferentes países foi consequência da fetichização da necessidade do conhecimento instrumental para a inserção competitiva dos países latino-americanos no mercado mundial. Assim, a reforma do Estado – vetor das transformações educacionais – foi apresentada à sociedade como uma estratégia necessária para racionalizar os investimentos e a gestão pública e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p. 1, grifos nossos).

Destacamos que as ações governamentais, aliadas aos acordos multilaterais no início do século XXI, ensejam no cumprimento de metas e programas voltados para atender a construção da agenda prioritária para a primeira infância. Ao analisarmos os documentos cepalinos, que subsidiaram a política educacional de atendimento à infantilização da pobreza, percebemos o terreno fértil ao qual a educação para crianças tem sido inserida.

De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), os documentos oferecem pistas sobre como as instituições internacionais enxergam a realidade e como legitimam suas atividades de *publicização*.

Desde os anos 1990, as orientações cepalinas propagaram uma mobilização de novos *slogans*⁸ na tarefa de melhorar os sistemas de ensino, partindo do princípio da descentralização, bem como projetos de cooperação técnica (MOREIRA; LARA, 2012). Nesse contexto, enfatizamos os *slogans* cepalinos voltados para a educação para atender os princípios de gestão da pobreza, como: *Transformação Produtiva com Equidade; Educação e Conhecimento; O Direito a Educação; A hora da igualdade; Uma sociedade para todas as idades; e, Desenvolvimento Social Inclusivo*.

As expressões acima são apresentadas em campanhas, e negam as perspectivas de luta de classes, conseqüentemente, contribui para a construção do cenário hegemônico para consolidar a política de infantilização da pobreza em tempos de financeirização do capital. Estes estratagemas discursivos que estão subjacentes nos documentos de orientações multilaterais de educação para a primeira infância, propagam na verdade “[...] a ladainha de que por meio da educação o sujeito ascenderá socialmente” (EVANGELISTA, 2014, p. 54).

⁸ Por slogan se entende “expressão concisa, fácil de lembrar, utilizada em campanhas políticas, de publicidade, de propaganda, para lançar um produto, marca etc.” (HOUAISS, 2004).

A educação é solicitada para preparar os indivíduos para a acirrada competitividade e, ao mesmo tempo, para promover a tolerância e solidariedade, como se esses valores, ao serem assumidos pelos sujeitos nos limites das individualidades, pudessem promover a paz e a segurança almejada, além de colaborar com desenvolvimento competitivo da economia.

A participação local na consolidação de uma educação voltada para erradicar a pobreza, mediante criação de conselhos de controle e acompanhamento de políticas sociais, a adoção de modelos de flexibilidade administrativa na gestão pública, bem como a descentralização financeira presente nos orçamentos públicos, apela para as noções de autonomia e participação oriundas dos movimentos reivindicativos, ainda que os envolvidos sejam, a rigor, meros contribuintes ou assistidos. Consideramos que essas orientações de ordem gerencial são propostas articuladas com os propósitos da política de terceira via, que se manifestam inclusive no campo educacional.

É o que podemos notar segundo Gajardo (2000), essa hegemonia voltada para a qualidade, eficiência, equidade, investimento do elemento humano, mediações comparativas sobre os níveis de competência, indicadores de desempenho, participação eficaz da sociedade civil e *accountability*. As mudanças ocorridas no contexto político latino-americano, que estariam conformando uma nova regulação da política educacional, seguem a tendência internacional centrada na redução na 'erradicação da pobreza'.

Adentrando nos elementos das reformas para a realidade brasileira, percebemos que o nosso país seguiu as recomendações e compromissos firmados junto a CEPAL. A educação é percebida como um instrumento de acesso à modernidade e à globalização, porém, num discurso de dual, a educação tendo por função a formação de sujeitos empreendedores e socialmente ativos e, ao mesmo tempo, como mecanismo de manutenção do capital, de reprodução, de preparo para vida no trabalho.

A CEPAL apontou que seu principal objetivo é o alívio da infantilização da pobreza. Altimir (1979) aponta que a ênfase na pobreza, cuja educação é tratada pela agência multilateral como medida compensatória para aliviar as possíveis tensões no setor social, trata-se na verdade de uma medida importante para a contenção demográfica e para o aumento da produtividade das populações mais vulneráveis. Compreendendo, assim, o protagonismo da educação para a primeira infância, com a

finalidade de desenvolver as capacidades humanas e tornar a criança empreendedora de si mesma. Isto é, as orientações cepalinas, ao delimitar estratégias de erradicação da infantilização da pobreza, estão enfeixadas pela tragédia social em que o trabalho está enveredado.

Compreendemos, que foram desenvolvidas nos anos 1990 ações prioritárias voltadas para a educação básica particularmente para o ensino fundamental; melhoria da qualidade (e da eficácia) da educação como eixo da reforma educativa, investimento prioritariamente no aumento do tempo de instrução; prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa, dentre os quais assume grande importância a descentralização (fixar padrões para o rendimento escolar); convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares; impulso para o setor privado e organismos não-governamentais como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na implementação; definição de políticas e estratégias baseadas na análise econômica.

De acordo com Deitos (2008), o receituário neoliberal de terceira via aparece presente nas orientações dos organismos multilaterais como CEPAL, BM e FMI nas últimas duas décadas. E, a implementação de políticas sociais terceiro-vianas nasce sob a justificativa de que o mercado é o mecanismo regulatório mais eficaz na gestão das questões ligadas à proteção da infância e da pobreza do que o Estado, e que obtém melhores resultados com menores custos.

A década final do século XX, segundo Falleiros, Pronko e Oliveira (2010), a política de terceira via, parte da premissa de que há necessidade de realizar gestão para cumprir metas de desempenho a partir de gerenciamento e especificação de padrões e indicadores, por meio de terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público. Ou seja, a ideia do livre mercado como base para o desenvolvimento, a privatização e o “enxugamento” da aparelhagem estatal e as parcerias público-privadas para educação surgiram como uma alternativa mais aceitável à *publicização* direta dos “serviços educacionais”.

A necessidade da reforma política iniciou de fato a implementação de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. O governo compreendia a necessidade do fortalecimento da sociedade civil e do envolvimento espontâneo das pessoas em atividades cívicas e coletivas, de solidariedade, responsabilidade social para alcançar o progresso social (NEVES, 2005). No entanto, a fase que sucede o início das

reformas, aprofundará este movimento e fará uso de um elemento importante para se manter dominante, a repolitização da sociedade civil.

No início dos anos 2000, a eleição do governo Luiz Inácio Lula da Silva fortaleceu a confiança do Comércio Internacional e Corporações Financeiras, afirmando a manutenção da agenda macroeconômica em curso do governo FHC, respeitando os contratos elaborados.

Quando Lula venceu as eleições em 2002, ao contrário da potência criadora das lutas sociais dos anos 1980, o cenário era de estancamento em meio a tanta destruição. *Sua eleição foi, por isso, uma vitória política tardia.* Nem o PT, nem o país eram mais os mesmos. O Brasil estava *desertificado* enquanto o PT havia se *desvertebrado*. A *Carta aos Brasileiros*, assinada pelo PT em plena campanha eleitoral era uma clara demonstração de que **o governo do PT seria fiador dos grandes interesses do capital financeiro**, sob o comando do FMI. Por isso ela se tornou conhecida pelos seus críticos como *Carta aos Banqueiros...* Por isso, a política que o governo do PT vem implementando, desde seu primeiro mandato (2002-6), é expressão de seu *transformismo* [...] **e sua consequente adequação à ordem.** Mas, a intensidade da subordinação ao financismo, ao ideário e à pragmática neoliberais, deixaram estupefatos até seus mais áspers críticos: **o governo do PT manteve pelos quatros anos uma política econômica que preserva o desemprego e a informalidade**, com poucas oscilações, acentuando uma política exclusivamente *assistencialista*, chamada Bolsa Família, que oferece uma renda, em média entre 8 a 40 dólares por mês para as famílias de baixíssima renda [...] **Nenhum elemento estrutural que preserva a miséria brasileira, nenhum aspecto da realidade desigual, nenhum interesse do capital (seja financeiro ou industrial ou ainda de serviços) foi sequer minimamente arranhado** (ANTUNES, 2002, p. 4, grifos nossos).

Tratando-se de rupturas e permanências, bem como à crítica de um governo que atendeu a política assistencialista, o primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências do que rupturas em relação ao governo anterior. Apreendendo uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, buscou esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção, amparadas em Oliveira (2008), parece ter sido pelo segundo caminho, o de continuidades.

Entendemos que a construção da política educacional é um processo histórico social, por isso, se faz necessário uma análise dentro da totalidade tendo em vista que não é somente pelo Poder Público que se cria a política, há um jogo de forças no

cerne das lutas sociais, pois o Estado aliado à sociedade política e civil “[...] que definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais” (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001, p. 106). Sendo assim, são essas ações que precisam ser compreendidas dentro do campo da política educacional voltada à infantilização da pobreza, tendo em vista que elas são complexas e estão em constantes mudanças.

De acordo com Carvalho (2016) “[...] a política educacional revela, em cada época histórica, os anseios e demandas sociais quanto à educação, bem como o projeto social ou político que se quer concretizar por meio das ações do Estado” (CARVALHO, 2016, p. 81). A política educativa é produto da construção social coletiva, e apresenta características heterogêneas, ou seja:

[...] Exprimem também as relações de forças numa sociedade – a dominação socioeconômica mas igualmente a dominação simbólica e cultural. Este jogo das relações de forças é tanto mais complexo quanto todas essas forças não dispõem de uma igual capacidade para formular as demandas de educação e de formação (CHARLOT; BEILLEROT, 1995, p. 13 apud TEODORO, 2001, p. 48).

Nesse sentido, consideramos que as políticas educativas são resultados sempre provisórios das negociações que ocorrem entre grupos sociais e forças econômicas e, políticas potencialmente conflitantes (CARVALHO, 2016). Sublinhamos que, as políticas educacionais não são formuladas exclusivamente pelo Estado, isso implica dizer que o papel do Estado se harmoniza com às condições materiais de vida, as formulações políticas que são inerentes à produção das relações materiais (CARVALHO, 2016).

Importa destacar que o ideário das reformas educacionais busca(va) conciliar as propostas neoliberais para a educação, no que tange à uma gestão da educação e da escola, transferindo para a comunidade as competências para o atendimento à demanda educacional e a formação profissional, o que se pode denominar de *publicização*.

Não podemos nos esquecer de que, mesmo após uma mudança governamental na representatividade da supremacia brasileira, o tão almejado sonho de romper com os grilhões do neoliberalismo não aconteceu. O país continuava a se ‘beneficiar’ das estratégias internacionais para a educação, representando assim uma forma de expansão dos mercados pelo predomínio do capital humano a ser inserido

na educação para a primeira infância via política de infantilização da pobreza, a fim de, assegurar a maior produtividade do trabalhador.

No governo FHC determinadas relações com organizações sociais foram enraizadas, e a educação rendeu-se aos moldes neoliberais de terceira via, confirmando, assim, a relação da educação com o público não-estatal. Observa-se que nos momentos de disputa em torno da normatização da educação brasileira, os empresários tiveram uma atuação intensiva no processo de mercantilização do ensino, o setor empresarial, passa a desfrutar de um posicionamento privilegiado junto ao poder público, como forma de controlá-lo politicamente e, também, como forma de interferir nos rumos da educação brasileira. A partir dessa lógica, a refuncionalização do papel do Estado mudou e acabou fortalecendo a expansão dos setores privados no terreno da educação. De acordo com Leão (2003) “[...] tal embate envolve o papel do Estado, a liberdade de ensino e mais precisamente o destino dos recursos públicos para a educação” (LEÃO, 2003, p. 115).

Neste cenário, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9394/1996, demarca tensões e disputas dos projetos societários de diversos grupos sociais, principalmente como forma de difundir a hegemonia política e cultural. O debate a respeito da qualidade de ensino, após a promulgação da LDB de 1996, ganha centralidade no âmbito das entidades privadas e públicas não-estatais, pois em um projeto societário hegemônico, o capital é a atividade fim e o social, no caso a educação, é a atividade meio para efetivar o desenvolvimento econômico.

Nos marcos da legalidade, portanto, **as fronteiras entre o público e o privado parecem claramente demarcadas, pelo menos no que se refere à educação básica.** É correto dizer que disputas se travam no âmbito da regulamentação e interpretação da legislação, mas não se vislumbra nenhum movimento no sentido de questionar as suas bases legais (LEÃO, 2003, p. 116, grifos nossos).

Dessa maneira, somos convidados a refletir sobre as relações entre o público não-estatal na oferta de educação pública e no que é entendido por sua qualidade. A dimensão público não-estatal deu forma a uma das principais medidas direcionadas à reforma educacional, quando o Estado transfere ao setor privado atividades que eram de sua competência. O principal pressuposto do público não-estatal é de que o Estado é burocrático, ineficiente e ineficaz na execução de seus serviços públicos, como por

exemplo, no caso da educação para a primeira infância, seria ‘melhor’ para a sociedade que o privado se encarregasse de oferecer serviços para amenizar a infantilização da pobreza. No entanto, obviamente recebendo recursos do próprio Estado. E como se trata de um serviço que irá atender um grande contingente de crianças pobres, convencionou-se chamar de ‘público’, mas como será executado pelo setor privado o que supostamente deveria ser sem fins lucrativos, então se denominou de público não-estatal.

Esse aspecto interessa-nos, pois é preciso analisar as estratégias que estão sendo articuladas para a infantilização da pobreza. Táticas estas que demandam muito mais a ampliação de interesses privados na educação, do que o interesse do público para a sociedade civil. Consideramos que elas foram mantidas pelos governos subsequentes à FHC, ou seja, ao chegar ao poder o ex-presidente Lula e Dilma apenas aperfeiçoaram as políticas focalizadas para a educação do governo explicitamente neoliberal de FHC. Assim “[...] as políticas adotadas por Lula após sua posse como presidente, foram evidenciando a não ruptura com a hegemonia do capital financeiro, como também, a não ruptura com os organismos internacionais” (MELO, 2004, p. 57).

No delinear da história, marcadas pela reconfiguração do papel do Estado sob a ideologia neoliberal de terceira via resultaram em um processo de descentralização da educação para a primeira infância, em que o Estado concentrou os direcionamentos educativos e o controle do sistema, e passou a partilhar o provimento desse serviço com a comunidade, com o *slogan* “Educação para Todos”.

Faz-se necessário destacar o que Leão (2003, p. 117) apresenta sobre a ‘nova face’ do capital privado na educação “[...] tal redirecionamento parece incorporar-se ao movimento mais ampliado da redefinição e ampliação das condições de acumulação capitalista nos marcos da globalização econômica que presenciamos no limiar deste século”. Para Leão (2003), parece que a exploração direta do bem educacional por capitalistas ocorre de maneira residual, pois o próprio Estado tem deixado de tomar a educação como uma responsabilidade que lhe é exclusiva.

Os ajustes educacionais para a construção do marco legal da infantilização da pobreza passam de um modelo centralizado de gestão da pobreza e da educação para a primeira infância, para um paradigma da flexibilidade da gestão educacional, pois, a questão da descentralização passa a ser incorporada e incentivada por publicistas, a partir da ressignificação da atuação estatal.

Vale lembrar que, as políticas públicas propostas nos anos 2000 continuavam em sintonia com os projetos educativos emanados pela CEPAL, e “[...] ao mesmo tempo sinaliza que tal transição seria natural, respeitando os contratos, acordos e obrigações já assumidos, para garantir a confiança dos mercados internacionais” (LIMA, 2004, p. 62). Assim, o ex-presidente Lula, tinha a ciência que, em seus dois mandatos, deveria manter e respeitar os acordos internacionais firmados nos governos de FHC. Dessa maneira, para Mello (2004):

[...] as estratégias do governo petista amplamente divulgada em campanha davam conta da construção de um **novo projeto nacional com base numa imensa mobilização cívica. Tais medidas teriam por objetivos a retomada do crescimento econômico, a aliança entre trabalho e capital produtivo brasileiro, e a implantação de políticas de inclusão social para os mais pobres.** Para esta última, **o plano destaca a educação,** como estratégia para **o fortalecimento da coesão social** (MELLO, 2004, p. 62, grifos nossos).

Verificamos, a partir do estudo realizado por Neves (2005) que, o governo psdbista e petista se inscrevem neste cenário de reformas neoliberais de Terceira Via tendo suas reformulações direcionadas a partir do caráter atribuído à educação pelos sujeitos políticos coletivos do capital: neste caso, a CEPAL. Assim, o “alívio da pobreza” e a política internacional de segurança do capital são parâmetros utilizados por tais organismos para propor a reformulação da educação e a coesão de agendas regional e local, principalmente para a primeira infância. Mas, para além disto, outros dois pontos são cruciais: por ser uma promissora área de investimento do capital em crise e importante instrumento de difusão da concepção de mundo burguesa. Ou seja, a autora destaca o papel das políticas educativas de infantilização da pobreza como instrumento de difusão de uma nova pedagogia da hegemonia, bem como se instauração de um novo padrão de sociabilidade, por meio da disseminação da ideologia da responsabilidade social.

A nova pedagogia da hegemonia consiste em uma série de formulações teóricas e de ações político-ideológicas utilizadas pela burguesia, para assegurar em nível mundial e no interior de cada formação social concreta, a dominação de classe, a partir da redefinição de seu projeto de **sociedade e de sociabilidade** para os anos iniciais do século XXI (NEVES, 2005, p. 1, grifos nossos).

No desenho da reforma educacional, o governo petista evoca a educação como estratégia para fortalecer a coesão social, repetindo a mistificação de que a educação é a oportunidade de ascensão social, oferecida aos pobres como alvorecer da vida. Essa questão fica evidente na mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aos participantes da Cúpula da Governança Progressista, ocorrida em Londres no ano de 2008, vejamos:

[...] esta Cúpula da Governança Progressista ocorre em momento de sérios distúrbios financeiros, com desdobramentos sociais. Este é um momento para a afirmação de valores; para um compromisso em torno de uma visão comum de futuro centrada na solidariedade e na ação coletiva global. Ainda hoje pagamos o preço do fracasso das receitas neo-liberais [*sic*] do passado, defendidas de forma arrogante por muitos daqueles que agora estão sendo varridos pela tempestade especulativa que eles próprios engendraram. Todos esses fenômenos reforçam o que já sabíamos: **o mercado por si só não é capaz de oferecer soluções economicamente consistentes** e ao mesmo tempo socialmente responsáveis. Só a ação estratégica de um Estado ágil e transparente, eficiente na prestação de serviços, é capaz de realizar essa tarefa. **Aprendemos essa lição na América Latina [...]** vivemos uma onda de crescimento com equilíbrio macro-econômico [*sic*], **forte distribuição de renda e inclusão social. O motor desse processo são classes historicamente excluídas e deserdadas**, que hoje encontram seu lugar e sua voz numa sociedade em forte mutação (BRASIL, 2008, grifos nossos).

Compreendemos que a pedagogia da hegemonia se expande nesse cenário histórico-político, pois a bandeira de ajustes econômicos hasteia-se e ganha terreno sólido no governo petista. O Partido dos Trabalhadores (PT) deu provas cabais de que não se ‘revoltaria’ contra a ordem mundial e tornou-se símbolo da coesão social, ao vencer as eleições Luiz Inácio Lula da Silva “[...] representava melhor que ninguém o **pacto nacional** necessário ao aprofundamento da pedagogia da hegemonia no país” (MELO; FALLEIROS, 2005, p. 187, grifos dos autores).

Indubitavelmente, os governos petistas de Lula e Dilma seguiram parâmetros da política de terceira via, primeiramente priorizando a transferência do fundo público para o capital rentista; e, posteriormente, promovendo a inclusão social dos mais pobres ao fomentar programas específicos voltados para a educação sendo este o caminho para o desenvolvimento social. Lopes (2018, p. 02) retrata que “[...] esse

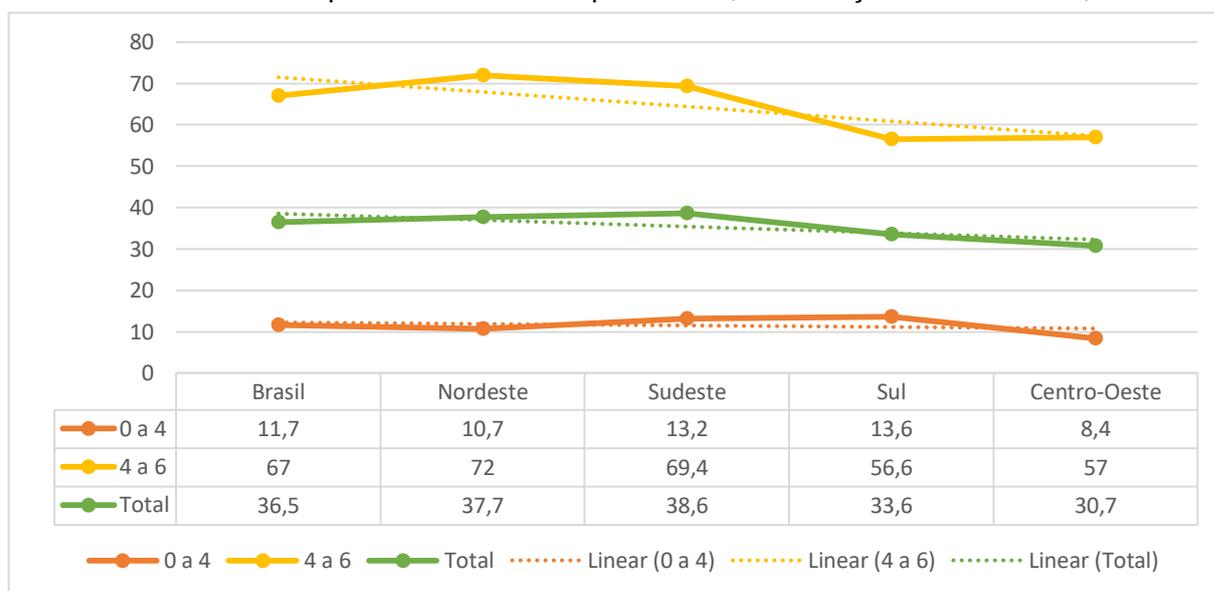
novo arranjo desenvolvimentista conferiu uma ideia de que o capitalismo passou a ter face humana e que quanto mais se desenvolvia mais havia avanço social”. O discurso promovido nesse período era que com o avanço econômico-social conquistados por programas e ações desenvolvimentistas só foi possível porque houve preferência de assistir os pobres na construção da agenda local.

A construção da agenda local não foi algo particular, ao contrário, os governos interpretam e respondem a agenda comum estabelecida regionalmente, isso demonstra como as forças supranacionais influenciam as políticas educativas brasileira. Assim, pautados nas orientações da CEPAL, o Brasil tem investido em políticas que visam o desenvolvimento econômico-educativo das crianças pobres.

A agenda econômico-educativa promovida nos países latino-americanos e caribenhos pela CEPAL para erradicar a infantilização da pobreza segue a perspectiva dos ideólogos *neoestruturalistas*, enfatizando que a causa da infantilização da pobreza são as baixas oportunidades de inclusão social. Para Castelo Branco (2012), como forma de responder a agenda regionalmente estruturada o Estado focalizou gastos sociais para a infantilização da pobreza, investindo em capital humano futuro e operando ações reformistas, totalmente focadas na dinâmica de acumulação capitalista.

Os dados do IBGE (2003) dos anos 2000 apresentaram-se resultados mais favoráveis para a educação brasileira, tendo em vista que esse novo período procurava atender as metas estipuladas pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 60 e §6º, que determina a universalização da educação e erradicação do analfabetismo. Mesmo diante a um quadro positivo de avanço do combate ao analfabetismo, existia ainda um significativo contingente de crianças até 6 anos de idade marginalizadas do processo educativo, “[...] a educação infantil é importante na medida em que contribui para o desenvolvimento das habilidades psicomotoras das crianças e as prepara para o ingresso no ensino fundamental” (IBGE, 2003, p. 72).

Ainda, de acordo com dados do IBGE, em 2002, apenas 36,5% das crianças de 0 a 6 anos de idade, o que se refere a primeira infância, frequentavam creches e pré-escolas, ao desagregar esse contingente em dois subgrupos de idade (0-3 e 4-6) verificou-se uma frequência escolar desse contingente de crianças refere-se aos 20% mais pobres do país. O Gráfico 14, que apresenta a taxa de frequência em creches da população residente em grandes regiões.

Gráfico 14 – Taxa de frequência à creche ou pré-escola, de crianças de 0 a 6 anos, em %.

Fonte: elaborado pela autora, com base no PNAD (2003).

Verifica-se que a frequência escolar é um dos problemas sociais mais graves, as taxas de acesso/frequência a estabelecimentos escolares como creches e pré-escolas, por famílias de baixas renda, ou seja, os mais pobres, ainda é insatisfatório. Segundos os indicadores do IBGE (2003), o grupo etário que compreende crianças entre 0 a 3 anos de idade, na faixa de início de atendimento à primeira infância, a oferta de serviços ainda é extremamente e precária.

Entre as crianças em famílias com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, apenas 7,3% frequentavam um estabelecimento escolar em 2002, apresentando diferenças pouco significativas segundo as regiões, variando de 3,2% no Centro-Oeste, a 7,9% no Sul. Por outro lado, 36,6% das crianças nos primeiros anos de vida em famílias com melhores rendimentos estavam inseridos em algum estabelecimento desse tipo (IBGE, 2003, p. 209).

Consideramos que a presença de uma agenda comum, posta no contexto de reformas educacionais, sem dúvida, demonstra a influência da abordagem multidimensional da ‘infantilização da pobreza’, à medida que busca promover a educação para a primeira infância na busca de formar indivíduos empreendedores e economicamente ativos, como estratégia da gestão da pobreza.

No entanto, a construção de discursos hegemônicos da reforma educacional e a agenda prioritária para atender a infância pobre não foi um processo passivo, há

uma correlação de forças mediando a construção e a mudança das políticas de atendimento à primeira infância. A luta por construir um discurso hegemônico nos documentos educacionais não é algo indiferente por parte do Estado, esse processo é mediado por lutas, “[...] este terreno de disputas não se restringe somente a disputas conceituais [...]” (CAMPOS, 2008, p. 88), principalmente, políticas e econômicas. A agenda internacionalmente estruturada, principalmente em nível regional e nacional, para a educação, se apresenta fortemente moldada aos processos e constrangimentos das relações globais, a agenda educativa brasileira tem uma estrutura diferente em relação a outros países, devido a posição que ocupa no sistema internacional (EVANGELISTA, 2005).

Nesse movimento de disputas a educação para a infantilização da pobreza é vista como mecanismo para preparar a primeira infância para o trabalho produtivo. Entendemos ainda que, a política de infantilização da pobreza não se materializou separadamente das transformações sociais no campo político, econômico, social e cultural, ao contrário, essas articulações com o macroeconômico contribuíram para o avanço do marco legal da infantilização da pobreza nas políticas educacionais.

Sabe-se que a efetivação das reformas econômico-educativas culmina na construção do marco legal da infantilização da pobreza nas políticas educacionais, demarcando a integração brasileira à adesão voluntária da agenda regionalmente estruturada pela CEPAL, para a primeira infância. A constituição do marco legal para a infantilização da pobreza ocorre com o auxílio de parcerias entre governo, mercado, empresas e sociedade civil, esta última resignada e conectada ao mercado, como se o acúmulo de lucro obtido pelo mercado beneficiasse os pobres.

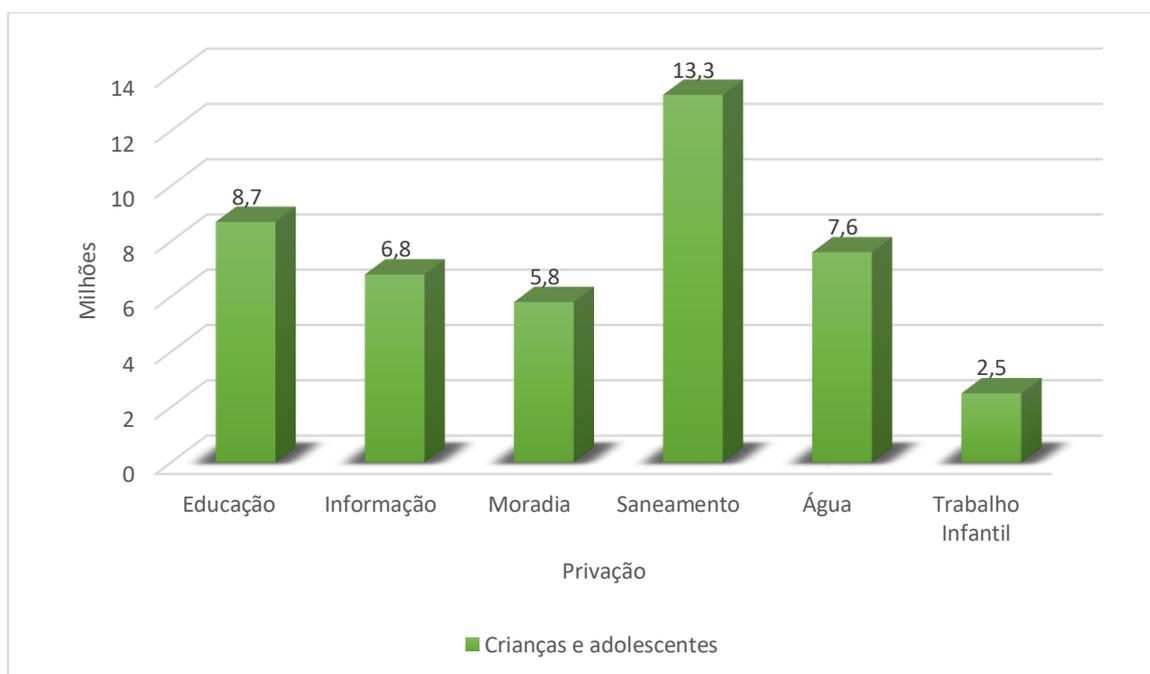
A infantilização da pobreza é utilizada como mecanismo de gestão da pobreza, ao inserir esse fenômeno no marco das políticas educacionais amplia o caráter economicista da educação, implantando elementos econômicos e morais voltados para formar uma futura mão-de-obra empreendedora, ou seja, educar a conformação da vontade (MOTA, 2000).

O marco legal da infantilização da pobreza nas políticas educacionais compõe as determinações que fundamental o contexto da dinâmica do capital contra a classe trabalhadora, mercantilizando desde a primeira infância a formação educativa, com a finalidade de aumentar o acúmulo de riqueza nas mãos dos capitalistas. Nesse sentido, a educação para a infância pobre tem sido objeto de orientações demarcadas na agenda econômico-educativa cepalina, e as políticas educacionais brasileira não

resulta exclusivamente do consenso, haja vista que o processo é hegemônico, mas resultam, também, de poderosas estratégias coercitivas. Essa lógica se insere na continuidade e ruptura material da dominação capitalista, fator que contribui para acentuar a pobreza no Brasil.

Segundo dados do IBGE (2018), a proporção de pessoas em situação de pobreza saltou de 25,7% para 26,5%, um aumento de dois milhões de pessoas. Agora, são 56 milhões de brasileiros na pobreza ou extrema pobreza, desses 32 milhões são crianças e adolescentes afetados por alguma privação, fato que os insere na pobreza. Desse quantitativo 18 milhões sofrem privação monetária e, 14 milhões de crianças, embora não sejam consideradas monetariamente pobres, tem um ou mais privações de direitos. A soma desses dois grupos demonstra que pelo menos 27 milhões de crianças sofrem de uma ou seis privações múltiplas (PNAD, 2015). A pesquisa feita pelo PNAD (2015) aponta que o saneamento e a educação são as privações mais negadas às crianças e adolescentes.

Gráfico 15 – Crianças e adolescentes privados de direitos



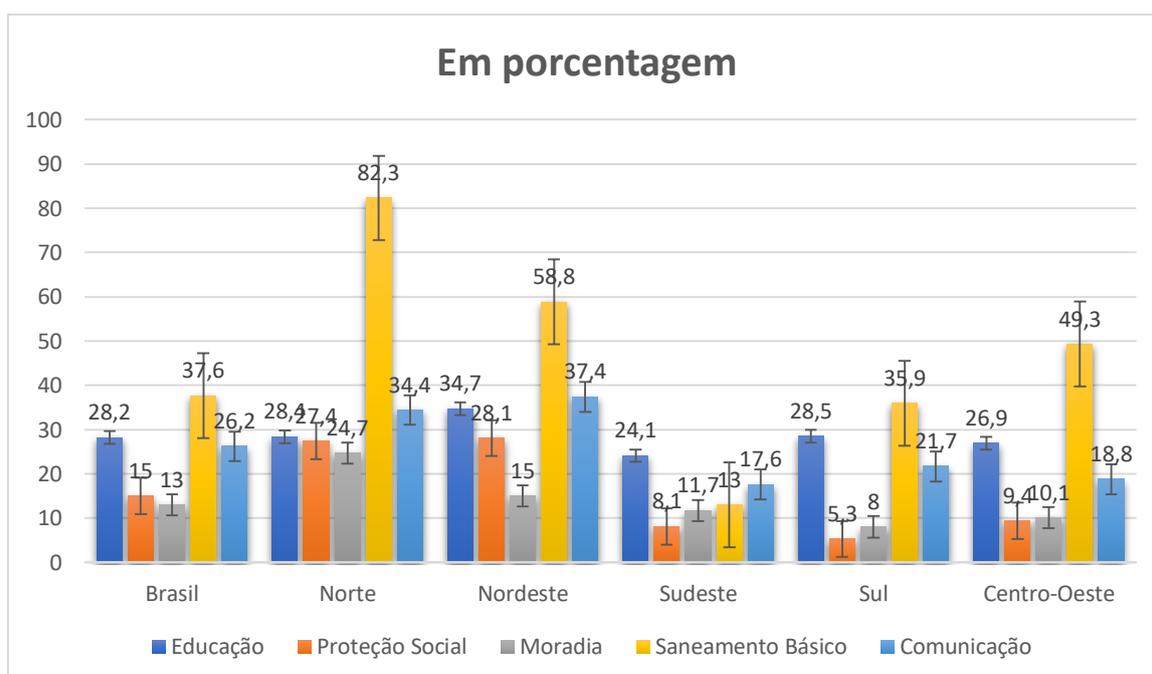
Fonte: PNAD (2015).

Nos dados apresentados verifica-se que o quantitativo de crianças na faixa de 0 a 6 anos de idade, estão na casa dos 20,3% que tem o direito a educação violado

de alguma forma, e 6,5% estão fora da escola. E, 3% das crianças extremamente pobres, de 5 a 9 anos, exercem algum tipo de trabalho ilegal.

Dentro da parcela de 55 milhões de pobres há um quantitativo de 15,2 milhões de indivíduos extremamente pobres (PNAD, 2015). Segundo o IBGE (2018) o Brasil precisaria gastar R\$ 10,2 bilhões por mês para erradicar a pobreza e R\$ 1,2 bilhão para acabar com a extrema pobreza. Os indicadores sociais produzidos pelo IBGE (2018) têm paralelo com a abordagem multidimensional promovida pela CEPAL (2017), ambos definem eixos estruturantes para o Brasil, como meta de erradicar a infantilização da pobreza até 2030.

Gráfico 16 – Proporção de pessoas residentes em domicílios permanentes com restrições ao acesso, por tipo e quantidade



Fonte: IBGE, PNAD (2018).

O gráfico demonstra que em âmbito nacional ao menos 15,8% das crianças e adolescentes sofrem ao menos três privações, na região Norte chega a 32,7%, no Nordeste 29,7%, na região Sudeste o percentual chega a 5,9%, na região Sul 9,8% e no Centro-Oeste 12,3%.

Segundo o documento Indicadores Sociais (IBGE, 2018), os indicadores de distribuição e concentração de renda são uma maneira sintética de demonstrar os rendimentos entre grupos sociais. E, como a erradicação da pobreza é tema central

da agenda que figura as políticas sociais brasileira, vislumbramos que em âmbito local a análise da pobreza é realizada na perspectiva multidimensional, “[...] são construídas linhas como forma de mostrar que a proporção de pobres varia de acordo com os critérios adotados” (IBGE, 2018, p. 55).

Um dos grupos mais vulneráveis socialmente, são domicílios formados por mulheres sem cônjuge com filhos entre 0 e 14 anos de idade (56,9%). Dessa forma, a pobreza e a extrema pobreza atingem mais as crianças e adolescentes, aprofundando o fenômeno de infantilização da pobreza (IBGE, 2018).

Para lidar com a questão, o Brasil utiliza o indicador denominado hiato da pobreza, metodologia que visa medir a distância entre os pobres e extremamente pobres. De maneira mais didática, o hiato da pobreza é uma abordagem que indica quanto falta, na média, para que os indivíduos saiam da pobreza (IBGE, 2018).

O *poverty gap* (hiato da pobreza) permite realizar cálculos que representem o custo necessário que o Estado precisa dispor para combater a infantilização da pobreza em determinado período. Segundo o IBGE (2018) trata-se de um cálculo aproximado e que está relacionado às questões das políticas educacionais.

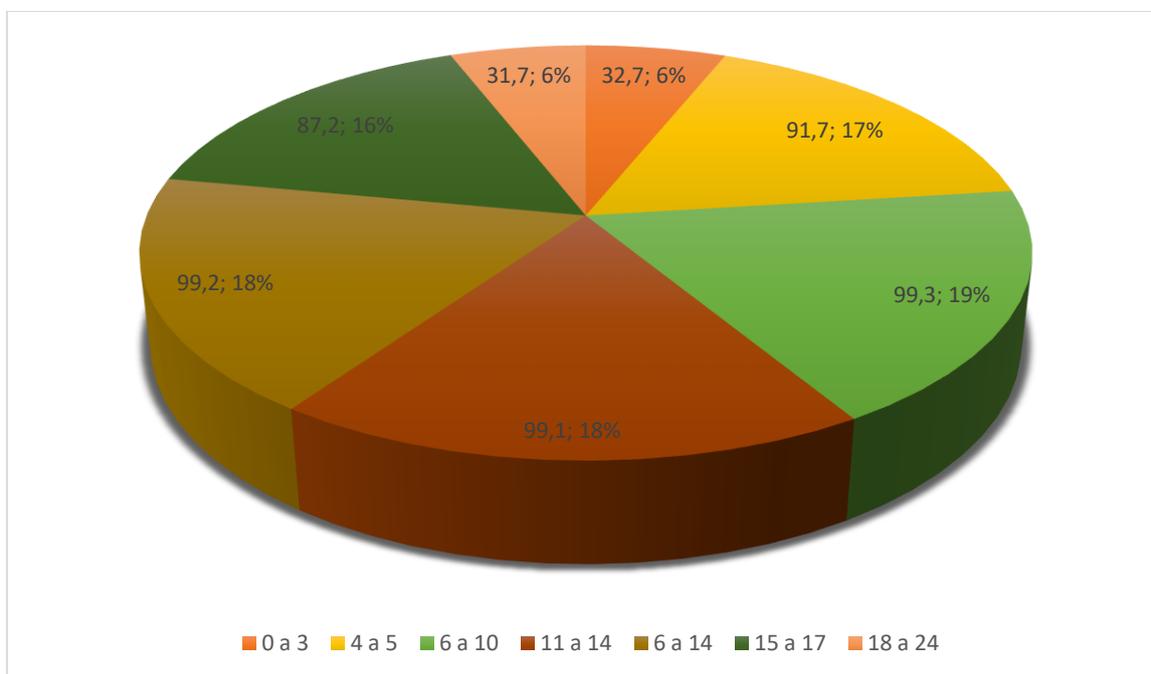
Tabela 5 – Medidas do *poverty gap* e outras características das classes de rendimento efetivo domiciliar *per capita* (linha de pobreza) (2016-2017).

Classes de rendimento efetivo domiciliar per capita		Até US\$1,9 PPC 2011 (1)			Até US\$3,2 PPC 2011 (1)			Até US\$5,5 PPC 2011 (1)		
		2016	2017	Situação (3)	2016	2017	Situação (3)	2016	2017	Situação (3)
Total (1 000 pessoas)	Absoluto	13 518	15 232	..	26 318	27 503	..	52 820	54 789	..
Proporção das pessoas	Percentual	6,6	7,4	↑	12,8	13,3	↑	25,7	26,5	↑
Hiato médio (2)	Percentual	3,5	4,0	↑	5,9	6,5	↑	11,5	12,1	↑
Massa de rendimento para que todos alcancem a linha de pobreza (R\$ milhões)	Rendimento	998	1 171	..	2 865	3 179	..	9 650	10 220	..
Valor aproximado da linha (R\$)	Rendimento	140	140	..	236	236	..	406	406	..
Distância média até a linha (R\$)	Rendimento	74	77	..	109	116	..	183	187	..

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2017.

O *poverty gap* norteia as estratégias delimitadas para a educação, que são encontradas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e, estão de acordo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015). O IBGE (2018) destaca que o Brasil construiu uma agenda assentada em duas vertentes, para uma Educação Infantil direcionadas para crianças de 0 a 5 anos de idade que visa analisar as desigualdades de acesso e formação nas creches e pré-escolas, e a outra para o Ensino Superior.

Gráfico 17 – Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, por grupo de idade (BRASIL, 2017).



Fonte: IBGE, PNAD (2018).

O gráfico demonstra que o valor de 32,7% de crianças entre 0 e 3 anos de idade ainda é insuficiente para o cumprimento de uma política de erradicação da pobreza infantil. A delimitação do marco legal da infantilização da pobreza está em consonância com as orientações internacionais sobre a educação para a primeira infância.

O documento *Síntese de Indicadores Sociais* (IBGE, 2018) ressalta a importância do Brasil aderir a agenda regional de infantilização da pobreza, para inserir a criança desde o primeiro ano de vida nas escolas, ação que deve ser

incentivada, principalmente, para crianças pertencentes à famílias de baixa renda que estão expostas as desvantagens associadas à pobreza, como as múltiplas privações.

[...] os primeiros anos de vida, com frequência a programas de educação infantil de qualidade são fundamentais para o desenvolvimento cognitivo e de características como atenção, motivação, autocontrole e sociabilidade, necessárias para uma vida saudável, melhor desempenho escolar e qualificação profissional [...] a educação infantil passou, então, a ser reconhecida não apenas por seus benefícios para o indivíduo, mas para toda sociedade, como parte da infraestrutura para o desenvolvimento econômico (IBGE, 2018, p. 82).

Nesse contexto, o Brasil segue os parâmetros e metas propostos pela CEPAL e a Agenda 2030, efetivando os encaminhamentos por meio do Plano Nacional de Educação. A Agenda 2030 elencou que é preciso “[...] garantir que todos os meninos e as meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados de educação pré-escolar” (IBGE, 2018, p. 113).

Assim, as formações sociais concretas que estamos investigando – na América Latina e Caribe, com foco, o Brasil demonstram que as reformas educacionais disseminadas pelo projeto terceira via, além de cumprirem com a meta da redução de gastos públicos, de ‘erradicação’ da pobreza, atendimento à educação para a primeira infância, há um progressivo desmonte do Estado de bem-estar social bem como uma expansão do público não-estatal.

De acordo com Lima (2004), o cenário político dos anos 2000 fez com que houvesse um vasto aprofundamento da agenda regionalmente estruturada para o Brasil, especialmente no que se refere aos acordos com os organismos internacionais do capital, aperfeiçoando a construção de um ‘novo contrato social’ que estabeleceria um pacto entre as classes sociais.

As reformas educacionais passam a atender ao projeto da terceira via ao repassar suas responsabilidades aos múltiplos atores que visão promover a educação para a primeira infância, como a exemplo das Organizações Sociais (OS) e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que atua em rede por meio de vínculos diretos ou indiretos, tornando-se mobilizadora de recursos políticos nas situações que envolve o marco legal da infantilização da pobreza.

4.2.1 Documentos oficiais brasileiros como repercussão da infantilização da pobreza de 1990 a 2000

Nesta subseção, visamos apresentar os documentos oficiais brasileiros para materialização da infantilização da pobreza de 1990 a 2000. A construção deste caminho a partir dos anos de 1990, nos permitiu verificar as principais discussões em torno da questão, bem como constatar a participação dos mais diversos atores na construção da agenda econômico-educativa para a infância. Os fundamentos legais que envolvem os direitos da criança de 0 a 6 anos de idade, assentam-se no ordenamento constitucional e legal brasileiro, que visam atribuir à infância direitos de cidadania, a partir do momento que passa a definir sua proteção social integral e que deve ser assegurada pela família, pela sociedade e pelo Estado com total e absoluta prioridade.

Os instrumentos legais, que visam garantir a promoção de políticas públicas e o direito de cidadania das crianças brasileiras, de 0 a 6 anos, são destacados por:

1. Constituição Federativa Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988);
2. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei n.º 8069/1990 (BRASIL, 1990);
3. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, n.º 8782/1993 (BRASIL, 1993);
4. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei n.º 9394/1996 (BRASIL, 1996);
5. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI, n.º 22/1998 (BRASIL, 1998);
6. Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais;
7. Convenções Internacionais.

No que tange as políticas para infância, está deve considerar a criança enquanto sujeito de direitos, cidadãos em construção e alvo preferencial de políticas públicas intersetoriais. As transformações na educação, em âmbito local, são efetivadas por meio da participação de todos os segmentos da sociedade, bem como de diversos Ministérios, dos quais podemos destacar os seguintes: Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Justiça e do Trabalho.

De acordo com Ball (2014), há diversos tipos de segmento social que se envolvem na construção das políticas educacionais, tendo em vista que a inserção se setores privados, diferentes tipos de empresas e organizações sociais relacionam-se

à “[...] mudanças no estado da educação, isto é, o surgimento de um novo tipo de Estado” (BALL, 2014, p. 23). Vejamos no quadro 11, que demarca a construção da agenda voltada para a primeira infância, em um primeiro momento dos anos 1990 a 2000 designado para a Educação Infantil.

Quadro 11 – Legislação e Política Educacional para a Infância (0 a 6 anos) – 1990 a 2000.

ANO	LEGISLAÇÃO	NÚMERO DA LEI	REFERÊNCIA ESPECÍFICA A EDUCAÇÃO INFANTIL E À PRIMEIRA INFÂNCIA	ELABORAÇÃO (Autores/Parcerias)	CARÁTER
1988	Constituição Federativa do Brasil	-	Capítulo II, art. 6; Capítulo I, art.24, inciso XV; art. 40, §5º; art. 203; art.208 inciso IV; art.226, §1º, inciso I; Art. 7 inciso XXV Art. 208, inciso IV Art. 211, § 2º	Assembleia Nacional Constituinte	Mandatório
1990	Estatuto da Criança e do Adolescente	n.º 8069	art.4, parágrafo único; art. 8, §7º; art.53, inciso IV; art. 88, inciso VIII; art. 206, §1a	Congresso Nacional	Mandatório
1993	Lei Orgânica de Assistência Social	n.º8.742	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências	Ministério da Educação COEDI	Orientador
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	n.º 9394	art. 4, inciso II e IV; art. 11, inciso V; art. 18; art. 26; art. 29,30 e 31	Congresso Nacional	Mandatório
1998	Referencial Curricular para a Educação Infantil	-	O documento trata somente de questões voltadas para a infância e a Educação Infantil	Conselho Nacional de Assistencial Social Congresso Nacional	Mandatório
1999	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	Resolução n.º01/1999	O documento trata somente de questões voltadas para a infância e a Educação Infantil	Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação e CEB	Mandatório
2000	Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil	Parecer n.º04/2000	O documento trata sobre a questão da infância e da Educação Infantil	Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação e CEB	Mandatório

Fonte: Lopes (2017, p. 79).

Consideramos de fundamental importância tratarmos da construção da agenda brasileira para a educação da primeira infância no Brasil, apontada no quadro 11. Pois ocorre no contexto da reforma do Estado atingindo a educação e servindo como pano de fundo para a materialização da política de infantilização da pobreza. Assim, verifica-se por meio do quadro acima, que o Brasil conta com uma legislação que abarca a proteção destinada a primeira infância, ao partir da Constituição Federal de 1988, quando propõe “[...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os cinco anos, em creches e pré-escolas” (BRASIL, 1998, art. 7, inciso XXV). No que tange a questão da Educação, o art. 208 da referida Constituição Cidadã, ressalta que:

[...] o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de (...) I – educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso em idade própria⁹; e IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade¹⁰ (BRASIL, 1988).

Esse direito apresentado na CF de 1988, demonstra a conquista das articulações entre movimentos sociais em geral. Para Corrêa (2002), a inserção de grande parte do contingente de mulheres no mercado de trabalho demarcou essa conquista. Peroni (2003) ressalta que, as ações ocorridas no movimento para consolidação da Constituinte também engajaram os profissionais que atuavam na área “[...] foi bastante intenso no sentido de conquistar direitos para a criança de zero a seis anos. Esta mobilização contou com o apoio de outros setores da sociedade civil organizada, tais como movimento de mulheres” (PERONI, 2003, p. 19).

Nessa construção da agenda política de atendimento à primeira infância, e em consonância com a CF de 1988, o Brasil também conta com o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990). Essa legislação, amparada na Convenção sobre os Direitos da Criança, orienta a construção de políticas públicas, programas, serviços de educação, saúde e desenvolvimento social voltados para a criança e o adolescente.

⁹ Vide Emenda Constitucional n.º 59 de 2009.

¹⁰ Vide Emenda Constitucional n.º 53 de 2006.

Como forma de efetivar a lei o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), foi criado em 1991, pela Lei n.º 8242, tornou-se o órgão encarregado de formular, monitorar e avaliar as políticas voltadas à promoção, proteção e defesa dos direitos que abrangem a infância. Assim o CONANDA conta com uma rede de conselhos que estão articulados na efetivação dessas ações, como: o Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS), Conselho Nacional de Educação (CNE) e as instituições que fazem parte da municipalidade, como: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n.º 8069/1990, tratou de efetivar os direitos da criança e do adolescente, na condição de serem, legalmente, considerados sujeitos de direitos, o Estatuto enfatizou a questão que envolve a educação voltada para a criança, reiterando o dever do Estado de proporcionar atendimento à primeira infância “[...] é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente (...) IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1990, art. 54, inciso IV).

Subjacente à questão da infância, observamos a evolução do atendimento pré-escolar no Brasil no período de 1979 a 1991. Essa observação considera o número de matrículas, tanto no setor público quanto no setor privado, de crianças de zero a seis anos de idade. Nota-se que os níveis de escolarização na faixa de zero a seis anos de idade aumentaram de 5,5% em 1979 para 15,5% em 1991. Para Kappel, Carvalho e Kramer (2001), esse é um índice ainda baixíssimo, mas que tem grande representatividade, exatamente 2,81 vezes o índice de 1979, portanto, um aumento significativo para a educação. Vejamos a Tabela 6, que trata a respeito da evolução da taxa de matrícula na pré-escola:

Tabela 6 – Evolução da população de 0 a 6 ano de idade e das matrículas no pré-escolar e percentual de crianças atendidas no pré-escolar – Brasil (1979-1991)

Ano	População de 0 a 6 anos	Matrícula no Pré-escolar	Percentual de crianças atendidas (%)
1979	21.607.168	1.198.104	5,5
1980	22.536.396	1.335.317	5,9
1981	21.994.879	1.543.822	7,0
1982	22.830.755	1.866.868	8,2
1983	23.266.679	2.084.109	9,0
1984	23.334.177	2.481.848	10,6
1985 (1)	23.618.510	2.524.000	10,7
1986	23.759.776	3.083.997	13,0
1987	23.805.397	3.296.010	13,8
1988	23.407.707	3.375.834	14,4
1989	23.133.083	3.396.074	14,7
1991	23.391.541	3.628.285	15,5

Fonte: IBGE/MEC 1980 e 1991. (1) dados estimados.

A tabela 6, nos oferece suporte para analisar a realidade a qual a infância está inserida. Os dados demonstram que a maioria das crianças de zero a seis anos de idade, no período de 1979 a 1991, não recebiam a educação pré-escolar, mas ao mesmo tempo apontam para o processo real e gradativo da “[...] democratização da educação infantil” (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001, p. 37). É nesse contexto de baixo atendimento à crianças em idade pré-escolar que os estudos sobre a educação para a infância começam a tomar forma em âmbito mundial e local, o que acabou se configurando como questões cruciais “[...] no que se refere às decisões governamentais nos anos 80” (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001, p. 37).

Esse foi um período em que, a CEPAL como um ator importante, que teve grande influência na América Latina e no Brasil, procurou avaliar e a incentivar programas de educação e principalmente a investigar a influência da educação pré-escolar sobre o desenvolvimento posterior de crianças das mais diversas origens

sociais, étnicas e culturais. Para Campos (1997), dentre as pesquisas significativas que tratam dos programas para atender a infância, destaca-se:

[...] a frequência à pré-escola favorece os resultados que as crianças obtêm em testes realizados no início da escolaridade; **as crianças mais pobres parecem se beneficiar mais dessa experiência**; a importância da qualidade da pré-escola e da própria escola elementar na conservação desse benefício (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001, p. 38, grifos nossos).

As considerações das autoras enfatizam que o avanço das creches no limiar do século XXI é muito menor do que o da pré-escola, demonstrando que a baixa frequência de crianças em creches e pré-escolas deve-se na verdade às dimensões políticas que permeiam o Brasil. Enfatizamos, a prevalência da lógica econômica sobre a social e educacional, pois os programas e políticas voltadas para a educação na primeira infância embora se declarem a favor da elevação da qualidade da educação básica, na prática observamos a redução dos gastos públicos com educação.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1996, demonstra que no Brasil, nesse período havia 858.554 vagas em instituições de educação infantil que ainda estavam sendo ocupadas por crianças de 7 a 8 anos (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001). A Tabela 13 demonstra o quantitativo de crianças com idade entre zero e seis anos, que frequentam instituições de educação infantil.

Tabela 7 – População de 0 a 6 anos, por grupos de idade e frequência à creche ou pré-escola, segundo as grandes regiões, 1996

Grandes Regiões	População de 0 a 6 anos de idade	Proporção de crianças frequentando creche ou pré-escola (%)	
		De 0 a 3 anos	De 4 a 6 anos
<i>Brasil (1)</i>	20.870.125	7,43	48,22
<i>Norte (2)</i>	1.226.151	5,89	44,41
<i>Nordeste</i>	7.041.023	6,75	50,51
<i>Sudeste</i>	8.050.352	8,50	52,34
<i>Sul</i>	3.059.716	8,23	38,49
<i>Centro-Oeste</i>	1.492.883	4,72	38,96

(1) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins.

(2) Exclui a população da zona rural.

Fonte: PNAD, 1996.

O estudo apresentado pelo PNAD (1996) demonstra dados relativos a população total de crianças de zero a seis anos de idade que frequentam creches ou pré-escolas. Porém, o documento não apresenta dados mais precisos referente a situação que se encontra essas crianças – onde viviam, como viviam, quem eram seus pais, o que faziam, como era a infraestrutura da escola que frequentam (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001). Acreditamos que uma estruturação mais precisa de dados e que demonstrasse a realidade geral dessas crianças, poderia oferecer uma dimensão melhor da realidade, a fim de orientar os caminhos que as políticas educativas deveriam ser tomadas, especialmente no que tange a construção de uma agenda voltada para prioridades e estratégias para atender a infância pobre.

Na busca de construir uma agenda voltada para a infância, o Ministério da Educação publicou em 1994, a *Política Nacional para a Educação Infantil* (BRASIL, 1994), direcionamentos para regulamentar os parâmetros estabelecidos na CF de 1988, no que tange a educação voltada para a crianças de zero a seis anos de idade. A *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 9394/1996*, que regulamenta a educação nacional, nesse mecanismo legal não há direcionamentos voltados para o financiamento da educação para a primeira infância (creches e pré-escolas) conseqüentemente isto marginalizou a definição de recursos destinados à educação infantil. Contudo, no que tange a educação voltada para crianças de zero a seis anos de idade, a LDB 1996 trata o seguinte:

[...] a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até seis anos, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996, art. 29).

Nesses termos, a Lei avança ao reconhecer que a educação infantil se constitui como a primeira etapa da Educação Básica, ao destacar uma seção especial às crianças de zero a seis anos de idade. De acordo com Leonel (2010) a educação infantil, ao ser reconhecida como primeira etapa da educação básica, estabelecendo um marco na história da educação brasileira. Isto porque, antes a existência de creches e pré-escolas estavam associadas à programas criados para combater a pobreza, atuando de maneira compensatória e assistencialista, passando a fazer parte do processo educativo.

É notável a compatibilidade da LBD com o cenário político-econômico de mudanças e reformas estruturais dos anos 1990, que se direcionavam a atender ao projeto terceira via. Assim, para Saviani (1999), a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* tem caráter minimalista:

Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e de aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda com a iniciativa privada e as organizações governamentais) (SAVIANI, 1999, p. 201).

Destacamos que, no contexto da reforma do Estado a partir de 1995, as responsabilidades para com a educação passam a ser divididas com terceiro setor¹¹, com Organizações Não-Governamentais (ONGs), com Organizações Sociais (OSs), com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) cumprindo assim o que estava previsto no Plano de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Esse aspecto demonstra que o Estado educador “[...] vai definindo de modo sutil suas

¹¹ “Sendo o primeiro setor o governo e o segundo setor o setor privado; o termo terceiro setor se refere ao setor privado, colaborando com a responsabilidade que seria do primeiro setor. Portanto, com a falência do Estado, o setor privado começou a ajudar nas questões sociais, através das inúmeras instituições que compõem o Terceiro Setor, ou seja, as organizações “sem fins lucrativos” e não-governamentais, que têm como objetivo gerar serviços de caráter público” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 136).

‘regras’, de modo a conduzir a construção de um consenso em torno de uma ‘nova cultura’, que tem por objetivo sedimentar a hegemonia burguesa sob novos contornos” (ALGEBAILLE, 2005, p.193).

Além disso, há também o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)*, de 1998. Esse documento é um conjunto de orientações para a construção do currículo voltado à Educação Infantil, tanto de instituições públicas quanto privadas. Porém, o próprio documento destaca que não há caráter de obrigatoriedade em seus guias. De acordo com, Cerisara (2002) o RCNEI foi alvo de intensas críticas, devido a sua forma de organização e elaboração, assim “[...] mesmo que o RCNEI tenha sido aperfeiçoado, melhorado, adaptado, ele continuou significando uma ruptura com o que vinha sendo defendido como a especificidade da educação infantil” (CERISARA, 2002, p. 344).

Em 1999, foram lançadas as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)* (BRASIL, 1999), que teve por objetivo apresentar as orientações para a organização das propostas didático-pedagógica de atendimento a primeira infância. Neste documento orientador identifica-se também similitude com as propostas advindas da CEPAL em seus documentos para os anos de 1990. Há semelhanças das DCNEIs com as propostas cepalinas e serão apresentadas no mapa conceitual a seguir, orientando questões curriculares que visem promover relações entre trabalho e educação nos processos formativos escolares.

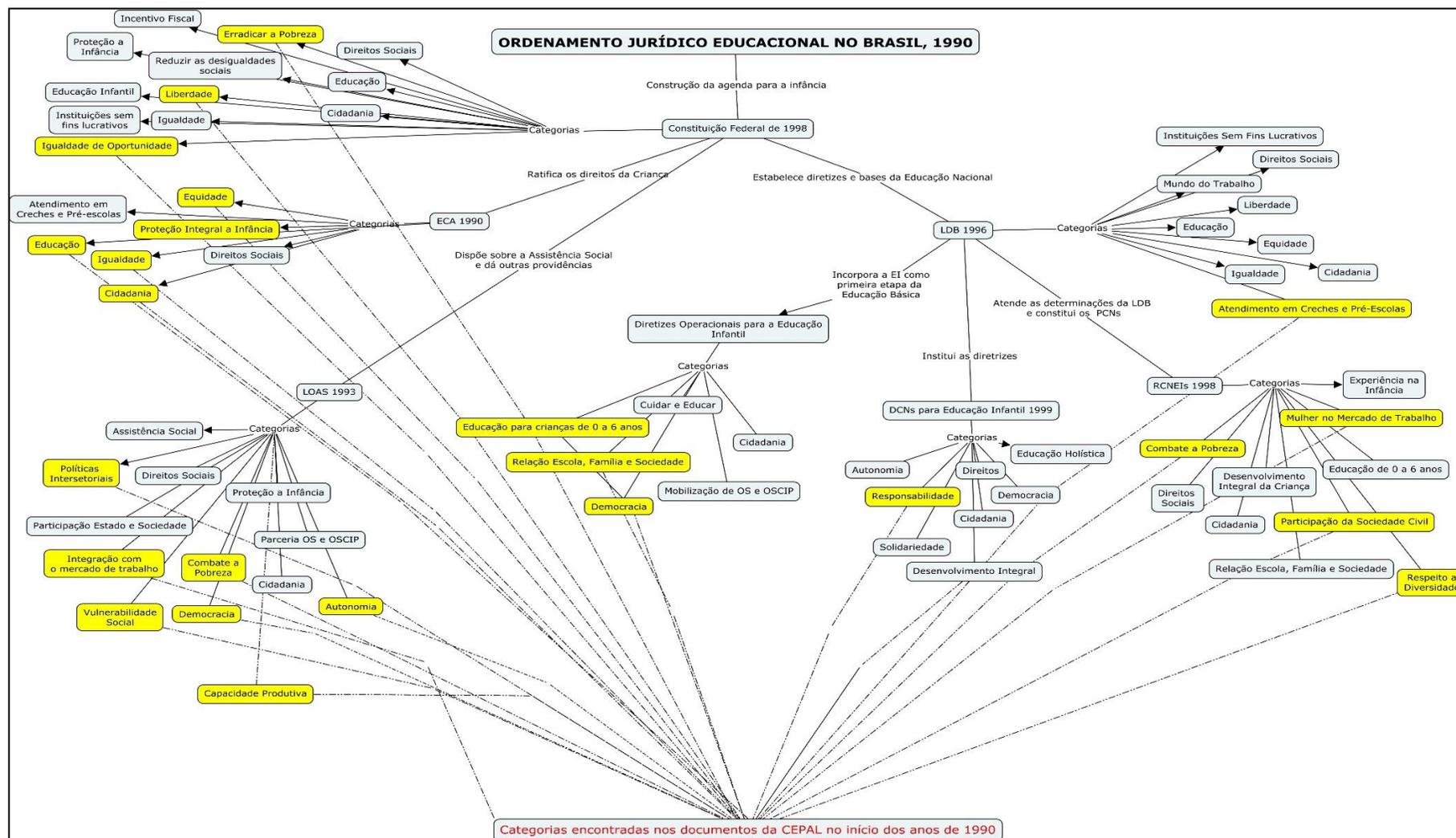
Para Ciavatta e Ramos (2012) essas ações não são inocentes, pois trazem marcas das correlações de forças que ocorrem no âmbito das relações sociais, processos reformadores que configuram a luta hegemônica entre capital e trabalho. Vislumbramos que as DCNEIs se constituíram como arcabouço textual que caracterizou “[...] o processo de reformas na educação brasileira convergente com o mesmo movimento internacional” (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 19).

Ressaltamos as reformas educacionais dos anos de 1990, tomam corpo após as Conferências, Convenções e Declarações Internacionais. Lembramos da importância dos discursos disseminados pela CEPAL e demais organismos internacionais, pois esses corroboraram abordagens apresentadas nos documentos locais.

O MC 3 constituiu-se em um importante instrumento de análise para acompanhar a efetivação das orientações cepalinas, como a infantilização da pobreza, igualdade, equidade, cidadania e relação escola, família e sociedade nos

documentos educacionais brasileiros, demandando seus processos de construção. Identificamos estruturas de categorias de significativa riqueza conceitual e representatividade nos documentos que se direcionam a construção das políticas públicas para a primeira infância. O objetivo do MC 3 foi verificar semelhanças entre as categorias encontradas nos documentos orientadores da CEPAL, a partir dos anos de 1990, mas especificamente em questões relacionadas a educação e aos direitos sociais, utilizados pela agência multilateral como mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico e da cooperação técnica dos países latino-americanos.

Figura 7: Mapa Conceitual 3 – Ordenamento Jurídico Educacional Brasileiro – anos 1990 – 2000



Fonte: Elaborado pela autora (2018), com base nos documentos educacionais brasileiros.

A identificação das semelhanças nas orientações como: capacidade produtiva, combate a pobreza, vulnerabilidade social, autonomia, democracia e participação da sociedade civil, nos permite olhar para a educação como um projeto societário em disputa, sendo elas políticas, econômicas, sociais e culturais. De certo, as disputas pelo projeto de educação dos mais pobres “[...] que a educação básica dos trabalhadores se torna relevante, por motivos diferentes, tanto para o capital quanto para os trabalhadores” (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 33). Para o capital, a educação se torna objeto de disputa pois, a educação dos trabalhadores é “[...] enxergada como fator de produtividade e seletividade, associada a elementos de filantropia e de controle da ordem social”, para a classe trabalhadora a educação é vista como um direito e “[...] sempre foi defendida como inegociável, apesar de historicamente negado, como condição necessária para sua emancipação” (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 33).

Além disso, ressaltamos que é imprescindível não perder de vista as análises sobre a política de terceira via, já que suas formulações teóricas, tomam a educação, na atualidade, como processo de formação de base material para ser explorada, seguindo os novos padrões de produtividade e competitividade internacional, como também a formação de um novo sujeito político, o cidadão ativo.

Segundo Bernardo (1991), é necessário compreender a educação como condição geral de produção, ou seja, é por meio dela que se desenvolve as capacidades humanas necessárias ao pleno desenvolvimento da produção capitalista, isso refere-se a dinâmica impressa no capital. Assim “[...] a educação estaria a serviço da produção capitalista, formando a força de trabalho necessária aos diferentes estágios de desenvolvimento do capital (BERNARDO, 1991, p. 22). Portanto, ao mesmo tempo em que se defendia o Estado liberal-social, em momentos de terceira via, Giddens (2005a) trata ser necessário uma vertente político-ideológica de Estado que além de promover o crescimento econômico também desenvolva o social, afinal se fazia era imperativo a formação de um sujeito responsável socialmente para resolver seus próprios problemas sem ter que demandar ações do Estado (CARVALHO; GARCIA, 2016).

Portanto, podemos ressaltar que a reforma educacional está intimamente ligada à ideia de que é por meio dela, em especial a educação para a primeira infância, que os países em âmbito local irão fomentar progresso técnico, capital humano e desenvolvimento das capacidades humanas.

É possível considerarmos que as reformas educacionais em curso na América Latina e Caribe, especialmente no Brasil, até o final dos anos de 1990, tenham focado especificamente na Educação Básica, ressaltamos que o foco foi o ensino fundamental. Inclusive, a Educação Básica, assenta-se nos acordos e compromissos firmados em Jomtien¹.

Para Oliveira (2003) o termo Educação Básica não significava amplo atendimento, como o previsto na legislação da educação brasileira², mas sim, uma educação mínima que atendesse as novas exigências do capital. As reformas educacionais planejadas na década de 1990, estão em consonância com os preceitos da *global governance* e com orientações da agenda econômico-educativa da CEPAL, ao direcionar configurações mais consistentes para formar o trabalhador e desenvolver comportamento, valores, hábitos e atitudes que estejam em consonância com a dinâmica do processo produtivo, ou seja, baseadas na autonomia, na competitividade e no empreendedorismo.

De acordo com Oliveira (2003), outros fatores estão aliados as reformas educacionais disseminadas nos anos de 1990 a 2000 nos países da América Latina, em especial o Brasil, dentre os quais a desigualdade social. As agências multilaterais como a CEPAL consideram que “[...] as sociedades com alto índice de desigualdade econômica apresentam maiores entraves para o desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2003, p. 23). Diante disso, intenciona-se a continuidade das reformas educacionais, pós anos 2000, pudessem contribuir para realizar a gestão da pobreza, ou seja,

[...] na redução das desigualdades sociais por meio do desenvolvimento de condições para que os indivíduos possam mobilizar-se socialmente ou obter certo grau de autonomia a fim de buscar soluções para a sua sobrevivência e dessa maneira, sair da condição de vulnerabilidade social (OLIVEIRA, 2003, p. 23).

Nesse sentido, a educação para a primeira infância tem servido para educar os sujeitos para uma nova sociabilidade compatível com as mudanças sociais. De acordo

¹ Enfatizamos que a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia, em março de 1990, inaugurou o movimento de reformas educacionais em curso na América Latina e Caribe.

² “A LDB 9394/1996 compreende a educação básica como um nível de educação que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio” (OLIVEIRA, 2003, p. 22).

com Carvalho (2016), as mudanças ocorridas na vida e no trabalho resultaram no surgimento de novas sociabilidades, estruturando a educação para a primeira infância para atender aos desafios do século XXI, e formando indivíduos empreendedores e cidadãos ativos, estimulando a responsabilidade social.

Compreendemos que as novas formas de sociabilidade é a forma do capital expandir-se, ao utilizar a infantilização da pobreza como instrumento para ampliar o acesso à educação para a primeira infância, como forma de difundir novos meios para recompor a economia global e redefinir a atuação do Estado nas políticas educacionais. A nova sociabilidade ao permear as políticas da educação, captura a subjetividade do trabalhador via capita, “[...] não é o **fazer** e o **saber** operário que são capturados pela lógica do capital, mas sua disposição intelectual-afetiva que é constituída para cooperar com a lógica da valorização” (ALVES, 2004, p. 54). Cabe destacar que esse processo disciplina o trabalhador para atender aos propósitos capitalistas, que ocorre no local de trabalho e na vida social (CARVALHO, 2016; HARVEY, 2005).

As transformações do processo produtivo erigem para o controle social das capacidades físicas e mentais, e a educação para a primeira infância passa a desempenhar o papel de formadora e aprofundadora das ideologias dominantes (HARVEY, 2005). Portanto, às mudanças econômicas e políticas legitimam a necessidade da educação para a primeira infância pobre, a fim de gerir a pobreza que acomete a sociedade e, com vistas a formar uma geração empreendedora e, capaz de buscar novas alternativas de trabalho em uma sociedade marcada por novos processos produtivos, novos padrões de produtividade e por avanços produtivos significativos – robótica, automação e microeletrônica -, ao mesmo tempo que desemprega dezenas de milhares de trabalhadores.

A seguir trataremos como o conceito de infantilização da pobreza se materializa nas políticas educacionais brasileiras – de 2001 a 2016 – e, torna a educação para a primeira infância instrumento de gestão da pobreza.

4.2.2 Documentos oficiais brasileiros como repercussão da infantilização da pobreza de 2001 a 2016

Considerando o movimento histórico, político e econômico ocorrido no âmbito das políticas educativas na década de 1990, visamos apresentar como a agenda voltada para a primeira infância é continuada pós anos 2000, final do governo FHC e início do governo Lula. Para Rabelo, Jimenez e Segundo (2015), o campo educacional que adentrava no século XXI foi demarcado mais por permanências das reformas educacionais do que por rupturas, isso demonstra que em determinados âmbitos educacionais aderiu-se a manutenção das reformas e em outro a iniciativa de ampliação delas. No que tange à Educação Básica, assistimos no período petista, “[...] ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis” (OLIVEIRA, 2000, p. 102), aprofundando as políticas assistencialistas, conforme orientações da política de Terceira Via.

A partir dos anos 2000, as propostas direcionadas para a construção da agenda estruturada para a infantilização da pobreza avança no Brasil demonstram continuidades nos governos posteriores ao psdbista FHC. O quadro 12, demonstra as principais medidas voltadas à infantilização da pobreza e a primeira infância.

Quadro 12 - Legislação e Política Educacional para a Infância (0 a 6 anos) – 2001-2016.

ANO	LEGISLAÇÃO	NUMERO DA LEI	REFERÊNCIA ESPECÍFICA A EDUCAÇÃO INFANTIL E À PRIMEIRA INFÂNCIA	ELABORAÇÃO (AUTORES/PARCEIRIAS)	CARÁTER
2001	Plano Nacional de Educação	Lei n.º 10.172	Metas para a educação infantil	Congresso Nacional	Mandatário
2005	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos	-	O documento trata sobre as questões voltadas para a educação infantil	MEC, COEDI, ANPED, CONSED, UNICEF, UNESCO, GIFE, OMEP, MIEIB, UNCME, UNDIME	Orientador
2006	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, volume 1 e 2	-	O documento inteiro trata da educação infantil	MEC, COEDI, ANPED, CONSED, UNICEF, UNESCO, GIFE, OMEP, MIEIB, UNCME, UNDIME	Orientador
2009	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	Resolução n.º 05	O documento trata sobre o currículo para a educação infantil	MEC e CNE	Mandatário
2010	Plano Nacional pela Primeira Infância	-	O documento traça diretrizes gerais, objetivos e metas para firmar os direitos da criança até seis anos de idade por um período de 12 anos.	ANDI, ABEC, AEVI, AELTC, ABEBÊ, CECIP, CEERT, CNBB, EDEN, FEWB, FNDCA, FUNAI, FXM, UBCM, IBGE, IFAN, IDIS, MATERNE, MEC, MS, MIEIB, OMEP, OPS, PIM, PUC, UNDIME, UNCME, UNB, UFMS, UFRN, UFRGS, NEMPEC, entre outros	Orientador
2012	Brasil Carinhoso	Lei n.º 12.722	Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil	MEC e MDS	Mandatário

			e dá outras providências		
2014	Plano Nacional de Educação	Lei n.º 13.003	Aprova o PNE e dá outras providências. Destina os artigos 2 e a meta 1 para a Educação Infantil	MEC	Mandatário
2016	Marco Legal da Primeira Infância	Lei n.º 13.306	Dispões sobre políticas públicas para a primeira infância cria programas, serviços e iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento integral da primeira infância	Congresso Nacional	Mandatário
2016	Primeira Infância: avanços do marco legal da primeira infância	-	Estabelece princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas que visam atender os direitos da criança na primeira infância	Frente Parlamentar da Primeira Infância, Congresso Nacional, MEC, FMCSV, Fundação Bernard Van Leer, Redes Estaduais Primeira Infância	Orientador

Fontes: Organizado pela pesquisadora com base em: LOPES (2017, p. 82) e a partir de dados do Portal do MEC e do Congresso Nacional.

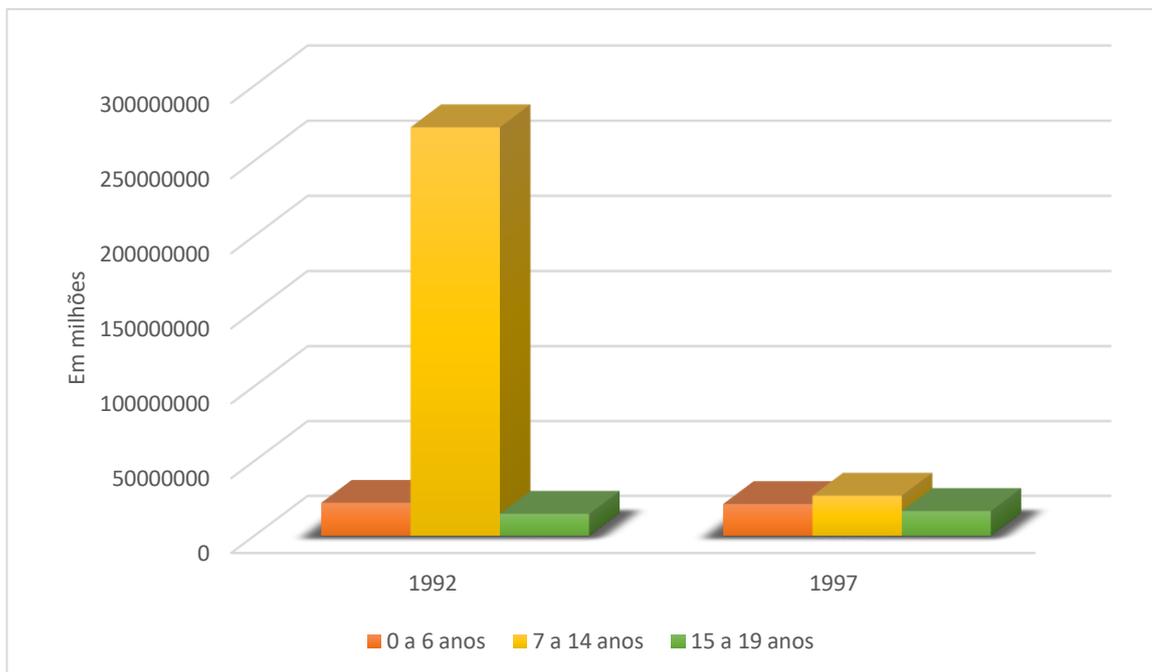
Considerando esse quadro, destacamos que para o cumprimento do art. 214 da Constituição Federal de 1988 e ao art. 87 da LDB 1996, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foi aprovado o *Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n.º 10.192/2001)* de 2001. O PNE (2001-2011) delimitou 25 metas para a educação a serem cumpridas ao longo de dez anos, voltadas para todos os níveis e modalidades da educação nacional. No que se refere a educação infantil, as metas visavam: ampliação da educação voltada para crianças de zero a seis anos, sistema de acompanhamento, controle, supervisão para a educação infantil, mecanismos de intersectorialidade entre educação, saúde e assistência social, parcerias não-estatal. Para o PNE (2001) “[...] a medida que a criança se democratiza, a educação infantil

ganha prestígio e interessados em investir nela” (BRASIL, 2001). Percebe-se que os argumentos utilizados para investir na educação para a primeira infância, além de apresentarem caráter social também adentram no campo econômico, ou seja, a educação para a primeira infância encaixa-se no fator de reduzir o ciclo vicioso da pobreza.

Segundo estimativas do IBGE de 1998, o Brasil contava com um número de mais de 12 milhões de crianças residentes na faixa de 0 a 3 anos de idade, e que apenas 381.804 eram atendidas em creches, já para as crianças de quatro a seis anos os dados apresentavam uma população residente de 9,2 milhões de crianças, e apenas 4,3 milhões de crianças estava matriculadas em pré-escolas, isso equivale a um percentual de 46,7%, esse percentual caiu para 44% no ano de 1998.

Ainda, de acordo com dados do IBGE (1998), o número de crianças e adolescentes residentes no país era alta, e que estávamos longe de dispor atendimento a todas as crianças em creches e pré-escolas. O Gráfico 16, destaca o número de crianças e adolescentes residente no país em idade escolar, e nos revela que em 1998 existia no país apenas 78.106 pré-escolas públicas das quais 47,5% encontra-se no Nordeste e o Sudeste fica com $\frac{1}{4}$ desse quantitativo.

Gráfico 16 – População residente de crianças e adolescentes, por grupos de idade no Brasil (1992-1997).



Fonte: IBGE (1998, p. 24).

Os dados oficiais demonstram que do quantitativo de crianças residentes no país, metade não chegará a frequentar creches nem pré-escolas, um dos fatores que justifica a essa estimativa, é que, após a reforma educativa ocorrida em 1996, privilegiou-se o ensino fundamental em que a os recursos orçamentários destinavam-se majoritariamente a este nível de ensino. O que demonstra ser extremamente preocupante para a educação de crianças de zero a seis anos de idade.

Verificamos que os dados do gráfico acima demonstram que o aumento do contingente de crianças e adolescentes, constituíam-se graves desigualdades educacionais da década de 1990. Esses dados evidenciam que as desigualdades na sociedade brasileira se associam as questões socioeconômicas e políticas do país, sendo a pobreza a forma de expressão mais explícita desse problema social.

A pobreza e a desigualdade educacional tratada no Plano Nacional de Educação (2001-2011) como problema que precisava ser tratado em todas as regiões do país. O Plano preconizava que o meio mais eficaz para que isso se efetivasse era promovendo educação. De acordo com Garcia e Hillesheim (2017) o PNE (2001) não apresenta uma definição conceitual sobre a questão da pobreza e da desigualdade,

tampouco elabora qualquer tipo de reflexão sobre os problemas estruturais que afligem a pobreza e a desigualdade educacional.

O documento caracteriza a pobreza como um fenômeno multidimensional, ou seja, relacionando-a “[...] fatores, como local de residência, condição social e econômica, disparidades geográficas, desigualdade de gênero e etnia, estrutura e composição familiar, dificuldade de acesso aos bens culturais, desigualdades educacionais [...]” (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p. 134). A pobreza está associada à desigualdade social bem como ao índice de analfabetismo e evasão escolar.

Para Garcia e Hillesheim (2017), o PNE (2001) aborda o enfrentamento da pobreza a partir da mediação com as políticas educativas. No Plano Nacional de Educação é realizado uma breve contextualização histórica da construção das políticas educacionais no Brasil, e, ao mesmo tempo, a “[...] educação foi considerada como condição para o desenvolvimento do país” (BRASIL, 2001, p. 6). Porém, ao longo do texto não são abordados os tipos de desenvolvimento proposto para o país, “[...] é tomado como pressuposto, contudo, que o Brasil se constituía numa economia subdesenvolvida, e que tal condição impunha desafios à educação como política” (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p. 135).

Consideramos que no PNE (2001) que a expansão de estratégias para atender a Educação Básica vincula-se à acolher, principalmente, os mais pobres. Ora, compreendido “[...] **camadas sociais mais necessitadas** ou residentes em **bolsões de pobreza existentes nas periferias**, ora como **carentes** ou em **situação de vulnerabilidade social**” (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p. 135, grifos nossos).

Cabe destacar que, o PNE (2001), ao trazer a democratização do ensino como uma das demandas da política educacional, deixa claro que não poderia reduzir a qualidade da educação para assistir toda à população em fase escolar em todo país, o que conseqüentemente acarretaria em uma educação pobre para os pobres (BRASIL, 2001). Dessa maneira, para promover a democratização de acesso a Educação Básica, entendia-se ser necessário promover o regime de colaboração entre os estados e municípios.

À medida que a educação é vislumbrada como meio para a superação das condições de pobreza, sua articulação com outras políticas sociais, como saúde, assistência social, moradia, trabalho e emprego etc., é reforçada. **Essa tentativa de integração de ações envolvendo todos os entes da federação e a sociedade civil**

organizada não é algo novo quando se pensa nos desenhos e no conteúdo das políticas públicas, **o que indica que as estratégias adotadas**, com base na intersetorialidade, **não têm alcançado resultados suficientes para alterar a fragmentação e, por vezes, a duplicidade de ações, cujo produto final é a manutenção da realidade que se tenta alterar** (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p. 135, grifos nossos).

O PNE (2001), retrata que a educação básica deve atender prioritariamente as crianças pertencentes às camadas mais pobres e, também, garantir a permanência de alunos e alunas oriundos de famílias que recebem benefícios sociais, como o Bolsa-Família¹. O PNE (2001) enfatiza que para que o país consiga enfrentar as consequências da pobreza, se faz necessário articular políticas educacionais que consigam potencializar a empregabilidade e que desenvolva as capacidades humanas, sempre considerando as exigências do mercado de trabalho que estão em constante mudanças (BRASIL, 2001).

O PNE (2001) enfatiza a necessidade de desenvolver competências por meio da educação, que se relacionem a formação de sujeitos cidadãos e, ao mesmo tempo, permitir a sua inclusão produtiva no mercado de trabalho (BRASIL, 2001). Para Garcia e Hillesheim (2017):

¹ “É um programa de transferência direta de renda, direcionado às **famílias** em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Ele foi criado em outubro de 2003 e possui três eixos principais: **Complemento da renda** — todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. **Acesso a direitos** — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social. **Importante** — as condicionalidades não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços. **Articulação com outras ações** — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza. Desde 2011, o Bolsa Família faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, que reuniu diversas iniciativas para permitir que as famílias deixassem a extrema pobreza, com efetivo acesso a direitos básicos e a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo. A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos. O Programa Bolsa Família está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 — e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas” (BRASIL, 2018). Informações retiradas do site: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia> . Acessado em: 07 ago. 2018.

As diretrizes e metas definidas nesse PNE, [...], ganham evidência mais operativa nos PPAs² elaborados no período. Nesse sentido, verificamos que, no Anexo I – Orientação Estratégica de Governo, do PPA 2004-2007 (aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004), é vislumbrada uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, destacando a inclusão social e a desconcentração de renda, aliadas a um vigoroso crescimento do produto e do emprego como fundamentais para o processo de desenvolvimento do país. Isto fica mais evidente quando essa estratégia de longo prazo é decomposta em três mega-objetivos, quais sejam: 1) inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; 3) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p. 136).

Os documentos do PNE (2001) e do PPA (2004) reforçam a importância da atuação do Estado na construção do futuro para a educação, mas que ocorrerá de maneira conjunta com organizações sociais e a sociedade civil organizada. Isso quer dizer que, as tarefas de “[...] manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade, essa transferência de responsabilidade corresponde a política de Estado mínimo para o social e máximo para o capital (VALENTE; RAMANO, 2002, p. 99).

Destarte, compreendemos que a aprovação do PNE (2001-2011) seguiu as orientações das políticas econômicas para o desenvolvimento produtivo com equidade, conforme preconizado nas formulações cepalinas. Para Garcia e Hillesheim (2017), a visão de futuro apresentada em ambos os documentos alicerçam-se nas seguintes vertentes: excelência na gestão pública, democracia, justiça social, sustentabilidade, diversidade cultural, participação social, flexibilidade e descentralização de decisões.

O PNE (2001) salienta, termos que demonstram a “[...] profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no país” (BRASIL, 2001, p. 40). Ainda, segundo o documento, como forma de enfrentar o problema é necessário alocar os recursos financeiros e estabelecer critérios “[...]”

² Plano Pluri Anual, previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

que permitam diminuir as desigualdades existentes nos sistemas educacionais no que tange à distribuição daqueles recursos” (BRASIL, 2001, p. 40).

Com essa perspectiva, durante a vigência do PNE o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, realizou a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Com a criação do novo FUNDEB amplia-se o financiamento da educação incluindo a educação infantil, assim “[...] o governo garantiu o aumento do repasse dos recursos aos municípios com base em critérios objetivos, como número de matrículas, tempo de permanência dos estudantes na escola etc.” (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p. 138).

De acordo com Haddad (2003), a educação passou a ser considerada prioridade, e o governo buscou “[...] adequar o sistema de ensino à reforma do Estado brasileiro, imposta pela conjuntura econômica internacional” (HADDAD, 2003, p. 73). As orientações gerais do Ministério da Educação (MEC) delimitaram orientações para a efetivação dessa política, nos revelam os seus rumos:

[...] reformar com menos recursos, aumentando sua produtividade e orientando a aplicação de seu orçamento dentro da lógica do custo-benefício; [...] desregulamentar o sistema, regulamentando-o novamente de maneira a torna-lo mais flexível e menos afeito aos limites estabelecidos por legislações anteriores, muitas delas produto de direitos sociais conquistados; [...] privatizar alguns setores do ensino, particularmente aqueles não priorizados pelas políticas gerais, menos por colocar nas mãos do setor privado bens públicos, mas principalmente por criar um mercado para a iniciativa privada, tanto pela ausência da oferta quanto pela baixa qualidade de seus serviços. [...] **buscar parcerias junto a entidades da sociedade civil** (ONGs, fundações empresariais, movimentos sociais) para o exercício das ações de Estado, menos nas definições de políticas e no controle das ações, mais na assessoria técnica e no trabalho direto (HADDAD, 2003, p. 74, grifos nossos).

As orientações propostas pelo MEC estão associadas a reforma do Estado emanada nos anos 1990, a política de terceira via e do *neoestruturalismo* cepalino. Ressaltando que a crise econômica emana da má atuação do Estado, conseqüentemente não evidencia que a necessidade das reformas estruturais culmina com a crise estrutural do capital, a fim de criar possibilidades de expansão do lucro.

Com vistas a desenvolver novos mecanismos para materializar a infantilização da pobreza nas políticas educacionais, o Ministro da Educação Tarso Genro em 2005 com a colaboração de instituições como UNICEF, GIFE, UNESCO, CEPAL e CONSED elaborou o documento de *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos* (BRASIL, 2005), em que propõe diretrizes, objetivos e estratégias para a educação na primeira infância.

O documento orientador *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos* (PNEI-2005), aponta uma maior participação da sociedade³ demonstrando um maior diálogo com as OS, OSCIP e ONGs junto ao MEC e MDS. Importa ressaltar que, um dos colaboradores do PNEI é o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE⁴), grupo esse que tem participação na construção de uma agenda para a primeira infância por meio de outras fundações como Maria Cecília Souto Vidigal.

Assim, o PNEI apresenta objetivos e metas de caráter permanente, e estratégias que buscam fortalecer a intersetorialidade e as ações entre as parcerias público-privada. Assim, é possível destacar que o PNEI está em consonância com o PNE (2001), já que ele apresenta dados a respeito do número de crianças que precisam ser atendidas na política educacional para a primeira infância.

³ “As primeiras iniciativas de setores da classe empresarial para educar o consenso não tiveram o mesmo alcance e consistência das ações mais recentes. A noção de ‘filantropia empresarial’, que havia servido como referência para estas iniciativas pioneiras, mas fragmentadas e descontínuas de um ou outro empresário sobre as ‘questões sociais’, ofereceu a pista para o início de um intenso e complexo trabalho de organização da classe em seu conjunto anos mais tarde. [...] A contribuição da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ) também foi muito importante para inscrever na agenda dos empresários brasileiros a relevância da intenção classista nas ‘questões sociais’ a partir de novas abordagens. [...] os intelectuais da ABRINQ se envolveram ativamente em todo o processo que gerou o Estatuto da Criança e do Adolescente promulgado em 1990, participando inclusive de frentes populares organizadas na sociedade civil, que se mobilizaram para a aprovação dessa lei. [...] em 1992, a Fundação passou a fortalecer os esforços para a criação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes e dos Conselhos estaduais e municipais e para o funcionamento dos Conselhos Tutelares, atuando ativamente junto às organizações da sociedade civil envolvidas com a temática e junto à aparelhagem estatal, tornando-se um sujeito político coletivo influente na mobilização social e na definição de políticas públicas para a população infanto-juvenil. [...] Devido à clareza político-ideológica desses intelectuais orgânicos do capital, foi possível que uma organização criada para representar os interesses específicos dos proprietários da indústria de brinquedos se transformasse num polo de irradiação de uma nova perspectiva de intervenção classista nas questões sociais” (MARTINS, 2009, p. 133-136).

⁴ O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) foi criado em 1995 e “[...] pode ser apontado como uma organização pioneira no processo de mudança do comportamento político empresarial na sociedade civil a partir da metade dos anos de 1990” (MARTINS, 2009, p. 142).

O documento ressalta que as crianças de 0 a 6 anos de idade tem seus direitos negados, o que promove uma grande exclusão social possibilitando o ciclo intergeracional da pobreza. Portanto, o MEC e seus parceiros propõem “[...] uma política que promova inclusão, combata a miséria e coloque a Educação de todos no campo dos direitos” (BRASIL, 2005, p. 04). O PNEI (2005) expõe a necessidade do Estado formular políticas e programas que atendam às necessidades das crianças, investindo em Educação desde a primeira infância como forma de erradicar a pobreza e desenvolver capacidades humanas. Enfatiza a imprescindibilidade de ampliar o acesso a educação para a primeira e primeiríssima infância, pois ao considerar a população de 4 a 6 anos, apenas 48,5% frequentam as pré-escolas e, a população de 0 a 3 anos apenas 6,1% tem acesso a instituições escolares (BRASIL, 2005).

O PNEI (2005) ressalta que é na primeira infância que se pode desenvolver as capacidades humanas, formando indivíduos aptos para serem cidadãos ativos e responsáveis socialmente. A partir desse Plano que se delimita diretrizes que possam expandir o acesso de crianças a educação para a primeira infância.

As *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (DCNEI-2009⁵), proposta na Resolução n.º 05, de 17 de dezembro de 2009, visa tratar da configuração em defesa da infância e da educação enquanto um direito público subjetivo e inalienável de crianças de zero a cinco anos de idade. O documento reconhece a Educação Infantil como dever do Estado com a educação brasileira, resultando de uma conquista de ampla participação de movimentos sociais, movimento de mulheres, movimento de trabalhadores e uma luta dos próprios profissionais da educação.

A DCNEI (2009) define que a primeira etapa da educação básica, no caso a Educação Infantil, será oferecida em creches e pré-escolas, sendo constituídas por instituições públicas, privadas ou organizações da sociedade civil, que cuidam e educam crianças na faixa de zero a cinco anos de idade (BRASIL, 2009).

De acordo com Campos (2010), há inúmeras contradições existentes nos projetos educacionais construídos em uma sociedade capitalista. O texto original da Constituição e os projetos gestados em demais setores sociais, resultam de interesses econômicos distintos em disputa, revelando posicionamento sobre a oferta da qualidade da educação pública. Nas últimas décadas, observa-se um envolvimento

⁵ A Emenda Constitucional n.º 59 de 2009, modificou a definição de educação obrigatória da etapa do ensino fundamental para a educação básica de quatro aos dezessete anos de idade.

crescente das empresas na organização da educação no país e até mesmo nas reformulações constitucionais. Para a autora, a prova disso é a Emenda Constitucional n.º 59 de 2009, que alterou a obrigatoriedade da educação básica, instituída a partir dos quatro anos de idade, e “[...] essa medida já estava anunciada em metas definidas por uma mobilização de empresários, o Movimento Todos pela Educação, que vem exercendo grande influência nas orientações da política educacional no país” (CAMPOS, 2010, p. 11).

Neste contexto, cria-se a *Rede Nacional Primeira Infância*⁶ (RNPI - 2007). A Rede é uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado e de agências multilaterais que atuam na promoção e garantia dos direitos da primeira infância. A RNPI concentrou seus esforços na aprovação do *Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI)* aprovado no ano de 2010, o documento de cunho técnico e político, torna-se o orientador das ações governamentais e das parcerias público-privadas no que tange na defesa e promoção dos direitos da criança, compreendida como primeira infância.

O PNPI (2010) apresenta diversas propostas e metas, compreendidas entre 2010-2022, com parcerias com o Instituto C&A, Fundação Bernard Van Leer, Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Saúde (MS), UNESCO, UNICEF, CEPAL, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP), Fundação Xuxa Meneghel, Primeira Infância Melhor (PIM), Fundação ABRINQ, Instituto Alana, entre outros. Podemos observar a seguir algumas metas retiradas do PNPI, relacionadas a educação para a primeira infância e a infantilização da pobreza:

⁶ Formada por um pequeno rufo de dez organizações, a RNPI iniciou suas atividades em março de 2007, hoje contempla mais de 200 organizações em todo o Brasil. A Rede elaborou junto com o Ministério da Educação o Plano Nacional pela Primeira Infância, aprovado pelo CONANDA e pela Secretaria de Direitos Humanos, com metas até o ano de 2022.

Quadro 13 – Excertos do Plano Nacional pela Primeira Infância (2010)

PNPI	Título
<p>No Brasil, há 20 milhões de crianças de até seis anos de idade, sendo 10,9 milhões do nascimento aos três anos e 9,1 milhões dos quatro aos seis anos. Dessas, tão somente 17,1% estão tendo oportunidade de acesso a algum tipo de atendimento educacional em creches (0 a 3 anos) e cerca de 77,6% na faixa de quatro a seis anos (pré-escola). Considerando que nos ambientes de miséria – que afeta cerca de 15% da população brasileira – e de pobreza, que atinge a 27% de pessoas – a proporção de crianças pequenas é maior do que nos ambientes socioeconômicos mais aquinhoados, e que, inversamente, é naqueles ambientes que o atendimento é mais precário, que as crianças têm menos chance de frequentar uma creche e uma pré-escola, a exclusão no início da vida está causando uma sequência de exclusões que vão se agravando e consolidando ao longo dela.</p>	<p>A realidade da primeira infância no Brasil</p>
<p>Ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, até 2016, a 40% da população de até três anos de idade e 100% da população de quatro e cinco anos e, até o final deste Plano, em 2022, alcançar a meta de 70% das crianças do primeiro grupo, mantendo a universalização do atendimento obrigatório na faixa de quatro e cinco anos.</p>	<p>Análise da Realidade/ Objetivos e Metas</p>
<p>Investir na primeira infância, com um programa de Educação Infantil de qualidade, é uma estratégia inteligente e eficaz, como atestam pesquisas recentes, pois garante uma vida mais plena para toda criança de qualquer ambiente socioeconômico, possibilitando que as crianças vivam uma infância mais feliz, sedimenta a base do desenvolvimento pessoal posterior, assegura maior resultado na educação escolar, traduzindo em melhor aprendizagem no ensino fundamental e médio, aumenta ganhos financeiros futuros e reduz gastos posteriores em programas sociais.</p>	<p>Educação Infantil</p>
<p>Há consenso entre os especialistas e estudiosos de que a inversão de recursos na primeira infância é investimento de alto retorno econômico, social e cultural. Ele é estratégico, porque se dá na base de toda construção humana, que sustenta as construções posteriores, seja em termos de habilidades, competências, compromissos e ética. Não há estratégia melhor para alcançar o desenvolvimento estável da sociedade do que a promoção dos meios que assegurem a vida plena, no sentido de saúde física e mental, desenvolvimento e aprendizagem e formação para os valores da vida democrática. É inteligente a nação que destina às suas crianças o melhor de seus recursos, não apenas porque cumpre seu dever ético e político, mas também porque lança as bases de uma sociedade mais desenvolvida.</p>	<p>Financiamento</p>
<p>Recomenda-se a contratação de uma instituição de pesquisa com larga experiência em avaliação de programas sociais, necessariamente com experiência com a primeira infância. Os</p>	<p>Avaliação</p>

organismos internacionais podem ser convidados para essa avaliação.	
---	--

Fonte: PNPI (2010, p. 38-106).

Podemos ressaltar que o PNPI (2010) tornou-se um marco da iniciativa de materialização da infantilização da pobreza nas políticas educacionais para a primeira infância. Suas diretrizes e metas abarcam o fortalecimento do poder empresarial e da agenda internacional para a primeira infância. Assim, o PNPI (2010) a partir de um diagnóstico dos problemas que permeiam a infantilização da pobreza, como o analfabetismo, a mortalidade infantil e a falta de oportunidade de frequentar creches e pré-escolas, ocorridas na realidade histórica anterior aos anos de 2010, traçando metas para o próximo decênio.

O Plano busca difundir valores de cidadania, a fim de construir um ‘novo cidadão’ que seja mais solidário, abarcando todas as demandas sociais e difundindo o prestígio de “[...] empresas/empresários que fornecem produtos e serviços de maneira socialmente responsável e que primam pelo fortalecimento econômico e social do país” (MARTINS, 2009, p. 148).

Cabe ressaltar que as diversas propostas encontradas no PNPI (2010) estão intrínsecas a dimensão do investimento de capital privado, conclamando a sociedade civil a dispor de mais atenção à primeira infância. De acordo com Martins (2009), essa dimensão “[...] se revela como expressão da luta para consolidar a sociedade civil como a **sociedade de bem-estar** e o aparelho do Estado como o **Estado gerencial** no sentido da afirmação do Estado neoliberal e da nova sociabilidade” (MARTINS, 2009, p. 148, grifos do autor). Assim, o conglomerado financeiro passa a receber recursos públicos para executar e promover ações que antes eram de competência do Estado.

Com vistas a dar continuidade à política infantilização da pobreza e a promoção da educação para a primeira infância, o Poder Público lançou em junho de 2011, o programa *Plano Brasil sem Miséria (BSM)*. Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social¹ (MDS), esse programa é voltado às famílias que vivem com

¹ Vide <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>.

renda familiar abaixo de R\$ 70 mensais por pessoa. O Plano BSM tem três pilares que o sustentam:

[...] garantia de renda, **para alívio imediato da situação de extrema pobreza**; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades (BRASIL, 2013, grifos nossos).

O BSM ampliou o programa e criou a linha de ação *Brasil Carinhoso* que tem por direcionamento ampliar o acesso da população de baixa renda às creches públicas. O programa incentiva os municípios a ampliar o número de vagas e a melhorar o atendimento, para isso repassa mais recursos federais às prefeituras a cada vaga ocupada por crianças beneficiadas pelo Bolsa Família (BF). Segundo dados do MDS, em 2014, foram identificadas 707,7 mil crianças atendidas pelo programa e matriculadas em creches, um aumento de 56% em relação ao ano anterior (BRASIL, 2014).

Para Silveira e Pereira (2015), o BSM é uma política pública de caráter intersetorial, instituída pelo Poder Público com a finalidade de superar a pobreza da população brasileira. Assim, tal política “[...] deve ser entendida no conjunto de políticas públicas sociais relacionadas ao papel constitucional do Estado em promover a proteção social aos cidadãos brasileiros, tendo em vista os direitos garantidos constitucionalmente” (SILVEIRA; PEREIRA, 2015, p. 8).

Ao se efetivar o BSM integrou-se a um conjunto de ações e programas como Programa Bolsa Família², criado pela Lei n.º 10.836, de janeiro de 2004. O Programa BSM tem grande relação com a redução da pobreza divulgando amplamente seus resultados em âmbito nacional e internacional. Na perspectiva de Pinzani e Rego (2013) a política focalizada como o BSM, BF e política de infantilização da pobreza traz efeitos políticos e morais, já que a “[...] pobreza é um problema complexo e, como tal, não admite solução fácil. Portanto, não pode ser resolvida simplesmente por meio de um programa de transferência direta de renda” (PINZANI; REGO, 2013, p. 11), essas ações são medidas paliativas que visam compensar as desigualdades sociais.

² “Reconhecido como um dos programas de transferência direta de renda mais relevantes no combate à pobreza estrutural instalada na sociedade brasileira” (SILVEIRA; PEREIRA, 2015, p. 9).

De acordo com Saviani (1998) a expansão de políticas focalizada não tem caráter social, para reduzir ou combater a pobreza, formula-se uma 'política social' que advém do caráter antissocial da política econômica capitalista.

[...] esse tipo de economia subordina a produção social de riqueza aos interesses particulares da classe que detém a propriedade privada dos meios de produção, caracteriza-se o seu atributo anti-social. Entretanto, como a produção é social, surge a necessidade, no próprio interesse de desenvolvimento capitalista, de proteger as forças produtivas (a força de trabalho e o capital variável) de superexploração dos capitalistas privados. Por isso, uma certa 'política social' emerge desde as origens do processo de consolidação do capitalismo (SAVIANI, 1998, p. 122).

Os investimentos na área social, como a educação, tem sido cada vez mais gestada pela sociedade capitalista. Consideramos que a materialização da infantilização da pobreza nas políticas educacionais para a primeira infância é uma forma de gerenciamento da pobreza e de contribuir para com a acumulação capitalista.

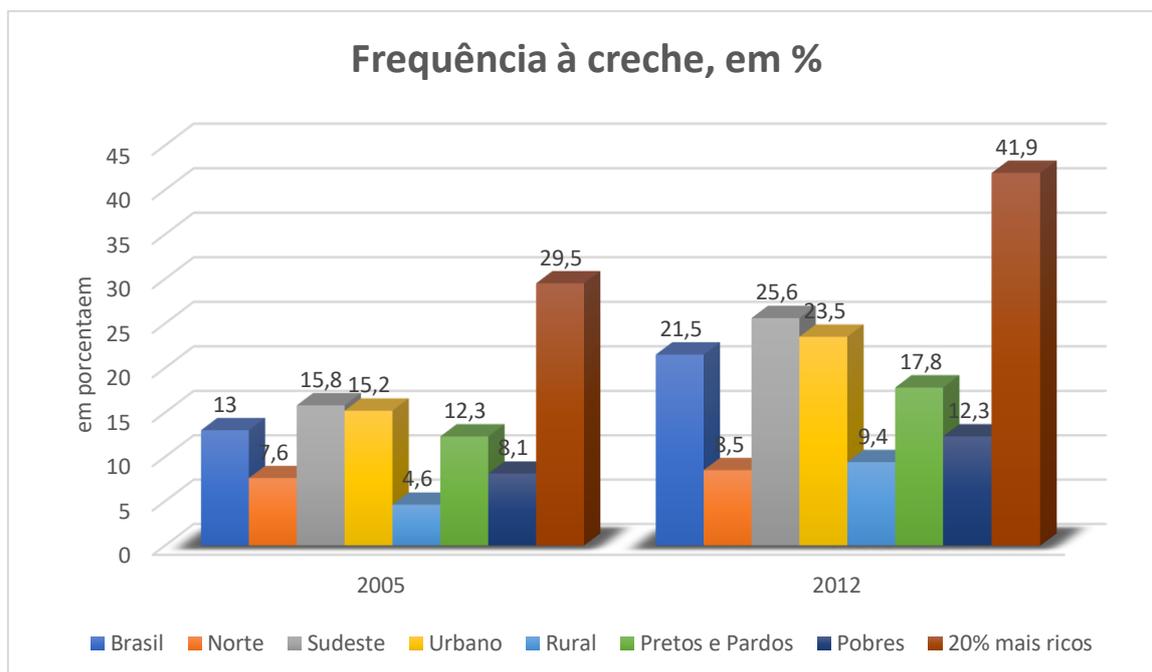
Nesses termos, compreendemos que, para além de uma política de governo, o decurso da construção da agenda política no cenário nacional para a infantilização da pobreza, enuncia que as políticas públicas voltadas para a educação não estão dissociadas das definições internacionais, na elaboração e execução de políticas:

[...] **para combater a pobreza** (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer; os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI; **a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos**, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; para reduzir os investimentos públicos, **os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade**, criando programas denominados 'não formais', 'alternativos', 'não institucionais', isto é, espaços materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na 'comunidade', mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34, grifos nossos).

Assim, é perceptível que a expansão da educação para a primeira infância no Brasil é resultante da influência de agências multilaterais, como a Cepal, sobretudo, em relação a ampliação dos convênios e parcerias entre instituições públicas e privadas, bem como a expansão de políticas compensatórias e focalizadas direcionadas para as crianças mais pobres. Em foco, isso denota “[...] uma concepção de ampliação do atendimento às crianças bem pequenas e pobres a baixo custo, sem preocupação com a qualidade da oferta” (SILVEIRA; PEREIRA, 2015, p. 4).

Portanto, o *Programa Brasil Carinho* é uma estratégia concebida para a redução da desigualdade social e educacional, estruturada em três eixos: superação da extrema pobreza em famílias com crianças pequenas; ampliação do acesso à creche e ampliação do acesso a saúde. Silveira e Pereira (2015) retratam que, o atendimento em creches por mais que tenha sido ampliado – considerando a taxa dos anos de 2000 e 2010 – ainda é pouco expressiva. Os autores ressaltam que a taxa de atendimento não chegou a 50% como era previsto no Plano Nacional de Educação de 2001, nos anos 2000 atingiu apenas 9,4%, em 2006 chegou a 15,5% e em 2010 alcançou a média de 23,5%. Segundo a justificativa do MDS, esse fenômeno de atendimento à crianças em creches tem relação com os aspectos demográficos que demarcam o país, tendo em vista que a taxa de natalidade e a taxa da população de até três anos de idade tem decrescido no país, enquanto que o envelhecimento da população tem aumentado “[...] o que impactará a área educacional e demandará análises aprofundadas no campo das políticas educacionais” (SILVEIRA; PEREIRA, 2015, p. 6). O Gráfico 17 nos revela o atendimento às crianças pobres nas regiões, compreendida nos anos de 2005 a 2012.

Gráfico 17 – Taxa bruta de frequência à creche, das crianças de 0 a 3 anos de idade, por situação de domicílio, cor e quintos de renda familiar per capita – Brasil – 2005 e 2012.



Fonte: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. As desigualdades de escolarização no Brasil. Relatório de Observação n.º 5, 2014.

As baixas taxas de frequência às creches, de crianças de 0 a 3 anos de idade, apresentadas no gráfico 17, referem-se às crianças em situação de pobreza, pretas ou pardas, e as que residem nas zonas rurais. Esse aspecto evidencia que esses são os sujeitos que mais sofrem com a desigualdade da oferta educacional desde a primeira infância.

Considerando essa realidade, o *Programa Brasil Carinhoso* visa expandir o atendimento às crianças pobres no que se refere a educação voltada para a primeira infância. Ressaltamos que a Lei n.º 12.722, de 3 de outubro de 2012, dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para que haja ampliação da oferta de educação voltada para a primeira infância e melhoria da qualidade de atendimento às crianças pobres, via ação Brasil Carinhoso.

Na centralidade das análises que permeiam a construção das políticas públicas voltadas para a primeira infância pobre, percebemos a concepção da CEPAL no que tange as questões voltadas a amenizar a infantilização da pobreza, que se dá com centralidade no crescimento econômico. As propostas para cuidar da infantilização da pobreza perpassam pela elaboração e aplicação de programas que estimulem a

inserção de crianças que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza em creches ou pré-escolas, mediante ações de intersectorialidade, de ampliação de parcerias-público privadas e políticas educacionais.

Assim, a ênfase na educação para a primeira infância passa a integrar planos, programas e ações em âmbito federal, estadual e municipal, dentre os quais o *Plano Nacional de Educação*³ (PNE 2014-2024) aprovado pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.

Com caráter decenal, o plano possui grande importância na definição dos rumos das políticas educacionais, podendo contribuir no processo de efetivação da educação como política de Estado e na superação de marcas históricas da provisoriedade das políticas emergenciais que caracterizaram- e caracterizam – as proposições para a educação das crianças menores de seis anos no Brasil (BARBOSA; ALVES; SILVEIRA; SOARES, 2014, p. 506).

O reconhecimento da educação para a primeira infância insere-se em contexto de embates político-ideológicos entre diferentes atores sociais, ou seja, envolveu disputa entre diferentes movimentos organizados⁴, como o movimento empresarial

³ “O novo PNE para o decênio 2014-2024 resultou de longa trajetória e (in)tenso processo de debates e embates envolvendo a sociedade civil e política. Transcorreram-se quase quatro anos, mais de 1.260 dias em tramitação, desde o envio pelo Ministério da Educação (MEC) à Câmara Federal, em dezembro de 2010, sua aprovação final em maio de 2014 e, finalmente, a homologação pela Presidência da República em junho do mesmo ano. Foram elaboradas inúmeras versões do texto, demandando permanente mobilização da sociedade civil, a qual não se furtou à participação organizada e vigilante na tentativa de assegurar concepções, princípios e ações em favor de uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade. Importante destacar o PNE como uma proposta de caráter decenal que tem vigência para além do período de um mandato governamental, devendo se estabelecer como política de Estado. Para a sua validade, é necessário que o financiamento e a gestão estejam articulados de forma orgânica que seja reordenada a lógica de planejamento e de proposição de políticas educacionais como expressão de políticas de Estado. Nesse sentido, o plano resulta de correlação de forças sociais e educacionais na constituição de políticas de educação em determinado momento de uma sociedade concreta” (BARBOSA; ALVES; SILVEIRA; SOARES, 2014, p. 506-507).

⁴ “Durante a elaboração do primeiro PNE, as discussões envolveram o governo federal, os parlamentares e os “interlocutores prioritários” – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Já a discussão do Fundeb contou com o movimento social reestruturado, a partir dos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), organizados pelas entidades da comunidade educacional e de um novo ator que se firmou como importante catalisador: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede de mobilização e *advocacy*, fundada em 1999, que teve intensa participação no processo do Fundeb, inclusive com submovimentos, como o “Fundeb pra Valer!” e “Fraldas Pintadas” (MARTINS, 2011).

Todos pela Educação e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), fundada em 2011, que defende o financiamento da educação. A miríade de atores que participaram da construção do PNE, pode ser constituída da seguinte maneira: atores governamentais⁵, conselhos e fóruns de educação institucionais⁶, movimentos sociais⁷, sociedade civil (gestores)⁸, sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional⁹ e organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas¹⁰.

Constatamos que o PNE (2014), a Lei n.º 13.005 de 2014, apresenta metas e estratégias a serem seguidas pela União, Estados e Municípios, evidenciando oito novas metas em relação ao PNE (2001) anterior. Dentre suas vinte metas algumas são pertinentes a educação para a primeira infância, como as metas: 2 (universalização do ensino fundamental de nove anos); 4 (educação especial); 6 (educação em tempo integral); 7 (qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades); e 20 (ampliação do investimento público em educação).

De acordo com Barbosa, Alves, Silveira e Soares (2014), é fundamental compreender a totalidade que envolve a educação para a primeira infância, tendo em vista que essa totalidade é “[...] politicamente indispensável para o acompanhamento e controle social da educação [...]” para a primeira infância (BARBOSA; ALVES; SILVEIRA; SOARES, 2014, p. 509). Assim, a primeira meta do PNE determina a universalização da educação infantil.

⁵ “Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF); Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal” (BRASIL, 2014, p. 18).

⁶ Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e o Fórum Nacional de Educação (FNE).

⁷ Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee; Entidades Científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca; Redes de Movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação (BRASIL, 2014).

⁸ Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime; Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf (BRASIL, 2014).

⁹ Segmento privado empresarial da educação: ANUP, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes (BRASIL, 2014).

¹⁰ Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper (BRASIL, 2014).

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 49).

Chamamos a atenção para um fato, de que a Meta 1 designada para a Educação Infantil, apenas reafirma a Emenda Constitucional n.º 59/2009, além de que o percentual estipulado em 50% das crianças de até três anos de idade a serem atendidas em creches já constava no PNE de 2001.

Assim, verificamos que no PNE (2014) a Meta 1 é apenas rerepresentada, e no que tange a intenção de obrigatoriedade de matrícula na educação básica de crianças e adolescentes de quatro a dezessete anos de idade, dada pela EC n.º 59/2009, a ser alcançada até o ano de 2016, evidencia o consenso local de seguir as orientações estabelecidas internacionalmente instituições supranacionais, como: UNESCO, Banco Mundial e CEPAL. As estratégias delimitadas para atingir a Meta 1, proposta no PNE (2014-2024), são estabelecidas em:

1.1 definir, em regime de colaboração entre União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo **padrão nacional de qualidade**, considerando as peculiaridades locais;

1.2 garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a dez por cento a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as **do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo**;

[...]

1.12 **implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade**;

[...]

1.14 **fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda**, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

[...]

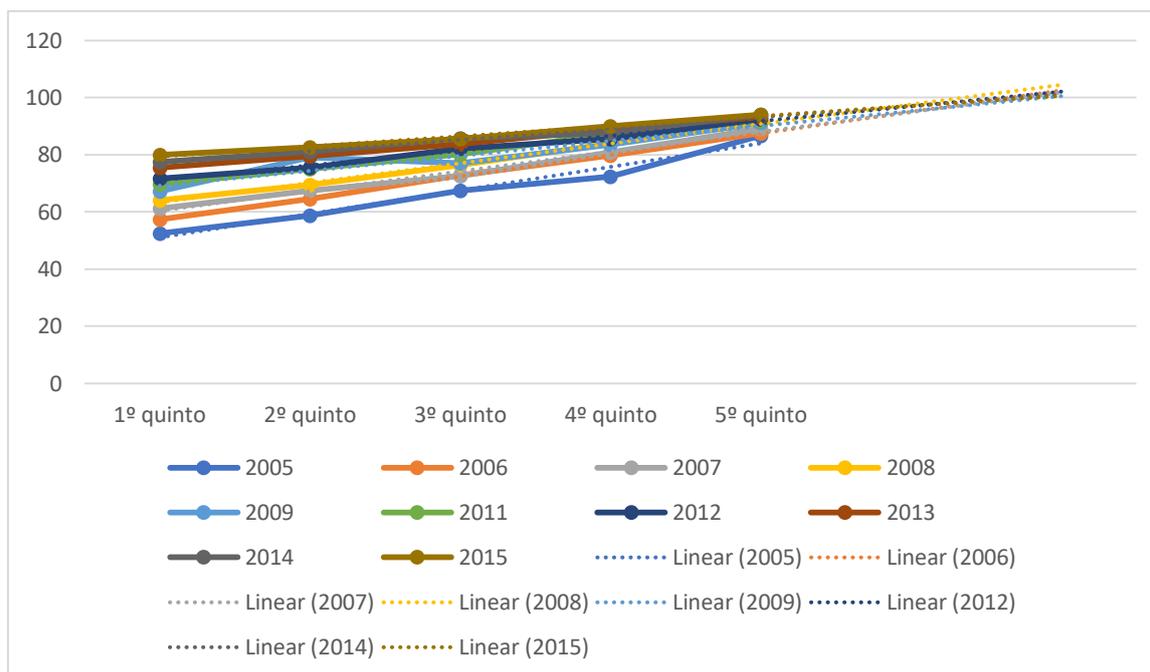
1.17 **estimular o acesso à educação infantil em tempo integral**, para todas as crianças de zero a cinco anos, conforme estabelecido

nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2014, p. 50-51, grifos nossos)¹¹.

As estratégias definidas pelo PNE (2014) ressaltam conceitos relacionados com as orientações multilaterais da CEPAL, como: equidade, melhoria, universalização, qualidade, recursos, ampliação, igualdade, diversidade e participação. Essas orientações definem que desde a mais tenra idade é necessário desenvolver a criança para o “[...] desenvolvimento sustentável da economia, propagando receituários que conduzirão ao desenvolvimento do capital [...] sendo a criança um ser que necessita de formação para o desenvolvimento das potencialidades que o capital requer” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 58). O gráfico 18 apresenta as proporções da população de 4 e 5 anos que frequentam a escola, demonstrando a preocupação de atender a infância pobre.

¹¹ Para maiores esclarecimentos sugiro o acesso ao site: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf> . Acessado em 12 de maio de 2018.

Gráfico 18 – Proporção das crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituição de ensino, por quintos do rendimento mensal domiciliar *per capita* – Brasil 2—5/2015.



Fonte: IBGE, PNAD, 2005/2015, p. 58.

O gráfico 18 demonstra que a proporção de crianças entre quatro e cinco anos de idade que frequentavam pré-escolas do quinto com maiores rendimentos e do quinto com menores rendimentos caiu pela metade, passando de 34,3 pontos percentuais para 14,0 pontos percentuais entre 2005 e 2015 (IBGE, 2016). Levando em consideração o gráfico 18, que aponta a preocupação de atender a infância pobre de crianças entre quatro e cinco anos por quintos de rendimento mensal em relação a meta prevista no PNE n.º 01, a Tabela 8 demonstra o número de matrículas ocorridas na Educação Infantil de 2005 a 2015.

Tabela 8– Número de matrículas na Educação Infantil no Brasil – 2005 a 2015

Matrículas na Educação Infantil no Brasil¹			
ANO	CRECHE (0-3 ANOS)	PRÉ-ESCOLA (4-5 ANOS)	TOTAL
2005	1.414.343	5.790.670.	7.205.013
2006	1.427.942	5.588.153	7.016.095
2007	1.579.581	4.930.287	6.509.868
2008	1.751.736.	4.697.525	6.719.261
2009	1.896.363	4.866.268	6.762.631
2010	2.064.653.	4.692.045	6.756.698
2011	2.298.707.	4.681.345	6.980.052
2012	2.540.791	4.754.721	7.295.512
2013	2.737.245	4.870.332	7.607.577
2014	2.897.928.	4.971.941	7.869.869
2015	3.049.072	4.923.158	7.972.230

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do INEP (2016).

Os dados apresentados na tabela demonstram uma redução no número de matrículas na pré-escola, principalmente a partir dos anos de 2007, verificou-se também que no número de matrículas para as creches a proporção só aumentou após o ano de 2010, que culmina com o fim do PNE (2011) e com a aprovação do Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI).

Inegavelmente, dez anos após o fim do primeiro PNE (2001-2011) e passado 5 anos do segundo PNE (2014-2024), a impressão que nos causa é que a busca pela materialização da infantilização da pobreza nas políticas educacionais para a primeira infância por meio de abordagens reducionistas tem sido o instrumento fundante para

¹ Este número de matrículas refere-se soma das matrículas nas redes pública e privada. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> . Acesso em: 4 de maio de 2018.

o gerenciamento da pobreza, por meio da formação desde a mais tenra idade para transformar os futuros trabalhadores em indivíduos meramente produtivos.

Campos e Campos (2012) consideram que, em questões gerais, o Plano Nacional de Educação (2001-2011 e 2014-2024) traz uma visão de educação compensatória e focalizada para compensar a desigualdade social e a exclusão. A política social tornou-se antídoto para compensar o caráter antissocial da economia. Reforçando a segmentação de atendimento da Educação Infantil, resultando em retrocessos que acabam dificultando a “[...] luta pela definição de uma política articulada para a área” (CAMPOS; CAMPOS, 2012, p. 27).

A agenda global estruturada para a educação, os 193 países-membros das Nações Unidas acordaram com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)² que substituem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2030³. O ODS 4, que trata da educação, possui metas que visam assegurar a educação com equidade e com vistas a promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, os indicadores que irão monitorar os avanços do PNE (2014) estão em consonância com o monitoramento da ODS.

Os objetivos globais que se encaixam com a questão da infantilização da pobreza e para a educação para a primeira infância são:

Objetivo 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$1,90 por dia; [...] reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais; [...]

Objetivo 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes; [...] garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância,

² “A Agenda 2030 e os ODS afirmam que para pôr o mundo em um caminho sustentável é urgentemente necessário tomar medidas ousadas e transformadoras. Os ODS constituem uma ambiciosa lista de tarefas para todas as pessoas, em todas as partes, a serem cumpridas até 2030. Se cumprirmos suas metas, seremos a primeira geração a erradicar a pobreza extrema e iremos poupar as gerações futuras dos piores efeitos adversos da mudança do clima” (ONU, 2018).

³ Sugiro ver o processo de construção da agenda pós-2015, que se encontra em Anexo I, na página 263.

cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário [...] (ONU, 2015, p. 10-15).

É possível verificar que as estratégias propostas pelo ODM (2015) podem ser encontradas no PNE (2014). Isso por quê, o documento mandatário nacional aponta em seu art. 2, inciso III, que é necessário “[...] a superação das desigualdades educacionais com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (BRASIL, 2014, p. 32). O Plano delimita estratégias para diminuir as desigualdades educacionais e que as escolas garantam resultados de aprendizagem relevantes, a fim de garantir que meninos e meninas possam ser atendidos na educação para a primeira infância, para ingressarem nos anos iniciais do ensino fundamental.

Em síntese, observamos que as metas e as estratégias propostas pelo PNE (2014) em conjunto com o documento *Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*, a proposta de universalização da Educação Infantil que se torna a primeira etapa da educação básica, ou a educação para a primeira infância, não seria um avanço exclusivo por parte do Poder Público. O documento do MEC para planejar a educação para os próximos 20 anos propõe que a universalização da educação para a primeira infância seja articulada com outras entidades governamentais como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). E para que as estratégias do PNE (2014) sejam consolidadas:

[...] esse processo de expansão da escolarização ou da institucionalização da educação das crianças pequenas nos sistemas formais de ensino vem sendo acompanhado de novos elementos: a educação delas deixa de ser apenas um ato de intervenção pedagógico com vistas à sua inserção/apropriação na/da cultura, para se tornar cada vez mais um ato de intervenção política; e a educação delas tende a ser tomada, **pelos governos locais e organismos atuantes na região, como uma estratégia eficaz nos programas ou ações de contenção ou gestão da pobreza** (CAMPOS, 2008, p. 32, grifos nossos).

A agenda local e global reconhece que a educação para a primeira infância é uma etapa importante no processo de escolarização, e que esta tem impactos diretos

no desenvolvimento intelectual, na formação de personalidade, de caráter, construção de vínculos afetivos e sociais da criança.

Assim, compreendemos que a educação está intrinsecamente relacionada ao trabalho e, na atual sociabilidade a infantilização da pobreza ao fazer parte da pauta da agenda econômico-educativa visa promover uma educação desde a primeira infância atrelada ao mercado.

A crescente influência internacional na área educacional e social tem implicações na construção da agenda local, tendo em vista que essas instituições asseguram aos países-membros a coleta, definição e análise de dados, além de disporem de consultorias técnicas para a realização de pesquisas. Assim, agências multilaterais, como a CEPAL, têm exercido cada vez mais inferências, que tem como fonte de poder experiências de países que conseguiram resultados considerados positivos no combate a infantilização da pobreza, o que acaba reforçando e legitimando a construção de políticas comuns voltadas para a primeira infância.

Para Rosemberg (2001), as agências multilaterais têm meios suficientes para influenciar os atores nacionais, já que possuem canais viáveis para construir o consenso e a hegemonia de decisões políticas e econômicas.

Cabe destacar que, as reformas educacionais perpetradas no Brasil, a fim de atender os direitos da criança na primeira infância, resultaram na Lei n.º 13.257 de 8 de março de 2016, intitulada *Marco Legal da Primeira Infância (MLPI)*. Antes da promulgação da Lei instaurou-se a Comissão Especial da Primeira Infância em fevereiro de 2014, presidida por Cida Borghetti (PROS/PR) tendo por relator João Ananias (PCdoB/CE), essa composição seguiu uma característica um tanto quanto curiosa, tanto a Presidente quanto o Relator haviam participado do *Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância*⁴, ocorrido na Universidade de Harvard nos anos de 2012 a 2014. Segundo o documento, “[...] a Comissão Especial da Primeira Infância contou com deputados qualificados sobre

⁴ “O curso de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância é uma iniciativa do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), que reúne seis organizações: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, center on the Developing Child, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e Hospital Infantil Sabará. Nesse contexto, surgiu a oportunidade de oferecer esse curso aos envolvidos na implementação do Programa Criança Feliz (antigo Brasil Carinhoso), com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e da Fundação Bernard Van Leer, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos de gestores públicos selecionados sobre o desenvolvimento da primeira infância e trazer a ciência para essas práticas” (INSPER, 2017, p. 2).

desenvolvimento infantil, conscientes da importância estratégica do investimento nos primeiros anos de vida” (BRASIL, 2016, p. 14).

As audiências públicas sobre do MLPI ocorridas ao longo de 2014 e 2015 contaram com a representatividade das organizações da sociedade civil, que tem expressiva atuação no campo da primeira infância, atores como: a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto ALANA, Rede Nacional para a Primeira Infância, CONANDA e Sociedade Brasileira de Pediatria.

Durante dez meses, houve uma intensa troca com pesquisadores, especialistas, dirigentes e técnicos de instituições que atuam em diferentes áreas dos direitos da criança. Essa elaboração expressa o interesse que a matéria desperta na sociedade brasileira, a percepção de que muito se pode avançar nessa área e o desejo de participar da definição dos avanços possíveis e necessários (BRASIL, 2016, p. 16).

A trajetória de construção do *Marco Legal da Primeira Infância* incluiu ações de intersectorialidade, bem como as parcerias público-privadas em prol de ações voltadas à promoção e desenvolvimento das capacidades humanas das crianças. O Marco que dispõe sobre as políticas públicas voltadas para a primeira infância, e, também, altera a Lei n.º 8069/1990 (ECA), ao estabelecer princípios, diretrizes e políticas que deem atenção e relevância aos primeiros anos de vida do desenvolvimento infantil. O sancionamento da Lei, feito pela Presidenta da República Dilma Vana Roussef, tem como prioridade absoluta assegurar os direitos da criança e do adolescente nos termos do art. 227 da Constituição Federal, além de implicar no “[...] dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando garantir seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 2016).

A construção da Lei n.º 13.257/2016 (BRASIL, 2016) contou com a participação de entidades organizadas da sociedade civil, movimentos sociais, Universidades. O objetivo central da proposta é garantir os direitos da criança na primeira infância, e expandir as estratégias construídas na *Ação Brasil Carinhoso* (BRASIL, 2012) e no *Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2014), por meio de políticas intersectoriais e em parcerias com OS, OSCIPs e ONGs. O art. 4 da referida lei destaca que as políticas públicas voltadas para a primeira infância devem priorizar

o atendimento dos direitos infantis e que estas serão elaboradas e executadas de forma a:

I – atender ao interesse superior da criança e à sua **condição de sujeito de direitos e de cidadã**;

[...]

IV – **reduzir as desigualdades de acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança**;

[...]

VI – **adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas**, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta de serviços; (BRASIL, 2016, grifos nossos).

Observamos na Lei n.º 13.257/2016 e no documento *Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância* (BRASIL, 2016) a ampliação das redes nacionais e regionais, bem como o avanço do empresariado nos encaminhamentos da construção de políticas públicas para a primeira infância. A construção deste caderno de trabalho e debates contou com a contribuição técnica da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e seus integrantes como a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), Fundação Bernard Van Leer, Promundo e Primeira Infância Melhor (PIM).

O documento traz justificativas para a necessidade de se investir na primeira infância, ao enfatizar que “[...] **crianças que nascem em situação de pobreza**, vivem em condições de falta de saneamento, **recebem pouco cuidado ou pouca estimulação mental** e uma nutrição empobrecida nos primeiros anos de vida [...]” (BRASIL, 2016, p. 21, grifos nossos). Nesse sentido, observa-se que as políticas articuladas pelo Poder Público se organizam em torno de parcerias público-privadas visando o atendimento de crianças na faixa etária de zero a cinco anos de idade. O objetivo principal é cuidar em especial daquelas crianças em situação de vulnerabilidade social e que não tem o devido atendimento nas vias de educação formal.

A justificativa da importância do cuidado para com a criança de 0 a 6 anos de idade ganha força a partir do momento que se utiliza de categorias como cidadania e direitos para legitimar a implementação de programas que visam superar a situação de pobreza. Com vistas a amenizar a infantilização da pobreza passam a ser

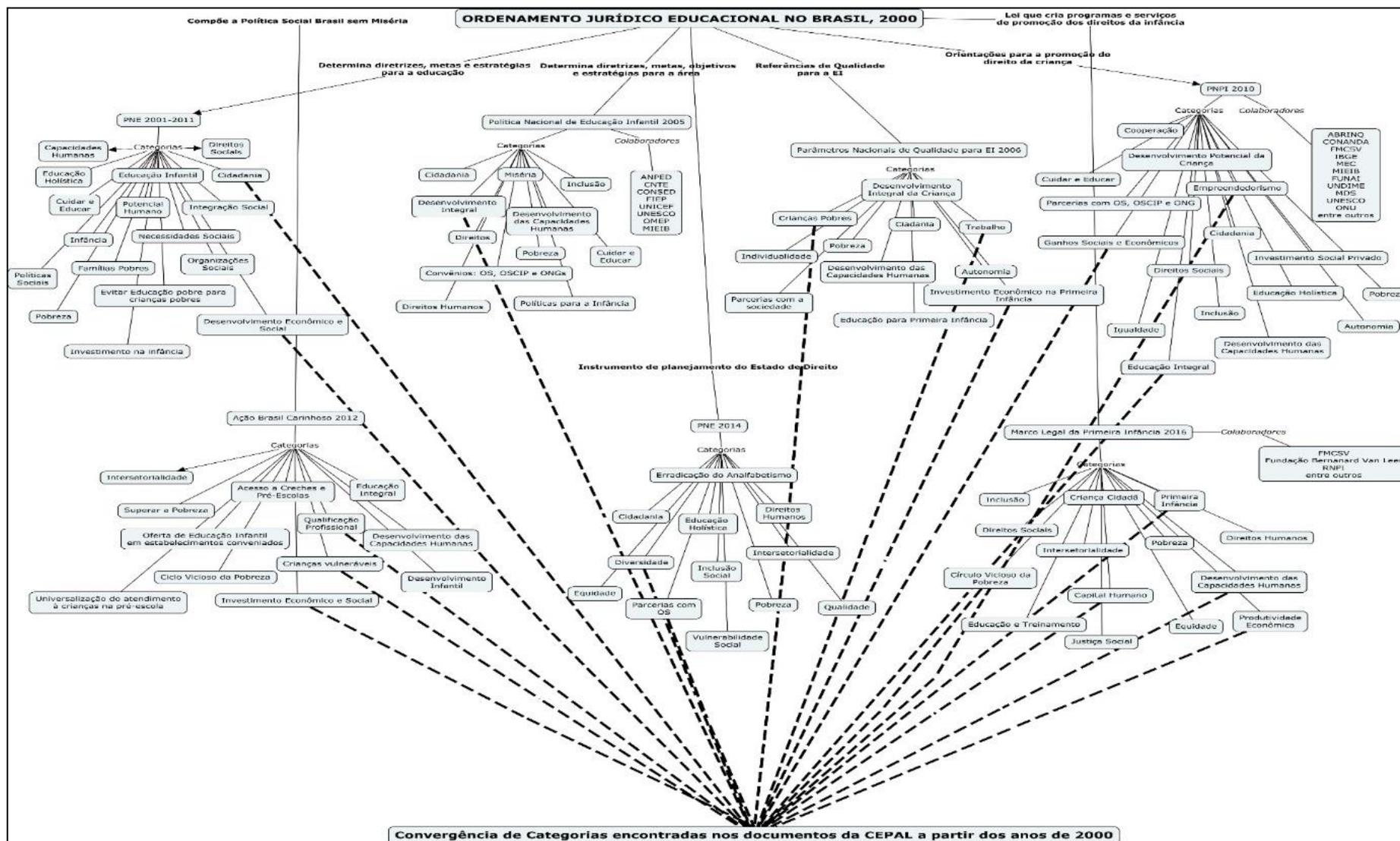
construídas políticas voltadas para a primeira infância, a fim de desenvolver suas capacidades humanas.

O documento *Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância* (2016) ressalta que as crianças que nascem em situação de pobreza têm outros agravantes, devido a situação de vulnerabilidade social, as crianças tendem a ter baixo desempenho escolar e não alcançam bons índices de desenvolvimento, e no que tange ao campo profissional, o documento deixa explícito que “[...] **eles são capazes de desempenhar apenas trabalho que requerem menos habilidades e obter salários mais baixos**. Quando eles têm filhos, **um ciclo de herança de pobreza recomeça** – e isso se repete pelas gerações” (BRASIL, 2016, p. 21, grifos nossos).

Schneider e Ramires (2007) concordam com a política econômico-educativa da CEPAL ao ressaltarem que em um país com graves problemas sociais, como o Brasil, em que as desigualdades são extremas e não há respeito aos direitos humanos mais básicos, investir na primeira infância tornou-se estratégia política da mais alta relevância. Isto porque, os resultados apresentados em curto, médio e longo prazo, mesmo que se negue a história individual de cada criança, podem contribuir para mudar os rumos políticos e econômicos do país. Porém, discordamos dessa afirmação, o investimento na primeira infância com vistas a formar uma nova subjetividade, aprofundará a pobreza, tornando o trabalho cada vez mais individualizado, dessocializado, corroborando com a informalidade, a flexibilização desmedida, a precarização dos direitos sociais e o acúmulo privado da riqueza social.

O MC 4, representa as principais categorias encontradas nos documentos nacionais que delineiam as políticas públicas para a educação na primeira infância. O processo metodológico apresenta as análises realizadas por meio da leitura desses documentos, extraindo as categorias que melhor representavam o conteúdo dos documentos nacionais direcionados para a educação para a primeira infância. Portanto, as fases de análise-síntese-análise buscaram articular as categorias de maneira a apreender a temática das parcerias público-privadas abordada nesta tese via convergência do ordenamento jurídico educacional brasileiro com as orientações cepalinas para cuidar da infantilização da pobreza. E que nesse processo, ainda persiste lacunas entre os direitos declarados nos mecanismos legais e sua real efetivação de garantia de uma educação para a primeira infância de qualidade.

Figura 8: Mapa Conceitual 4 – Ordenamento Jurídico Educacional no Brasil, nos anos 2000 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos nacionais apresentados.

A partir do século XXI percebemos um aumento na adesão e de respostas nacionais aos documentos internacionais. Se no início dos anos de 1990, os principais documentos que fundamentaram a produção de documentos nacionais voltados para a educação foram *Transformación Productiva con Equidad, Educación y Conocimiento (CEPAL)*, a partir dos anos 2000 percebemos total similitude com as propostas cepalinas, o que propiciou novos compromissos e documentos voltados para a educação na primeira infância neste novo século.

Os estudos direcionados para construir uma agenda regionalmente estruturada para a infantilização da pobreza e compreender o desenvolvimento infantil, tem se baseado em três vertentes: o papel da família na configuração das capacidades humanas; múltiplas capacidades que auxiliam os indivíduos a viver em sociedade; e, a formação de capacidades como em sinergia entre investimento e retorno financeiro, com investimento de capital humano feito nas crianças. A política econômico-educativa de infantilização da pobreza determina que o investimento na escolarização para a formação de habilidades na infância tem um alto retorno financeiro. O quadro 18, retirado do documento da CEPAL, sintetiza bem as ações para o desenvolvimento das capacidades humanas, encontradas nos documentos educacionais brasileiros para a primeira infância.

Quadro 14 – Interação de capacidades humanas

Habilidades socioemocionais	→	Habilidades cognitivas
A criança consegue ficar sentada, prestar atenção, engajar-se na atividade, experimentar		
Saúde	→	Habilidades cognitivas
A criança perde poucos dias de escola; tem habilidade de concentração		
Habilidades cognitivas	→	Produção de melhores práticas de saúde; produção de mais motivação; maior percepção de recompensas
A criança entende e controla melhor seu ambiente		
RESULTADOS	Maior produtividade, maior renda, melhor saúde, mais investimento familiar, ascensão social, custos sociais reduzidos	

Fonte: HECKMAN, 2013.

O quadro 14 demonstra que, crianças com idade de zero a cinco anos, que vivem em condições de pobreza tendem a apresentar um desenvolvimento de suas capacidades humanas aquém do esperado. Para os profissionais que organizaram

essa interação das capacidades humanas, se o investimento não ocorrer na idade certa, os impactos podem ser muito maiores quando essas crianças chegarem à vida adulta, conseqüentemente. acarretando uma menor possibilidade de acesso ao mundo do trabalho, fator esse que segundo especialistas cepalinos desencadeia a má distribuição de renda, gerando assim o ciclo intergeracional da pobreza.

As pesquisas apresentadas pela CEPAL demonstram que promover a interação das competências humanas na primeira infância é supostamente uma poderosa ferramenta para erradicar a infantilização da pobreza, diminuir as desigualdades sociais e econômicas dos países da América Latina. O Brasil como país signatário dos documentos internacionais, vem propalando ao longo da construção de seus documentos de: fundamentação legal, princípios e propostas pedagógicas, normas de funcionamento das instituições, princípios e finalidades da educação infantil e índices de qualidade da educação infantil, que investir no desenvolvimento das competências humanas é um poderoso gerador de equidade.

Os investimentos na Primeira Infância conduzem a benefícios significativos em longo prazo, que conduzem a lacuna entre alta e baixa renda familiar. **Investir em crianças novas em situação de desvantagem promove justiça e equidade social e, ao mesmo tempo, promove produtividade na economia e na sociedade como um todo** (BRASIL, 2016, p. 22, grifos nossos).

Investir na primeira infância evidencia a relação custo-benefício, pois o investimento em políticas e programas que atendam a primeira infância, favorece o potencial das crianças. A compreensão da dinâmica econômica para aplicar na educação para a primeira infância, assenta-se na premissa de que investir na criança pobre, desde o ventre da mãe até a idade de cinco anos de idade pode trazer retorno econômico, ou seja, na fase adulta, as crianças pobres encontrarão mais possibilidades de se inserir no mercado de trabalho e de ter uma produtividade satisfatória. Portanto, investir na primeira infância segundo preceitos da CEPAL e dos documentos nacionais, é garantir o capital humano do futuro.

Apuramos que a educação voltada para a infantilização da pobreza está em total harmonia com as exigências de formar uma 'nova' subjetividade como forma de gerir a pobreza, preconizado pela política de terceira via. E certamente os dados aqui apresentados comprovam que essa articulação e consenso são verdadeiros. A partir

das análises feitas em documentos mandatários e orientadores, organizados até o momento desta tese, ponderamos que as ações e determinações voltadas para a educação para a primeira infância são provenientes de múltiplas determinações. Isto é, a construção da agenda econômico-educativa para a infantilização da pobreza decorre da reestruturação produtiva, da financeirização da economia e da reorganização do capital para aumentar as taxas de lucro.

Curiosamente verificamos que no âmbito de formação das políticas públicas voltadas para a primeira infância, o protagonismo empresarial tem se expandido cada vez mais, atuando como formuladores e executores de políticas educacionais, exemplo dessa atuação é a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) que tem sido grande articuladora na formação de parcerias entre o público e o privado para designar políticas públicas para a primeira infância brasileira. Não obstante, tanto o documento Primeira Infância: avanços do marco legal pela primeira infância, quanto a FMCSV vinculam os objetivos da educação para a primeira infância à política e à economia enfatizando que investir na primeira infância é reconhecer a criança enquanto cidadã e socialmente responsável.

Ao longo das análises aqui empreendidas para a construção das políticas educacionais para a primeira infância, constatamos a materialização da concepção de infantilização da pobreza disseminada pela agenda econômico-educativa da CEPAL nos documentos legais brasileiros para a educação na primeira infância. As metas, os objetivos, as propostas e as orientações cepalinas e brasileiras são esclarecedoras no que tange a utilização de uma abordagem reducionista para gerir a pobreza.

Vale ressaltar que os documentos da CEPAL se referem a necessidade de investir na educação para a primeira infância como forma de erradicar a infantilização da pobreza. E os países signatários, como o Brasil, ao interpretar essas orientações e implementar a política na educação, passa a atender as exigências econômico-políticas, no contexto particular, do aprofundamento das relações sociais capitalistas. Nesse processo, com a alteração do papel do Estado para com as políticas sociais, há um esvaziamento do poder público que repassa sua responsabilidade, de garantir a execução de políticas sociais, para a sociedade civil em nome da participação e democratização (GIDDENS, 2005a).

Ao analisarmos as políticas educacionais para a primeira infância no Brasil após os anos 2000, após os ajustes propostos pelo projeto de terceira via, verificamos que os documentos legais para a educação da primeira infância apontam,

ilusoriamente, para o encaminhamento do investimento na primeira infância como forma de erradicar a infantilização da pobreza. Seguindo as propostas cepalinas, os documentos oficiais para a política educacional para a primeira infância delimita caminhos para o investimento na educação das crianças, focando, prioritariamente, nas crianças pobres.

A tendência de uma formação que desenvolva as capacidades humanas desde a infância demonstra que a educação para a primeira infância tornou-se instrumento de concepção da infantilização da pobreza como forma de “[...] fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes” (SADER, 2005, p. 15). Em outras palavras, a infantilização da pobreza tornou-se uma peça do processo de acumulação privada de capital e “[...] todas as transformações implementadas pelo capital tem como objetivo reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 228), desde a infância.

Assim, a educação para a primeira infância analisada nos documentos legais brasileiros demonstra que as políticas educacionais são utilizadas como estratégia para produzir uma nova subjetividade na primeira infância com vistas a formar o indivíduo predominantemente produtivo, contribuindo, assim, para a apropriação privada da riqueza. Ao analisar a repercussão da ‘infantilização da pobreza’ nos documentos nacionais verificamos uma centralidade economicista na estruturação das políticas educacionais para a primeira infância. As políticas educacionais brasileiras têm relação com as orientações cepalinas de desenvolvimento econômico, reduzindo a formação educativa da primeira infância à produção de ‘recursos humanos’ para atender as necessidades do sistema produtivo, respondendo diretamente à reorganização do capital.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“O mundo vai se ocupar com seu cifrão,
Dizendo que a miséria é quem carecia de atenção”
(EMICIDA, Hoje Cedo, 2013).*

O objeto de investigação desta pesquisa é o fenômeno da ‘infantilização da pobreza’. O objetivo geral proposto foi analisar a concepção de ‘infantilização da pobreza’ a partir das orientações da CEPAL, a fim de identificar suas influências na formulação da política educacional brasileira para a primeira infância e os limites da abordagem multidimensional que almeja educar para romper o ‘ciclo intergeracional da pobreza’.

O estudo apontou que a reflexão sobre o objeto da pesquisa, exigia a apreensão do contexto histórico atual e das relações econômicas e políticas a partir dos quais esse fenômeno é produzido. Também foi necessário apreender o conceito de ‘infantilização da pobreza’ nos documentos de políticas educacionais produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) voltados para educação de crianças de 0 a 6 anos, bem como apresentar dados que evidenciassem os limites da perspectiva cepalina.

A construção da pesquisa ao longo do caminho e, após as contribuições da banca na qualificação doutoral, afastou-se do propósito inicial. No início as análises voltavam-se para as parcerias público-privadas na gestão das políticas educacionais para a primeira infância no Brasil, buscávamos defender como as estratégias da CEPAL confluíam na execução de políticas educacionais para a primeira infância organizadas envolvendo a sociedade civil, instituições empresariais, com ou sem fins de lucro, e organizações não governamentais.

No entanto, à medida que nos aprofundamos nas análises, a fim de atender as indicações da banca de qualificação, à luz do materialismo histórico como norte teórico-metodológico, pudemos compreender que o objeto de estudo está assentado no movimento contraditório da história de produção, distribuição, circulação e consumo dos bens produzidos socialmente. Isso nos permitiu entender que a ‘infantilização da pobreza’, não corresponde ao que é apregoado pela abordagem multidimensional da CEPAL.

Pudemos constatar que o fenômeno da ‘infantilização da pobreza’, inserido na totalidade social, é produto do aprofundamento das contradições do capitalismo, ou

seja, entre por, um lado, a apropriação e a acumulação privada da riqueza criada pelo trabalho social e, por outro, produção coletiva.

A 'infantilização da pobreza' apregoada nos encaminhamentos cepalinos é conceituada em decorrência da insuficiência de renda monetária, das precárias condições de vida, dos baixos níveis educacionais, da desnutrição, da falta de saneamento básico e da instabilidade no mercado produtivo. Tais enfoques, dimensionados pela abordagem multidimensional, direcionam padrões que determinam o mínimo de suprimento das necessidades dos pobres, ou seja, apresentam a 'infantilização da pobreza' como a falta de esforço dos indivíduos para superar a situação da pobreza, como se as relações sociais fossem leis naturais da sociedade *in abstracto*. Os documentos cepalinos recomendam que para haver a superação da pobreza, os países devem realizar investimentos na educação para a primeira infância, a constituição de uma política educativa que formasse nas crianças de zero a seis anos de idade elementos das capacidades humanas, resultam numa maior produtividade, maior renda, melhor saúde e ascensão social.

Com o foco na 'infantilização da pobreza' a estratégia para a gestão da pobreza reside na orientação para que os países latino-americanos promovam políticas de educação para a primeira infância, para supostamente romper com o 'ciclo intergeracional da pobreza'.

A concepção de 'infantilização da pobreza' encontrada nos documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, ressalta a preocupação da agência multilateral de cunho econômico-social com o quantitativo de crianças pobres na América Latina e Caribe. A CEPAL defende em seus documentos a necessidade de implantar políticas de expansão e investimento na educação das crianças pequenas, pois, para a agência, os países que realizarem expansão de políticas e investimentos financeiros na formação de capital humano, desde a primeira infância, terão a médio e longo prazo um retorno econômico considerável e, ganhará eficiência nos setores de educação e saúde.

Para a Comissão, os investimentos financeiros na erradicação da infantilização da pobreza e no desenvolvimento da primeira infância trarão melhor eficiência nos serviços públicos, pois é mais provável que crianças beneficiadas por esse tipo de investimento, por meio de ações e programas, serão indivíduos mais saudáveis, tornar-se-ão adultos mais produtivos e ajustados socialmente, e, principalmente,

contribuirão com a integração regional, o crescimento econômico e ajudarão a romper com o ‘ciclo intergeracional da pobreza’ (CEPAL, 2010; 2016; 2018).

Apesar das aparentes evidências, na análise observou-se que a ‘infantilização da pobreza’ na sociedade capitalista só pode ser explicada a partir das suas múltiplas determinações, ou seja, das relações sociais de produção na qual está inserida e envolve o conjunto da sociedade e não apenas a infância em particular. Dessas relações “[...] decorrem o regime de propriedade e este determina a repartição (ou distribuição) do excedente” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 175). Conforme nos expõe Harvey (2016, p. 60):

No centro do processo de apropriação privada da riqueza comum o modo contraditório como o dinheiro [...] representa e simboliza o trabalho social (valor). O fato de que o dinheiro, em oposição ao valor social que ele representa, seja inerentemente apropriável por pessoas privadas significa que o dinheiro (dado que funciona muito bem como reserva de valor e medida de valor) por ser acumulado sem limite por pessoas privadas.

E na medida em que “o dinheiro armazena poder social, sua acumulação e centralização por um grupo de indivíduos” (HARVEY, 2016, p. 60) indiferente às consequências ambientais ou sociais, e expondo parcelas cada vez maiores da humanidade a condição de pobreza, tem sido produzidas políticas paliativas, focalizadas e compensatórias para amenizar seus impactos, de modo a contribuir para reprodução das relações sociais.

Considerando que o acúmulo de riqueza e o aumento da pobreza, decorrem simultaneamente do processo de acumulação e reprodução ampliada do capital, compreendemos que o fenômeno da ‘infantilização da pobreza’ é produto da dinâmica contraditória do sistema capitalista. Nesses termos, segundo Marx (apud NETTO; BRAZ, 2011, p. 148): “[...] A acumulação da riqueza num pólo e, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto [...]”. Com efeito, esse processo, por sua vez, condiciona toda a vida social, política, cultural e intelectual.

Nessas condições, na relação entre capital e trabalho, a classe operária está totalmente sujeita a exploração e a pobreza, pois ambas são vitais para a produção e reprodução das relações sociais de produção. Assim, a unidade entre produção e distribuição, é entendida nessa tese como uma unidade contraditória, pois a elevação

do lucro e a apropriação privada da riqueza por uma parcela mínima promove, igualmente, o aumento da pobreza para uma camada maior da sociedade. Ou seja, quanto maior a riqueza social e a expansão do capital, também maior a grandeza do *pauperismo* da classe operária (NETTO; BRAZ, 2011).

A partir desse entendimento, observa-se o limite da abordagem multidimensional para a infância pobre e a educação para a primeira infância, por desconsiderar que pobreza e riqueza se encontram em relação, e que uma não existe sem a outra. Portanto, concordamos com Campos (2012, p. 86) quando afirma que: “este ‘alargamento’ na concepção de pobreza tende a obscurecer as relações fundamentais que estão na base do valor trabalho, o que é providencial num continente em que predomina o subemprego e a informalidade”.

Outro aspecto que cabe ressaltar é o entendimento de que, sob o capitalismo, tudo se transforma em mercadoria, inclusive a força de trabalho. Para criar meios para a sua própria reprodução, o capital investe na formação das futuras gerações de trabalhadores, a fim de produzir os comportamentos adequados aos novos padrões produtivos ou mesmo para buscar novas alternativas de vida, em um contexto de precarização da força de trabalho humana e elevados níveis de desemprego estrutural.

Além disso, conforme evidenciado ao longo do texto, a dinâmica social utiliza a educação para a primeira infância como justificativa de, supostamente, erradicar o ‘ciclo intergeracional da pobreza’. No entanto, face ao exposto, consideramos que ela se revela como instrumento de desenvolvimento do ‘capital humano’ futuro, formando desde a infância uma nova subjetividade, que introjeta valores de que os indivíduos podem ser empreendedores de si, de modo a contribuir para conformar a classe operária às novas condições de exploração social diante dos níveis crescentes de precarização e informalização das relações de trabalho, respondendo as estratégias de ampliação da acumulação/taxa de lucro.

Amparamos nossas análises na perspectiva materialista histórica e concordamos com Marx (2017) ao explicitar que, a existência da pobreza é a condição indispensável para manter a reprodução das relações, de modo que, “[...] assim como os trabalhadores tornam os homens ricos, quanto mais trabalhadores houver, mais haverá homens ricos [...] o trabalho dos pobres é a mina do rico” (MARX, 2017, p. 725). Dessa maneira, a formação, desde a meninice, de uma classe trabalhadora excedente e empreendedora sobre as condições de reprodução do capital resulta na

superpopulação trabalhadora que “[...] é produto necessário da acumulação ou desenvolvimento da riqueza sobre uma classe capitalista, esta superpopulação por sua vez, se converte em alavanca de acumulação capitalista e inclusive em condição de existência do modo capitalista de produção” (MARX, 2014, p. 786).

Assim, a força de trabalho despendida pela classe operária pobre é imprescindível para o acúmulo privado da riqueza. Nesses termos, a concepção de ‘infantilização da pobreza’ apresentada nos documentos da CEPAL não é um mero discurso sobre o cuidar da infância pobre, mas, revela que a infância é potencial contingente de mão de obra barata e moldável as novas exigências produtivas do sistema capitalista.

Destarte, se faz necessário problematizar que a crise estrutural do capital aprofunda as contradições para o mundo do trabalho, a crescente taxa de desemprego, o aumento da pobreza e a distribuição desigual da riqueza ou não encontrem condições de sobrevivência por meio da venda da força de trabalho. A corrosão dos direitos sociais tem conduzido dezenas de milhares de homens e mulheres a pauperização, fato que acomete, também, as crianças, expulsando-os do mundo produtivo e recriando, por meio de uma política de gestão da pobreza, “[...] nos mais distantes e longínquos espaços, novas modalidades de trabalho [...]” (ANTUNES, 2018, p. 25) e, novas formas de exploração.

Vivenciamos um momento na história de ‘reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes forma o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal’, associado a um “intenso *processo de reestruturação da produção e do trabalho*, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para repor os patamares de expansão anteriores” (ANTUNES, 2007, p. 31, grifos do autor).

Essas condições históricas contribuem para o aprofundamento das contradições, levando a formulação de programas, ações e políticas educacionais por parte do Estado, em parceria com a sociedade civil e organizações multilaterais, para a ‘infantilização da pobreza’ como forma de combatê-la. As formulações políticas, desvelam que a infância pobre é um objeto importante para realizar intervenções econômico-educativas, no sentido de habilitar e qualificar as crianças para que busquem alternativas de sobrevivência.

Também se constatou que os encaminhamentos da agência multilateral CEPAL orientam intervenções econômico-sociais para a infância na região, focalizando a educação para as crianças pobres dentro dos limites de ajustes econômicos da *global governance*. Retratamos que os ajustes econômicos resultam em uma maior desigualdade social, gerando um incremento de pobreza com os ‘novos pobres’, circunstância que faz o Estado buscar “[...] caminhos para ‘contornar’ essa situação, e nesse interim que a educação ganha centralidade estratégica, associada a uma ‘nova’ lógica econômica” (CAMPOS, 2008, p. 185).

Assim, a educação, em particular a educação para a primeira infância no contexto dos anos 2000, é transformada em instrumento para erradicar o ‘ciclo intergeracional da pobreza’ com vistas a atender a agenda regionalmente estruturada. A ênfase dada à educação para a primeira infância como estratégia para erradicar o ciclo intergeracional da pobreza, foi consensuada e naturalizada como a principal alternativa para combater a ‘infantilização da pobreza’ e contribuir para o desenvolvimento econômico da região.

A CEPAL, ao delimitar orientações de políticas de ‘infantilização da pobreza’ para os países signatários, promove um forte apelo aos Estados para a elaboração de políticas educacionais para a primeira infância, dando ênfase à educação para as crianças de 0 a 6 anos como estratégia de erradicação do ‘ciclo intergeracional da pobreza’. Essa articulação sucedida no âmbito do Estado não sendo “[...] atacado, fomentado é o desenvolvimento de políticas compensatórias focalizadas” (CAMPOS, 2008, p. 186). Evidentemente, há uma “[...] reorientação da universalidade educacional para a operação de diferentes programas estratégicos e compensatórios de assistência focalizada na linha da pobreza segundo diferentes ‘públicos-alvo’” (IVO, 2004, p. 59), essa lógica cria políticas, projetos e programas que tomam a educação como principal estratégia para combater a pobreza.

A ‘infantilização da pobreza’ apresentada pela CEPAL, a partir da abordagem multidimensional, propõe que os cuidados com a infância iniciem-se desde a barriga da mãe e se estendam até educação para a primeira infância com vistas a disciplinar famílias e educar crianças para tornarem-se futuras empreendedoras, pois a lógica capitalista é decidir o “[...] destino da classe trabalhadora” (MARX, 1996, p. 245). Isto porque, o espectro de formar uma nova sociabilidade desde a infância para amenizar o ciclo intergeracional da pobreza, retoma preceitos do ‘capital humano’ que tende a desenvolver uma futura mão de obra de jovens desempregados, subempregados e

na informalidade, anunciando o advento de uma nova subjetividade à classe trabalhadora.

A partir do momento que as organizações supranacionais capitalistas, como a CEPAL, fundem suas ideologias com a metamorfose do capital, as políticas de educação para a primeira infância evidenciam uma cumplicidade com a consecução dos parâmetros da ordem capitalista mundial. Nesse sentido, as políticas educacionais, ao serem implementadas pelo Estado, estão subordinadas aos interesses contraditórios da relação entre capital e trabalho, ao considerar a maneira como a sociedade desenvolve suas relações de produção e reprodução, “[...] visto que a totalidade das relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade; a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídico e política, e à qual correspondem a determinadas formas sociais de consciência” (FREITAS; FIGUEIREDO, 2008, p. 211). Portanto, as relações entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política não é algo contínuo, mas dialético e contraditório que interagem entre si pois “[...] elas se enraízam nas relações materiais de vida” (MARX, 2017, p. 51).

A abordagem multidimensional, ao associar educação para a primeira infância à erradicação do ‘ciclo intergeracional da pobreza’, desconsidera os determinantes materiais da vida social reduz o problema ao fenômeno da ‘infantilização da pobreza’ e a sua superação tendo como ‘chave mestra’ a educação. Argumentamos que essa perspectiva se integra a reprodução das forças produtivas, pois a crise estrutural do capital aprofundou-se de tal forma que se tornou totalmente destrutiva, conduzindo a classe trabalhadora ao pauperismo.

A abordagem cepalina multidimensional de ‘infantilização da pobreza’, como um fenômeno novo, impulsiona o desenvolvimento das capacidades humanas desde a primeira infância, como forma de justificar o desenvolvimento econômico dos países periféricos. Porém, a formulação de políticas educativas para a primeira infância talha nas crianças, desde a tenra idade, a formação de uma nova subjetividade de modo a dar continuidade a uma “política de apropriação e acumulação por espoliação” (HARVEY, 2016, p. 65).

Antunes (1999) adverte que, à medida que as indústrias se desenvolvem, a produção da riqueza efetiva passa a depender menos do tempo de trabalho e da quantidade de trabalhadores empregados, por isso há uma grande massa constituindo o exército industrial de trabalhadores temporários e empreendedores, um grande

negócio produzido pela crise sistêmica capitalista, com vistas a extrair o máximo de lucro de uma classe que está disposta a trabalhar por baixos salários e sem direitos trabalhistas.

A abordagem multidimensional evidencia-se como uma perspectiva reducionista para o enfrentamento da questão da pobreza, pois emprega a promoção e expansão de políticas educacionais para a primeira infância como instrumento de seu gerenciamento.

Mesmo com a suposta existência do Estado de bem-estar social, a pobreza não foi superada pelo desenvolvimento econômico, ao contrário, permaneceu se aprofundando cronicamente na história. Assim, estamos convencidos que as propostas da CEPAL de erradicar a infantilização da pobreza, por meio da expansão do acesso a educação para a primeira infância expressa o projeto societário capitalista de gerir a pobreza a partir dos ideais dominantes, principalmente, ao conceber que a educação é o caminho para o desenvolvimento social e econômico da sociedade dos países.

Por isso, para a Comissão é necessário reorganizar a economia, reformar o Estado e a educação. Assim, seguindo a trajetória delimitada para responder a questão central desta pesquisa, pareceu-nos fundamental analisar os desdobramentos da infantilização da pobreza sobre a educação para a primeira infância, principalmente, a construção do marco legal de infantilização da pobreza no âmbito das políticas educacionais brasileira.

Ao nos debruçamos sobre a redefinição do papel do Estado e a reforma educacional para o fomento de políticas econômico-educacionais voltadas a educação para a primeira infância como mecanismos de gestão da pobreza no Brasil, pudemos constatar que as ações políticas são produzidas em duas vertentes.

[...] a que se incide sobre o campo da extorsão da mais-valia e dos conflitos que daí advém, atuando, portanto, sobre o campo das relações entre as classes garantindo a legitimidade da repressão sobre os explorados e o desenvolvimento de mecanismos sociais mais amplos da exploração, tanto dentro como fora dos locais de trabalho; e, a que incide sobre o campo das relações sociais estabelecidas entre capitalistas, isto é, sobre o campo da distribuição e apropriação da mais-valia e da regulação das disputas nesse nível, coordenando assim, as atividades das unidades econômicas integrando-as numa lógica conjunta (BRUNO, 1991, p. 64).

Consideramos que essas duas vertentes têm se desenvolvido historicamente por meio do aparelho do Estado (BRUNO, 2001). A justificativa para redefinir o papel do Estado, é que ele havia se transformado em uma instituição burocrática, centralizadora, improdutiva e reguladora da vida dos cidadãos. A reforma teve por objetivo instituir um modelo gerencial que reduzisse custos e aumentasse a produtividade, as propostas advindas do programa político de terceira via culminaram no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) propondo mudanças na sua forma de composição. O PDRAE (BRASIL, 1995) voltou-se para a eficiência da gestão pública orientando privatizações e transferindo responsabilidades governamentais à sociedade civil, e a educação não ficou aquém desse processo. O Estado efetivou uma Política Educacional acatando com as orientações internacionais para expansão da educação para a primeira infância, adequando a educação ao modelo gerencial. Nesse contexto de recuo da atuação estatal na área emerge novos discursos sobre a “infantilização da pobreza”, “associados às estratégias de focalização da educação nos chamados segmentos vulneráveis da população, reatualizam antigas práticas de educação compensatória, criam dispositivos de controle social sobre as crianças e suas famílias” (CAMPOS, 2012, p. 82-83).

Os resultados obtidos com nossa pesquisa, revelaram que as políticas educacionais brasileiras para a primeira infância, no contexto da redefinição do papel do Estado, na perspectiva política da terceira via, em curso desde meados dos anos de 1990, evidenciando um alinhamento com a abordagem da CEPAL de ‘infantilização da pobreza’, favorecendo a continuidade da agenda de desenvolvimento econômico para a região.

O conjunto de documentos educacionais produzidos nacionalmente para a primeira infância utiliza a abordagem multidimensional para justificar a expansão e o acesso a escolarização da primeira infância, com o intuito de promover a equidade e erradicar o ‘ciclo intergeracional da pobreza’. Os documentos analisados vinculam a escolarização da primeira infância com o desenvolvimento das capacidades humanas de crianças pobres, o atrelamento com o investimento em capital humano visa o desenvolvimento econômico e social do país.

Nessa tese, confirmamos a hipótese de que a ‘infantilização da pobreza’ está subordinada a estratégia capitalista no contexto neoliberal, delineamento de políticas educacionais para a primeira infância torna-se papel estratégico com vistas a gerir pobreza e, assim, as contradições inerentes ao sistema social.

Assim, a política de educação para a primeira infância, para além de assegurar o direito das crianças pequenas à educação, em última instância, apontam para a formação das novas gerações da classe trabalhadora, com um perfil empreendedor, ou seja, ‘proletários-de-si-mesmo’ ou ‘burgueses-de-si’ (ANTUNES, 2018), como estratégia de gestão da pobreza.

Por fim, o recorte estabelecido para esta tese pode ser investigado sob a luz do materialismo histórico, que evidenciou que a infantilização da pobreza é um fenômeno coetâneo à crise estrutural do capital e, permanece estritamente dentro dos limites de reprodução social do capital. A totalidade apreendida nessa tese permitiu compreender as relações sociais como uma unidade de contrários, pois a partir do momento que temos a produção coletiva da riqueza social depreendemos que essa contradição conduz a classe operária ao pauperismo. A expansão das políticas educacionais para a primeira infância, ao formar uma nova subjetividade nas crianças introjeta que educação promoverá mobilidade social ao indivíduo e, conseqüentemente, saia da situação de pobreza. O peso colocado na educação para a primeira infância converge com a lógica capitalista, camuflando as verdadeiras relações sociais existentes de produção e distribuição da riqueza que são igualmente modos de reprodução do capital.

Nesse processo de coesão da agenda regional no marco legal da infantilização da pobreza, uma questão nos chamou a atenção e, supomos ser um interessante objeto de pesquisa futura. Identificamos nas análises dos documentos internacionais e nacionais a ênfase de expandir a parcerias público-privadas para organizar e executar políticas educacionais para a ‘infantilização da pobreza’.

Ao concluir a pesquisa, demonstra que a ‘infantilização da pobreza’ serve como mecanismo de *mistificação política-ideológica capitalista* (CHOSSUDOWSKY, 1999). Nos termos da perspectiva materialista histórica, afirmamos que a ‘infantilização da pobreza’ não se reduz apenas à aspectos econômicos que parametram os estudos e abordagens enfatizados nos documentos da CEPAL e da política educacional brasileira, mas, trata-se da síntese de múltiplas determinações. Salienciamos que na sociedade capitalista a produção econômico-social cepalina está fundada na dominância do modo de produção capitalista e, a ‘infantilização da pobreza’ está intimamente vinculada a esse processo de desenvolvimento capitalista necessária à produção exponenciada da riqueza e produção consecutiva da pobreza assentada nos desdobramentos da lei geral da acumulação capitalista.

Os elementos apreendidos ao longo da pesquisa permite confirmarmos nossa tese de que a abordagem multidimensional para a 'infantilização da pobreza', utiliza da educação, com a finalidade de formar, desde a mais tenra idade, o futuro "capital humano" demandado pelo desenvolvimento produtivo da região, como a estratégia mais eficaz para o gerenciamento da pobreza, desconsidera a essência do fenômeno da pobreza, ou seja, a contradição entre produção coletiva e apropriação privada da riqueza socialmente produzida. Neste sentido, sem a transformação dos pilares essenciais do modo de produção capitalista, tal abordagem ao encontra-se distante de realmente promover as medidas necessárias ao seu efetivo combate.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ JÚNIOR, V. H.; FERREIRA, P. R. V. Convenção sobre os direitos da criança. São Paulo: PGE, 2011.

ALDRIGHI, D. M.; CARDOSO, A. D. Crises cambiais e financeiras: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático. **Economia e Sociedade**, v. 18, n. 1, Campinas, abr. 2009, p. 61-117.

ALGEBAILÉ, M. E. B. Mecanismos regulatórios como elementos constitutivos da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 193-206.

ALMEIDA FILHO, N.; CORRÊA, V. P. A CEPAL ainda é uma escola de pensamento?, **Rev. Econ. Contemp.**, v.15, n.1, Rio de Janeiro: jan./abr., 2011.

ALMEIDA, L. C. Políticas Sociais: focalizadas ou universalistas – é esta a questão?. **Rev. Espaço Acadêmico**, n.123, ago. 2011.

ALTIMIR, Oscar. **La dimensión de la pobreza en América Latina**. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, 1979. p. 1-28.

ALVES, G. Crise da globalização e lógica destrutiva do capital: notas sobre o sóciometabolismo da barbárie. **Katálysis**, Florianópolis, v. 7, n.1, p. 31-44, jan./jun. 2004.

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ALVES, J. A. L. A cúpula mundial sobre o desenvolvimento social e os paradoxos de Copenhague. **Rev. Bras. Pol. Inter.**, v.40, n. 1, Brasília: jan/jun. 1997.

AMADO, A. M.; MOLLO, M. de L. R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração Regional: a origem do pensamento da CEPAL seus desenvolvimentos posteriores. **Est. Econ.**, v. 34, n. 1, São Paulo: jan/mar, 2004, p. 129-156.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.9-23.

ANDRADE, R. de C. Política e pobreza no Brasil. **Lua Nova**, n. 19, p. 107-121, nov./1989.

ANTUNES, R. Introdução. In: MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 09-16.

ANTUNES, R. O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, v.1, n.2, 2003, p. 229-237.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2016.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.

AURÉLIO. **O minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, 2017.

BALL, S. **Educação Global**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BALL, S. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In: BALL, S. **Educantion Reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open Universitu Press, 1994. p. 14-27.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades e estratégias para a educação**. Washington – DC, 1995. (mimeo).

BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Bras. Polit. Inter.**, v. 45, n. 2, 2002, p. 135-146.

BARBOSA, I. G.; ALVES, N. N. de L.; SILVEIRA, T. A. T. M. SOARES, M. A. A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. **Revista Retratos da Escola**, v.8, n. 15, Brasília: jul/dez, 2014, p. 505-518.

BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos da metodologia científica**: um guia para a iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BASTOS, R. M. B. **No profit left behind**: os efeitos da economia política global sobre a educação básica pública. Tese (Doutorado em Educação). Fortaleza: UFC, 2017. 326 fls.

BECKER, M. L. **Políticas Sociais no governo FHC (1995/2002)**. Campinas: Unicamp, 2004.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, E. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BENETTI, V. **O ideário da CEPAL e as propostas de políticas educacionais para o Rio Grande do Sul**: 1998-2014. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, 2017.

BERNARDO, J. **Estado**: a silenciosa multiplicação do poder. São Paulo: Ed. Escrituras, 1997.

BIELCHOWSKY, P. **A controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira**. São Paulo, 2010.

BIELCHOWSKY, R. **Cinquenta anos do pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

BIELCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1995.

BIZERRA, F. de A. **Estado e capital: uma coexistência necessária**. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

BOFF, L. **Saber cuidar: ética do humano-compaixão pela terra**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BOITO JÚNIOR, A. Neoliberalismo e burguesia. In: BOITO JÚNIOR, A. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BORTOT, C. M. **Atores e Autores de políticas para a Educação Infantil de zero a três anos no Brasil: transformação do estado e das suas relações com a sociedade civil (2000-2015)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Maringá:UEM, 2018. 255f.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. The policy process and the process of policy. In: BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992, p. 6-23.

BRANCO, R. C. A teoria marxiana do pauperismo e o debate com o reformismo social-democrata. **Anais V Colóquio CEMARX**. 2015. Disponível em: https://www.unicamp.br/ce marx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/qt1/sessao2/Rodrigo_Castelo_Branco.pdf . Acessado em: 25 mar. 2019.

BRANDÃO LOPES, J. R. **Desenvolvimento e mudança social**. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 maio de 2018.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: < <http://ndi.ufsc.br/files/2012/02/Diretrizes-Curriculares-para-a-E-I.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2018.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n.º 8069, de 13 de julho de 1990. Brasil, 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm> . Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei n.º 9394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf> . Acesso em 05 mar. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 11.274**, de 06 de fevereiro de 2006.

BRASIL. MEC. **IDEB – 2018**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes?id=180> > . Acesso em: 01 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social**, Lei n.º 8742 de 7 de dezembro de 1993. Brasília: MDS, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Brasil Sem Miséria**. 2013.

BRASIL. **Organizações Sociais**. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. **Planejamento a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: < <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/polinaci.pdf>> . Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Presidente (2002-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente aos Participantes da Cúpula da Governança Progressista**. Londres, 5 de abril de 2008. 3 fls. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/05-04-2008-mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-aos-participantes-da-cupula-da-governanca-progressista-realizada-em-londres-reino-unido>>. Acesso em 30 maio 2018.

BRASIL. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC, 1998. Vol. 1

BRASIL. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC, 1998. Vol. 2

BRASIL. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC, 1998. Vol. 3.

BREGALDA, G. **Direito Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e a crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRUNO, L. Reorganização econômica, reforma do Estado e educação. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. **Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90**. Londrina: Eduel, 2001. P. 03 – 20.

CALIENDO, L. Estimates of the trade and welfare effects of NAFTA. **The Review of Economics Studies**, v. 82, n. 1, January 2015, p. 1-44.

CAMPOS, M. M. A educação infantil como direito. In: BRASIL. **Insumos para o debate 2 - Emenda Constitucional n.º59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p.8-14.

CAMPOS, M. M. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, n.101, São Paulo, 1997, p. 113-127.

CAMPOS, M. M. Por que é importante ouvir a criança? A participação das crianças pequenas na pesquisa científica. In: CRUZ, Sílvia Helena Vieira. **A criança fala: a escuta de crianças em pesquisas**. São Paulo: Cortez. 2008. p. 35-42.

CAMPOS, R. **Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional**. Tese (Doutorado em Educação). Florianópolis: UFSC, 2008.

CAMPOS, R. F. **Infância, criança e gestão da pobreza: uma análise do discurso da UNESCO para a Educação Infantil nos países não-hegemônicos**. Trabalho apresentado no concurso para Professor Adjunto I, do Departamento de Metodologia de Ensino, Centro de Educação, da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, agosto de 2006 [Mimeo].

CAMPOS, R. F. Política pequena para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, jan/abr, 2012, p. 81-236.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. Políticas para a educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação: similitudes e divergências entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. In: FARIA, A.L.G.; AQUINO, L. M. L.

de. (Org.). **Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 13-36.

CARCANHOLO, M. D. A importância da categoria valor de uso na teoria de Marx. **Pesquisa e Debate**, v. 9, n. 2, São Paulo 1998, p. 17-43.

CARCANHOLO, M.; AMARAL, M. Acumulação capitalista e exército industrial de reserva: conteúdo da superexploração do trabalho nas economias dependentes. **Revista de Economia**, v. 34, n. especial, p. 163-181, Editora UFP, .2008.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pães e Rosas, 2010.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**, Campinas, Papyrus, 1990.

CARVALHO, E. J. G. de. A educação em face das novas formas de sociabilidade. **Revista Reflexão e Ação**, v. 24, n. 2, Santa Cruz do Sul, p. mai/ago 2016, p. 79-99.

CARVALHO, E. J. G. de. As transformações na sociedade, no espírito da família e educação. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 3, n. 5, Maringá, mar. 2000, p. 87-101

CARVALHO, E. J. G. de. Política e Gestão da Educação: explorando o significado dos termos. **Série-Estudos**, v. 21, n. 41, Campo Grande, jan/abr. 2016, p. 77-96.

CARVALHO, E. J. G. de. **Políticas Públicas e Gestão da Educação no Brasil**. Maringá: Eduem, 2012.

CARVALHO, E. J. G. de.; GARCIA, J. D. de A. A educação para a cidadania ativa como estratégia contemporânea do programa neoliberal da Terceira Via. Rev. **Teoria e Prática da Educação**, v.19, n.3, Maringá: set/dez, 2016, p. 61-78.
Disponível em: <
<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/36621> >. Acesso em: 20 out. 2017.

CASTEL, R. La guerre à la pauvreté aux Etats-Unis: le statut de la misère dans une société d'abondance. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, no. 19, janvier. 1978.

CASTELO BRANCO, R. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

CATTANI, A. D. Riqueza substantiva e relacional: um enfoque diferenciado para a análise das desigualdades na América Latina. In: CIMADAMORE, A. D.; CATTANI, A. D. (Orgs.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 211-238.

CAVALHEIRO, A. S.; CRUZ, M. T. T. da. Horizontes 2030 da CEPAL: potencialidades e entraves para um novo rumo do desenvolvimento sustentável. **Anais do V Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia**. Porto Alegre, p. 01-13, 2017.

CÊA, G. S. dos S.; MUROFUSE, N. T. Processo de trabalho em frigoríficos e as possibilidades de constituição de novas sociabilidades. In: SANTOS SOUZA, J. dos.; ARAÚJO, R.; NOMA, A. K. (Orgs.). **Trabalho, educação e sociabilidade**. Maringá: Práxis Massoni, 2010. p. 39-66.

CEPAL. **¿Cómo lograr una educación de calidad: qué nos enseñan las escuelas? ¿Qué podemos aprender de las escuelas básicas de Programa P900 de Chile?**. Santiago del Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **¿Hacia donde va el gasto público em educación?** Logros y desafíos. Santiago del Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **Boletín de la infancia y adolescência sobre el avance de los objetivo del desarrollo del milenio – el derecho a la educación:** una tarea pendiente para America Latina y el Caribe. Desafíos, n. 3, ago. de 2006.

CEPAL. **Calidad y equidade de la educación media en Chile:** rezagos estructurales y critérios emergentes. Santiago del Chile: CEPAL, 1995.

CEPAL. **Certificación por competencias como parte del sistema de protección social:** la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina. Santiago del Chile: CEPAL, 2005.

CEPAL. **Cinquenta anos do pensamento da CEPAL**. Santiago do Chile: CEPAL, 1998.

CEPAL. **Cooperación Internacional**. Santiago del Chile: CEPAL, 1954.

CEPAL. **Dependencia y desarrollo em America Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1969.

CEPAL. **Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: CEPAL, 2006.

CEPAL. **Educación y Conocimiento:** eje de la transformación productiva con equidade. Brasília: IPEA/CEPAL, 1995.

CEPAL. **Educación, ediciencia y edquidad**. Santiago del Chile: CEPAL, 1995.

CEPAL. **Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1999.

CEPAL. **Equidad y transformación productiva:** un enfoque integrado. Santiago de Chile, 1996.

CEPAL. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago del Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social**. Santiago del Chile: CEPAL, 2005.

CEPAL. **Estudio Económico de el America Latina ou Problemas teóricos y practicos del creciemiento económico**. Santiago del Chile: CEPAL, 1951.

CEPAL. **Evaluación de Quito de la estrategia internacional de desarrollo**. Santiago del Chile: CEPAL, 1973.

CEPAL. **Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano**. Santiago del Chile: CEPAL, 1963.

CEPAL. **Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL. **Informalidad y pobreza en América Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1994.

CEPAL. **Integración regional, desarrollo y equidade**. Santiago del Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **Integración, convergência y coordinación de la política macroeconómica em centroamérica**. Santiago del Chile: CEPAL, 1999.

CEPAL. **Introducción a la técnica de programación**. Santiago del Chile: CEPAL, 1955.

CEPAL. **Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos**. Santiago del Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **La brecha de la equidade: una segunda evaluación**. Santiago del Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **La descentralización de la educación y la salud: um análisis comparativo de la experiencia latino-americana**. Santiago del Chile: CEPAL, 1998.

CEPAL. **La desigualdade educativa: problemas y políticas**. Santiago del Chile: CEPAL, 1994.

CEPAL. **La dimension de la pobreza em America Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1979.

CEPAL. **La distribución del gasto público en enseñanza**. Santiago del Chile: CEPAL, 1997.

CEPAL. **La educación de las mujeres: de la marginalidade a la coeducación: propuestas para una metodología de cambio educativo**. Santiago del Chile: CEPAL, 1998.

CEPAL. **La hora de la igualdad:** brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago del Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL. **La hora de la igualdad:** brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago del Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL. **La otra agenda urbana:** tareas, experiencias, y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Santiago del Chile: CEPAL, 2005.

CEPAL. **La pobreza infantil en América Latina.** Santiago del Chile: CEPAL, 2005.

CEPAL. **La pobreza infantil:** um desafío prioritario. Santiago del Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL. **La pobreza rural una preocupación permanente em el pensamiento de la CEPAL.** Santiago del Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **La postcrisis:** ¿uma coyuntura favorable para la vivienda de los pobres?. Santiago del Chile: CEPAL, 1993.

CEPAL. **Las políticas de los años noventa para el sistema escolar.** Santiago del Chile: CEPAL, 1994.

CEPAL. **Las reformas sociales em acción: educación.** Santiago del Chile: CEPAL, 1997.

CEPAL. **Los paradigmas de la política social en América Latina.** Santiago del Chile: CEPAL, 1996.

CEPAL. **Mondialisation et développement:** um regard de l'Amérique latine et des Caraïbes. Santiago del Chile: CEPAL, 2006.

CEPAL. **Mortalidad infantil y em la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina:** inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos. Santiago del Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL. **O desenvolvimento económico de el América Latina e sus principales problemas.** Santiago del Chile: CEPAL, 1949.

CEPAL. **Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedade urbana en América Latina y el Caribe.** Santiago del Chile: CEPAL, 2005.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2018.** Santiago: CEPAL, 2018.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina, 2006:** síntese. Santiago do Chile: ONU, 2006.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina.** Santiago do Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**. Santiago do Chile: CEPAL, 2013.

CEPAL. **Panorama Social de el América Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1994.

CEPAL. **Perspectivas de la infância ante el nuevo escenario económico latinoamericano**. Santiago del Chile: CEPAL, 1995.

CEPAL. **Pobreza infantil en América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL. **Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa em America Latina**. Serie Cuadernos America Latina, n. 48. Santiago del Chile, diciembre, 1984.

CEPAL. **Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en America Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1984.

CEPAL. **Políticas sociales, familia y trabajo em la América Latina de fin de siglo**. Santiago del Chile: CEPAL, 1997.

CEPAL. **Programas y tendencias sociales em América Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1963.

CEPAL. **Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos**. Santiago del Chile: CEPAL, 1995.

CEPAL. **Retos de una política de ataque frontal a la pobreza em centroamerica**. Santiago del Chile: CEPAL, 1990.

CEPAL. **Seguridad ciudadana y violencia em América Latina: diagnóstico y políticas em los años noventa**. Santiago del Chile: CEPAL, 1999.

CEPAL. **Seguridad Social y Equidad em el istmo centroamericano**. Santiago del Chile: CEPAL, 1994.

CEPAL. **Transformación productiva com equidade**. Santiago del Chile: CEPAL, 1996.

CEPAL. **Transformación Productiva com Equidad**. Santiago: CEPAL, 1990.

CEPAL. **Transformación y crisis - America Latina y el Caribe 1950-1984 – crisis y desarrollo: presente y futuro de America Latina y el Caribe**, v. 1, Santiago del Chile, abril, 1985.

CEPAL. **Variables extrapedagógicas y equidade em la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar**. Santiago del Chile: CEPAL, 1995.

CEPAL; UNICEF. **Medición multidimensional de la pobreza infantil: Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos**. Santiago: Cepal; Unicef, 2017. Disponible em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41214->

medicion-multidimensional-la-pobreza-infantil-revision-sus-principales. Acesso em: 19 de junho de 2017

CERQUEIRA FILHO, G. **A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CESISARA, A. B. O referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. **Educ. e Sociod.**, v. 23, n. 80, Campinas, 2002, p. 329-348.

CHAMBOREDON, J.-C.; PRÉVOT, J. O ofício de criança: definição social da primeira infância e funções diferenciadas da escola materna. **Cadernos de Pesquisa**, n. 59, São Paulo, nov, 1986. p. 32-56

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza.** São Paulo: Moderna, 1999.

ClAVATTA, M.; RAMOS, M. A era das diretrizes: a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres. **RBE**, v. 17, n. 49, jan/abr, 2012, p. 11-32.

CICOLELLA, P. K. Desconstrução/reconstrução do território no âmbito dos processos de globalização e integração: os casos do Mercosul e do Corredor Andino. In: SANTOS, M. et. al. **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec, 2002.p. 296-307.

CODES, A.L.M. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa.** Brasília: Ipea, 2008.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estud.**, v. 15, n. 41, São Paulo, jan./abr.2001.

CORRÊA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R.P.R.; ADRIÃO, T. (org.). **A organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB.** São Paulo: Xamã, 2002. p.17-28.

CORRÊA, H. F. de S. **A nova CEPAL e o ‘mal-estar’ social na América Latina: uma alternativo de desenvolvimento? Dissertação (Mestrado em Economia).** Uberlândia: UFU, 2007. 113 fls.

CORSARO, W. A.; HONING, M. S.; QVORTRUP, J. **The palgrave handbook of childhood studies.** London: Palvrave, 2009.

CORSARO, W. A.; QVORTRUP, J.; HONIG, M. S. **The palgrave handbook of childhood studies.** London: Palgrave, 2009.

CORSARO, W. **The sociology of childhood.** Califórnia: Pine Forge, 1997.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como fenômeno multidimensional. **RAE-Eletronica**, v. 1, n. 2, jul/dez 2002, p. 2-12.

CRUZ, S. C. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia.** São Paulo: Ed. Unesp. 2007.

CURY, C. R. J. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Autores Associados, 1985.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada a educação. **Educação, Sociedade e Cultura**, n. 16, Porto, 2001, p. 133-169.

DALE, R. Poder, Política e Políticas Educacionais. Universidade Federal de Santa Catarina, 29 de outubro de 2014. **Conferência de Encerramento do X Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**. Florianópolis, 2014.

DEITOS, R. A. Liberalismo Educacional: o receituário de Milton Friedman. In: ZANARDINI, I.M. S.; DEITOS, R. A. (org.). **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2008. p. 23-44.

DEITOS, R. A. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômico. **Acta Scientiarum Education**, v. 32, n. 2, Maringá, 2010.

DEL'OLMO, F. de S. **Curso de Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DELFANTE, A. L. **La infancia como problema de Seguridad Ciudadana**: aportes del trabajo social desde un enfoque garantista de derechos del niño y el adolescente. Montevideo: Universidad de la Republica, 2007.

DEMO, P. **Desafios modernos da educação**. 12 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

DEMO, P. **O charme da Exclusão Social**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

DÍAS, J. Racionalidad económica, acción ética y erradicación de la exclusión infantil en Uruguay. **Cuaderno de Economía**, n. 3, Uruguay, dec. 2008.

DIAS, M. F. **Do estruturalismo da CEPAL à teoria da dependência**: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2012. 197 fls.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, São Paulo: nov. 2003.

DUARTE, N. de S. **Política Social**: um estudo sobre educação e pobreza. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2012. 260 fls.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **A crise do neoliberalismo**. Tradução Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014.

ELLIOTT, A. **A teoria do novo individualismo**. *Soc. estado*. [online]. 2018, vol.33, n.2, pp.465-486. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-699220183302009>. Acessado em: 20 mar. 2019.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

ENGELS, F. **Anti-Dühring**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

ESTENSSORO, L. **Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina**. Tese. Doutorado em Sociologia. São Paulo: USP, 2003.

EVANGELISTA, O. **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquada: Junqueira&Marin, 2013.

FAJNZYLBER, F. **Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”**. Cuadernos da CEPAL n. 60 (LC/G 1534 Ver 1-P), Santiago do Chile, em CEPAL, 1988.

FALLEIROS, I.; PRONKO, M. A.; OLIVEIRA, M. T. C. Fundamentos Históricos da Formação/ Atuação dos Intelectuais da Nova Pedagogia da Hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (org.). **Direita para o Social e Esquerda para o Capital: Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo, Xamã, 2010. p.39-95.

FERES, J.C.; MANCERO, X. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en America Latina. **Serie estudios estadísticos y prospectivos**, n. 7, 2001.

FERNANDES, V. A. A racionalização da vida como processo histórico: crítica à racionalidade econômica e ao industrialismo. **Cad. EBAPE.BR**, v. 6, n. 3, Rio de Janeiro, set. 2008, p. 1-20.

FINNEMORE, M.; BARNET, M. N. Political Approaches. In: WEISS, D. **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 41-57.

FINNEMORE, M.; BARNETT, M. N. The politics, power and pathologies of international organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

FONSECA JÚNIOR, G. **O interesse e a regra: ensaios sobre multilateralismo**. São Paulo: Terra e Paz, 2008.

FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **RBE**, v. 54, n. 3, Rio de Janeiro, jul/set, 2000b, p. 333-358.

FONSECA, P. C. D. As origens teóricas do pensamento da CEPAL. In: POLETTO, D. W. **50 anos do manifesto da CEPAL**. Porto Alegre: Edipucrs, 2000a. p.129-150.

FREITAS, C. R. de.; FIGUEIREDO, I. M. Z. Estado, políticas sociais, educação e ideologia liberal: algumas considerações dessa articulação na sociedade capitalista. **Revista Histedbr On-line**, n. 32, Campinas, dez. 2008, p. 210-223.

- GAJARDO, M. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. **Documento nº 15 – PREAL – Programa para Reforma Educacional para a América Latina e o Caribe**, 2000. Disponível em: <
https://www.oei.es/historico/reformaseducativas/reformas_educativas_AL_balance_gajardo_portugues.pdf%20%20%20%20Acessado%20em%2007/06/2011>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- GARCIA, A. V.; HILLESHEIM, J. Pobreza e desigualdades educacionais uma análise com base nos planos nacionais de educação e nos planos plurianuais federais. **Educ. rev.[online]**. 2017, n.spe.2, pp.131-147. Disponível em: <
<http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.51386>>. Acesso em 29 ago. 2017.
- GATTI, B.A.; BARRETO, E.S.S. **Professores: aspectos de sua profissionalização, formação e valorização social**. Brasília, DF: UNESCO, 2009. (Relatório de pesquisa).
- GIANNOTTI, J. A. Considerações sobre o método. In: MARX, K. **O Capital – Livro I**. São Paulo: Editora Boitempo, 2017. p.86-108.
- GIDDENS, A. **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: Ed. Unesp, 2005a.
- GIDDENS, A. **Sociologia**. 4.ed. Porto Alegre: Artmed, 2005b.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOHN, M. da. G. M. A pesquisa na produção do conhecimento: questões metodológicas. **Eccos Revista Científica**, v. 7, n. 2, São Paulo: Jul/dez, 2005, p. 253-274.
- GONÇALVES, L. E. F. de C. **As relações Brasil-CEPAL**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serv. Soc. Soc.**, n. 112, out/dez, 2012, p. 637-671.
- GORENDER, J. Introdução. In: MARX, K. **Para crítica da economia política; Salário preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- GORENDER, J. Prefácio. In: MARX, K. **O Capital – Livro I**. São Paulo: Editora Boitempo, 2017. p. 15-29.
- GORZ, A. **Adeus ao proletariado: para além do socialismo**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- GUIMARÃES, J. **A esperança equilibrada – o governo Lula em tempos de transição**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.
- GUIMARÃES, P. **Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006)**. A emergência da educação e formação para a competitividade. Braga: Cied/Universidade do Minho, 2011.

HADDAD, S. **O estado da arte das pesquisas em Educação de Jovens e Adultos**. São Paulo: Ação Educativa, 2000.

HADDAD, S. Separação entre as perspectivas econômica e social impõe limites ao desenvolvimento latino-americano. In: KRAWCZYK, N. R.; WANDERLEY, L. E. W. **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 69-82.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HECKMAN, J. J. Hard evidence on soft skills. **Labour Economics** 19 (4), 451-464. Elsevier, 2013.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRSCHMAN, A. **A economia como ciência moral e política**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

HOUAISS. **Dicionário de Língua Portuguesa**. São Paulo: Ática, 2004.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, n. 03 Jan-Jun. 2001. Brasília. 2001.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social** IBGE. Síntese de indicadores sociais. Brasília: IBGE, 2003.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução as relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JAMES, A.; PROUT, A. **Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study childhood**. London: Routledge Falmer, 1990.

KAPPEL, M. D. B.; CARVALHO, M. C.; KRAMER, S. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da pesquisa sobre padrões de vida/IBGE. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, Rio de Janeiro: jan/abr., 2001, p. 35-47.

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, F. **Panorama de la infancia y la familia en Uruguay**. Programa de investigación sobre integración, pobreza y exclusión social. Montevideo: UCUDUAL, 2001.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, out/dez, 2006.

KINGSBURY, B.; ROBERTS, A. **Hugo Grotius and international relations** (Oxford: Oxford University Press, 1993).

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina: uma perspectiva histórica – sociológica**. São Paulo: Xamã, 2010.

LARA, R. **Trabalho, Educação e Sociabilidade**. Da Atividade Humana Sensível à Ciência Real Unificada. São Paulo, Práxis, 2010.

LEÃO, G. M. P. 'Novas' estratégias da gestão privada da educação pública. In.: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 115-122.

LEONEL, Z. Educação Infantil: primeira etapa da educação básica. **Revista Histedbr**, 2010. Disponível em: < http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/revis/revis10/art13_10.html >. Acesso em: 01 jun. 2017.

LESSA, S. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2007.

LESSA, S. **Capital e Estado de Bem-Estar**. O caráter de classe das políticas públicas. Maceió, mimeo, 2013.

LIMA, K. R. de S. Governo Lula – neoliberalismo requeitado e requintado. Elementos políticos da reforma da educação superior. **Educação e Sociedade**. Ano XIII, n.º 32, março de 2004.

LIMA, K. R. de S.; MARTINS, A. S. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 41-67.

LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M.; LIMA, A. B. de. Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. **Rev. Ensaio**, v. 14, n. 01, Belo Horizonte, jan./abr. 2012, p. 51-64.

LOPES, L. B. de F. **As legislações e políticas para a educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1990-2006)**: uma análise da normatização para a educação infantil paranaense (Deliberação n.º 02/2014 CEE/PR). Tese. Doutorado em Educação. Maringá: UEM, 2017.

LOPES, P.R. A gestão da pobreza nos governos petistas: Plano Brasil Sem Miséria em debate. **Anais 16 Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória: UFES, 2018, p. 01-18.

MAGDOFF, H. **La era del imperialismo política económica internacional de Estados Unidos**. Traducción de Rodolfo Arrigoriaga. México: Editorial Nuestro Tiempo S.A., 1979.

MANDEL, E. **An introduction to marxista economic theory**. NY: Marxists', 1967.

MARANHÃO, T. de A. **Governança Mundial e Pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades**. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo: USP, 2009. 148 fls.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARTINS, A. S. **A direita para o social: a Educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

MARX, K. **Contribuição à crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **O Capital – Livro I**. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

MARX, K. **O Capital. Vol. I**, São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, Os Economistas, livro I, tomo 2, 1996.

MASCARENHAS, R. M. Enfrentamento da pobreza e gestão da barbárie na contemporaneidade. **Anais 4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/29/29b570fc-77c1-4096-80b5-2b19bf4a1ea1.pdf>. Acessado em: 20 jan. 2019.

MASCARENHAS, R. M. Estratégias de enfrentamento da Pobreza no Espírito Santo: elementos iniciais para a construção da crítica à concepção hegemônica de “erradicação da pobreza”. **Encontro Nacional de Política Social**, 7, 2012. Vitória: ENPS, 2012. 1 CD-ROM

MASCARO, A. A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. In: Netto, José Paulo. (Org.). **Curso livre Marx-Engels**. 1ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015b, v. 1, p. 11-29.

MASCARO, A. L. Política e crise do capitalismo atual: aportes teóricos. **Rev. Direito e Práx.**, v. 9, n. 1, Rio de Janeiro, 2018, p. 46-69.

MAURIEL, A. P. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade.** 351 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH/Unicamp, 2008.

MAURIEL, A. P. Relações internacionais, política social e combate à pobreza. **Em Pauta**, Rio de Janeiro: UERJ, Revan, n. 23, v. 6, p. 43-67, jul. 2009.

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de Direito Internacional Público**, 2011.

MBEMBE, A. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte.** Trad: Renata Santini. São Paulo: Editora n-1 edições, 2018.

MELO, A. A. S. de. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela.** Maceió: EDUFAL, 2004.

MELO, M. P. de.; FALLEIROS, I. A reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, L. M. W. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005. p.175-192.

MERKLEN, D. **Pobres ciudadanos: Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003).** Buenos Aires: Editorial Gorla, 2005.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição.** Tradução Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, R. **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da CEPAL.** São Paulo: Ática, 1995.

MORAES, R. Reformas neoliberais e Políticas Públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. **Revista Educação e Sociedade**, v.23, n. 80, p. 13-24, set. 2002.

MOREIRA, J. A.; LARA, A. M. de. B. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil.** Maringá: Eduem, 2012.

MOTA, A. E. Sobre a crise da seguridade social no Brasil. **Caderno ADFRJ**, n.4, Rio de Janeiro: ADUFRJ, 2000.

- MOURA, K. L. de. **Política da Educação do Campo**: a construção de estratégias para o MST no Paraná e ação de agências internacionais. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Maringá. Maringá: UEM, 2013. 293 fls.
- MÜLLER, F. Infâncias nas vozes das crianças: culturas infantis, trabalho e resistência. **Educ. Soc.**, v. 27, n. 95, Campinas, maio/ago, 2006, p. 553-573.
- NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2006.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. Campinas: Cortez, 2011.
- NETTO, J.P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**, n. 19, Rio de Janeiro, 2007, p. 135-170.
- NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.
- NOBRE, M.; AMAZONAS, M.C. **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: edições IBAMA, 2002.
- NOVELLINO, M. S. F. Feminização da pobreza no Rio de Janeiro, Brasil (1992-1999). **Trabalho apresentado no XIII Encontro da ABEP**, 2004.
- NURKSE, R. Formação de capitais e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, mar. 1953.
- OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE-Brasil**. On-line, 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf> . Acesso em: 10 mar. 2019.
- OIT. **World Employment and social outlook – trends 2019**. On-line, 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2019/lang--en/index.htm>. Acessado em: 30 ago. 2019.
- OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.
- OLIVEIRA, D. A. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, D. A. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 13-38.
- OLIVEIRA, G. C. de.; MAIA, G.; MARIANO, J. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo. **Pesquisa & Debate**, v. 19, n.2, São Paulo, 2008, p. 195-219.
- OLIVEIRA, R de. O legado da CEPAL à educação dos anos 90. **Revista Iberoamericana de Educação**, 2001.
- ONU. **Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança em 1924**. Genebra: ONU, 1924.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York: ONU, 1966.

ONU. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

OXFAM. **A saving for 99%**. On-line, 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org/en/research/economy-99> . Acesso em: 05 mar. 2019.

PATRICK, S.; FORMAN, S. (Eds.) **Multilateralism & U.S. Foreign Policy**. Ambivalent Engagement, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, Inc, 2002.

PAULANI, L. Prefácio - Varoufakis e a tragédia global: à guisa de apresentação. In: VAROUFAKI, Y. **O Minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. Tradução Marcela Werneck. São Paulo: Autonomia Literária, 2016. p. 19-28.

PEARCE, D. The feminization of poverty: women, work and welfare. **Urban and Social Change Review**, p.28-36, 1978.

PEREIRA, J. M. M. O relatório Meltzer de 2000 e a reforma do Banco Mundial e do FMI. **Revista Bras. Pol. Int.**, v. 54, n. 2, Brasília, 2011, p. 118-137.

PERIOTTO, M. R. Fontes para história da educação o pensamento de Hipólito José da Costa e o Correio Braziliense. In: SCHELBAUER, A. R.; LOMBARDI, J. C.; MACHADO, M. C. G. (Orgs.). **Educação em Debate: perspectivas e abordagens e historiografia**. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 241-255.

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

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINZANI, A.; REGO, W. L. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Edunesp, 2013.

PIZZIO, A. O que define os pobres como pobres: controvérsias acerca do conceito de pobreza. **Revista Ágora**, v. 5, n. 1, p. 96-117, ago. 2010.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

PNAD. **Pesquisa sobre padrões de vida**. 2003.

PNUD. **Cuadernos de desarrollo humano**. Informe sobre desarrollo en Uruguay. Montevideo: PNUD, 2008.

PNUD. **Human development report**. New York: ONU, 1997.

PNUD. **Multidimensional poverty index 2019: illuminating inequalities**. PNUD: NY, 2019.

POCHMANN, M. **Atlas da exclusão no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

POLETTO, D. W. **A CEPAL e a América Latina**. Porto Alegre: Edipucrs, 2000.

PORCILE, G. Heterogeneidade estrutural: conceito e evidências na América Latina. **Economia&Tecnologia**, ano 6, v. 21, Curitiba, abril/jun. 2010, p. 65-68

PORTO, R. O. O pensamento da CEPAL. In: POLETTO, D. W. **50 anos do manifesto da CEPAL**. Porto Alegre: Edipucrs, 2000. p. 121-128.

POULANTZAS, N. **Poder Políticos e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RABAT, M. N. Princípio da igualdade, ação afirmativa e democracia racial. **Cadernos Aslegis**, v. 4, n. 12, p. 34-47, set.-dez./2000.

RABELO, J.; JIMENEZ, S.; SEGUNDO, M. das D. M. **O movimento de Educação para Todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

Revista IHU On-line. **A gestão neoliberal da pobreza**, 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/580471-a-gestao-neoliberal-da-pobreza> . Acessado em: 05 mar. 2019.

ROBERTSON, S. Placing teachers in global governance agendas. **Comparative Education Review**, v. 56, n. 4, p. 584-607, 2012.

ROBERTSON, S. Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems. **Comparative Education**, v. 41, n.02, 2005, p. 151-170.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Comparando políticas em um mundo em globalização: reflexões metodológicas. **Educação & Realidade**, .42, n. 3, Porto Alegre, p. 859 - 876, jul./set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623670056>. Acessado em: maio, 2019.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, mar.2002, p. 25-63.

ROSEMBERG, J. **The empire of civil Society: a critique of the realist theory of international relations**. Londres: Verso, 1994.

RUFINO, P. de M. A produção da pobreza na sociabilidade capitalista. **Anais VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**. UFM: São Luiz, 2017. p. 1-11.

Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo4/aproducaodapobrezanasociabilidadecapitalista.pdf> . Acessado em: 30 out. 2019.

- SADER, E. Prefácio. In: MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. p. 15-18
- SALAMA, P. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- SANTOS, E. P. **O pauperismo de ontem e de hoje: raízes materiais e humano-sociais da 'questão-social'**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Recife: UFP, 2005. 246 fls.
- SANTOS, J. A. dos. **Desigualdade Social e o conceito de gênero**. Juiz de Fora, 2005.
- SANTOS, José Alcides Figueiredo. Classe social e desigualdade de gênero no Brasil. **Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, GT "Gênero na Contemporaneidade", 2005.
- SANTOS, L. M. N. **Pobreza como privação de liberdade**: um estudo de caso na favela do Vidigal no Rio de Janeiro. Monografia (Especialização em Economia). Niterói: UFF, 2007.
- SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. São Paulo: Hucitec, 2008.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2004.
- SARMENTO, M. A globalização e a infância: impactos na condição social e na escolaridade. In: GARCIA, R. L.; LEITE FILHO, A. (Orgs.). **Em defesa da educação infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- SARMENTO, M. J. **Projeto de Pesquisa de cooperação internacional – crianças**: educação, cultura e cidadania activa. Universidade de Minho. Centro de Estudos da Criança. Porto: Portugal, 2002.
- SARMENTO, M. J.; BANDEIRA, A.; DORES, R. Trabalho e lazer no quotidiano das crianças exploradas. In: GARCIA, R.L.G. (Org.). **Crianças, essas conhecidas tão desconhecidas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 60-80.
- SARMENTO, M. J.; PINTO, Manuel. **As crianças**: contextos e identidade. Braga: Universidade do Minho, 1997.
- SARMENTO, Manuel Jacinto. "Gerações e alteridade: Interrogações a partir da Sociologia da Infância". **Educação & Sociedade** (Dossiê Temático Sociologia da Infância: Pesquisas com Crianças). CEDES-Brasil, v. 26, n.º 91: 361-378, 2005.
- SAVE THE CHILDREN. **Changing lives in our lifetime**. London: Save the Children, 2018. Disponível em: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/global-childhood-report-2019-changing-lives-our-lifetime> . Acessado em: 15 fev. 2019.

SAVE THE CHILDREN. **Global Childhood Report: changing lives in our lifetime.** Washington-DC: Save the Children, 2018.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação:** por uma outra política educacional. 8 ed., Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação:** por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Demerval. Breves considerações sobre fontes para história da educação. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.28-35, ago. 2006.

SAVIANI, S. **A nova lei da educação:** trajetórias, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1999.

SCHWARTZ, S. **Alfabetização de jovens e adultos:** teoria e prática. 3. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

SCHWARTZMAN, S. "Educação: A nova geração de reformas." In: REIS, J. G. A. dos.; URANI, A. **Reformas no Brasil:** balanço e agenda. Tradução Fabio Giambiagi. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004. p. 481-504.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENNE, A. de. **Políticas Sociais no Brasil:** uma reflexão preliminar. On-line, 2017. Disponível em:

https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2634/senne_andressa_de.pdf?sequencia=3&isAllowed=y. Acessado em: 04 abr. 2019.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. dos R.. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil, ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n . 29, p . 5-27, Maio/Jun/Jul/Ago 2009.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, v.23, n. 2, Florianópolis, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Subsídios teóricos para construção de uma metodologia para análise de documentos e política educacional. In: SHIROMA, E. O. **Dossiê:** Uma metodologia para análise conceitual de documentos sobre política educacional. Florianópolis, 2004. (Mimeo.).

SILVA, C. M. Empreendedorismo. In: CASTRO, C. L. F. de.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas.** Belo Horizonte: UEMG, 2012. P. 155-156.

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

SILVEIRA, A. D.; PEREIRA, S.T. A Ação Brasil Carinhoso como estratégia de expansão da oferta e redução da desigualdade educacional na creche. **Fineduca-Revista de Financiamento da Educação**, v.5, n. 11, Porto Alegre, 2015.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. p. 31-42.

SIQUEIRA, M. M. M. Proposição e análise de um modelo para comportamentos de cidadania organizacional. **Rev. adm. contemp.** 2003, v.7, n.spe, p.165-184.

SOARES, K. J. **Pobreza e educação formal**: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília: UnB, ago./2011.

SOARES, N. F. Direitos da criança: utopia ou realidade. In: PINTO, M.; SARMENTO, M. J. **As crianças**: contextos e identidades. Braga: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 1997. p. 75-95.

SOARES, N. F.; TOMÁS, C. A. Da emergência da participação à necessidade de consolidação da cidadania da infância: os intrincados trilhos da acção da participação e do protagonismo social e político das crianças. In: SARMENTO, M. J.; CERISARA, A. B. (Orgs.). **Crianças e miúdos**: perspectiva sociopedagógicas da infância e educação. Lisboa: ASA, 2004. p. 141-168.

SOARES, N.; TOMÁS, C. A. **O cosmopolitismo infantil**: uma causa sociológica justa, 2004.

SOUZA, A. R. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **RBPAE**, v. 32, n. 2, mai/ago 2016, p. 463-485.

SOUZA, J. dos S. Trabalho, educação e luta de classes na sociabilidade do capital. In: SANTOS SOUZA, J. dos.; ARAÚJO, R.; NOMA, A. K. (Orgs.). **Trabalho, educação e sociabilidade**. Maringá: Práxis Massoni, 2010. P. 133- 153.

SUNKEL, O. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: Bielschowsky, F. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TAVARES, M. da C. **Ciclo e Crise**: o movimento recente da industrialização brasileira. Tese de Professor Titular. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978.

TAVARES, M. da C. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZO, L. G.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

TEODORO, Antônio. **A construção política da educação**. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo. Porto: Edições Afrontamento, Biblioteca das Ciências do Homem, 2001.

TERRA, C. **Aportes para la participación democrática : un enfoque desde los Derechos Humanos en La pobreza**: desafío de todos. Ed. SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia). Montevideo, Uruguay, 1994.

THORP, R. **Progreso, pobreza e exclusão**: uma história econômica da América Latina no século XX. Washington: BID, 2000.

TOMÁS, C. A. As crianças como prisioneiras de seu tempo-espaço: do reflexo da infância à reflexão sobre as crianças em contexto global. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 1, Braga, jan./jun. 2006, p. 41-55.

TONET, I. **Educação contra o capital**. 3. ed. Alagoas: Edufal, 2005.

TRADING ECONOMICS. **Employment rate**. On-line, 2019. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/unemployment-rate>. Acessado em: 30 ago. 2019.

TRASPADINI, R. Apresentação. In: MARX, K. **Trabalho assalariado, capital, salário, preço e lucro**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 07-15.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UGÁ, V. D. **A questão social como "pobreza"**: crítica à conceituação neoliberal. Curitiba: Appris, 2011.

UGÁ, V. D. **A questão social como 'pobreza'**: crítica à conceituação neoliberal. 232 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2008.

UNESCO. **Educação para as pessoas e o planeta**: criar futuros sustentáveis para todos. Paris: UNESCO, 2016

UNESCO. **Global Education Database**. 1994.

UNESCO. **Síntesis Regional de los indicadores de la primera infancia**: seguimiento a la evaluación de EPT em America Latina. Santiago del Chile: UNESCO, 2001.

UNICEF. **Bem-estar e privações múltiplas na infância e na adolescência no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2018.

UNICEF. **Convenção dos Direitos da Criança**, 1989.

UNICEF. **Convención sobre los derecho del niño**. Madrid: Unicef, 2006.

UNICEF. **La infância ameaçada**: estado mundial de la infância. Unicef: Nueva York, 2005.

UNICEF. **Pobreza na infância e na adolescência**. Cuba: UNICEF, 2018.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2005**: infância ameaçada. Relatório Anual do Fundo das Nações Unidas para a Infância. Cadernos Brasil. Brasília: UNICEF, 2005. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef_sowc/sit_mund_inf_2005_a_meaca_brasil.pdf . Acessado em: 15 fev. 2019.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância**. Nova York: UNICEF, 2005.

UNICEF-CEPAL. **Guía para estimar la pobreza infantil**: información para avanzar en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. On-line. 2005. Disponível em: <https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-contenido-1.php> . Acessado em 20 jul. 2017.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. **Educação e Sociedade**, v.23, n.80, São Paulo: set.2002, p. 96-107.

VIEIRA, M. M. M. **Regionalismo na América Latina e a contribuição da CEPAL**: avanços e limites. Dissertação (Mestrado em Direito). Florianópolis: UFSC, 2011. 184 fls.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**, v.23, n.1, jan./abril 2007. p. 53-69.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. 2. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

VITAGLIANO, L. F. **A CEPAL no fim do milênio**: a resposta aos programas de ajustes neoliberais. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2004.

VOLTARELLI, M. A. **Estudos da Infância na América Latina**: pesquisa e produção na perspectiva da sociologia da infância. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: USP, 2017. 324 fls.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Paris: Raisons d'Agir, 1999.

WOOD, E. M. O que é a agenda pós-moderna? In: WOOD, E. M.; FOSTER, J. **Em defesa da história**: marxismo e pós-modernidade. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. p. 11-31.

WORLD BANK. **Priorities and strategies for education**: a World Bank Sector review. Washington, DC, 1995. (Mimeo.).

WORLD BANK. **The poverty and shared prosperity 2016**: taking on inequality. Washington-DC: World Bank Group, 2016.

ZANARDINI, J. B. A educação eficiente como estratégia para o alívio da pobreza. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 4, n. 2, p. 100-109, Salvador, dez. 2012.

ZANARDINI, J. B. Ontologia do ato de avaliar. **Perspectiva**, v. 29, n. 1, Florianópolis, jan./jun. 2012, p. 97-125.

ZEFERINO, B. C. G. O Estado moderno na relação entre capital e trabalho. **Revista Eletrônica Arma Crítica**, ano 2, n. 2, março 2010, p. 100-117.