

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO**

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: OS
PROGRAMAS PIM E FUNDO DO MILÊNIO PARA A PRIMEIRA
INFÂNCIA**

SUZANA PINGUELLO MORGADO

**MARINGÁ
2011**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: OS
PROGRAMAS PIM E FUNDO DO MILÊNIO PARA A PRIMEIRA
INFÂNCIA**

Dissertação apresentada por SUZANA PINGUELLO MORGADO, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador(a):
Prof^(a). Dr(a).: ÂNGELA MARA DE BARROS LARA

MARINGÁ
2011

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

M847p Morgado, Suzana Pinguello
A parceria público-privado na educação infantil : os programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância / Suzana Pinguello Morgado. -- Maringá, 2011.
162 f.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Ângela Mara de Barros Lara.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2011.

1. Educação infantil - Políticas públicas - Brasil. 2. Política Nacional de Educação Infantil (PNEI). 3. Primeira Infância Melhor (PIM). 4. Fundo do Milênio para a Primeira Infância. 5. UNESCO. 6. UNICEF. I. Lara, Ângela Mara de Barros, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 22.ed. 379.81

SUZANA PINGUELLO MORGADO

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: OS
PROGRAMAS PIM E FUNDO DO MILÊNIO PARA A PRIMEIRA
INFÂNCIA**

BANCA EXAMINADORA

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

Prof^a. Dr^a. Roselane Fátima Campos – UFSC - Florianópolis

Prof^a. Dr^a. Tânia dos Santos Alvarez da Silva – UEM

25 de março de 2011

Dedico este trabalho aos amores da minha vida:
meus pais: Maria de Lourdes e Luiz; minhas irmãs:
Débora, Ana Paula e Ana Cláudia; meu noivo
Marcio, à Pedagogia e a todos os professores, que
lutam por uma educação melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família que amo muito, a base na qual me apoiei para poder suportar o peso das responsabilidades e os tropeços pelo caminho.

Aos meus pais, Maria de Lourdes e Luiz, que sempre acreditaram, confiaram e apoiaram os meus projetos e decisões.

Às minhas irmãs Débora, Ana Paula e Ana Cláudia que participaram da minha infância e dividiram comigo, a responsabilidade de crescer e amadurecer.

Ao meu eterno noivo e companheiro Marcio, que sempre esteve comigo, sempre acreditou, que se dispôs a fazer os almoços para eu terminar a pesquisa e nunca me deixou desistir.

À orientadora Prof^a. Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara, pela competência e profissionalismo; pela presença constante; por acreditar em mim e pelo exemplo de professora, mulher e ser humano.

Aos professores que estiveram em todas as etapas da minha educação, me formaram enquanto ser humano e que tanto admiro e, em especial às professoras: Prof^a. Dr^a. Lucinea Aparecida de Rezende, Prof^a. Dr^a. Roselane Fátima Campos, Prof^a. Dr^a. Tânia dos Santos Alvarez da Silva e Prof^a. Dr^a. Verônica Regina Müller, pela disponibilidade nas bancas de qualificação e defesa, atenção e contribuições para a construção desta pesquisa.

Aos amigos que estiveram presentes neste processo, que me apoiaram e, sem os quais o processo teria sido bem mais difícil: Luciane, Vanessa, Janete, Cida, Bianca, Jonathas, Ligiane, Dayane e Jean.

Aos amigos que não fizeram parte direta deste processo, mas que estiveram presentes em minha vida durante o Mestrado.

E à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES por financiar esta pesquisa.

Tendo em vista o fato de que o processo de reestruturação radical deve ser orientado pela estratégia de uma reforma concreta e abrangente de todo o sistema no qual se encontram os indivíduos, o desafio que deve ser enfrentado não tem paralelos na história. Pois o cumprimento dessa nova tarefa histórica envolve simultaneamente a mudança qualitativa das condições objetivas de reprodução da sociedade, [...] e a *transformação progressiva da consciência* em resposta às condições necessariamente cambiantes. Portanto, o papel da educação é soberano, tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a *automudança consciente* dos indivíduos [...] Portanto, não é surpreendente que na concepção marxista a *efetiva transcendência da auto-alienação do trabalho* seja caracterizada como uma tarefa inevitavelmente educacional (MÉSZÁROS, 2007, p. 217).

MORGADO, Suzana Pinguello. **A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: OS PROGRAMAS PIM E FUNDO DO MILÊNIO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA.** 162 f.. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof^(a) Dr^(a): Ângela Mara de Barros Lara. Maringá, 2011.

RESUMO

A partir da base material, consolidada historicamente, foi analisada a Política de Educação Infantil, por meio da compreensão dos desenhos políticos dos programas de atenção a essa etapa educacional: PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, como consolidação da Política Nacional de Educação Infantil – PNEI. Procurou-se compreender que a organização atual do capitalismo retorna às bases liberais para, a partir da mediação, organizar a sociedade. Há uma tentativa em suprimir as contradições, na organização neoliberal, e a sociedade capitalista é entendida como natural; como fim último da sociedade, a educação, nesse sentido, é considerada, na forma como está organizada, a única possível para a atual sociedade. Observou-se que as propostas neoliberais consolidam, de acordo com as especificidades históricas e temporais de cada país, a organização dos Estados Nacionais da fase imperialista do capitalismo. Considerou-se que esta vertente neoliberal é incorporada às organizações internacionais e que, por meio de seus documentos norteadores, propõe políticas e programas focalizados e descentralizados como efetivação das políticas públicas sociais. Como síntese de múltiplas determinações, a educação infantil é consolidada sob uma linha tênue que oscila entre a garantia do público e do privado, da educação e da assistência, do direito constitucional e da garantia de acesso, em que instituições, como UNESCO e UNICEF, desempenham papel de incentivadores de políticas para a educação infantil, segundo as características das políticas orientadoras. Essas considerações foram possíveis, ao se identificar categorias que se faziam presentes tanto nos programas, quanto nos documentos nacionais e internacionais. As escolhidas foram: *Parceria Público-Privado; Políticas Focalizadas; Competências Familiares; Educação como Investimento e Aquisição de Capital Humano* que possibilitaram estabelecer a articulação entre a Política de Educação Infantil e os pressupostos neoliberais assumidos pelas organizações e organismos vinculados à ONU. A contextualização da Política Nacional de Educação Infantil permitiu compreender suas bases nas legislações, já assinadas, para a educação infantil. Analisar a consolidação das organizações internacionais possibilitou compreender a mudança no foco dos investimentos, para a área social, em virtude da crescente pobreza, a partir da década de 1970, e que os investimentos dessas organizações são firmados com o consentimento das organizações financeiras, de maneira que, por meio dos ajustes estruturais, cria-se um consenso a respeito das políticas, pelos países financiados. Dessa forma, os documentos norteadores advindos das organizações internacionais passam a ser encaminhadores de políticas sociais e de programas para atender à educação infantil, no Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas; UNESCO e UNICEF; Política Nacional de Educação Infantil; Educação Infantil; PIM; Fundo do Milênio para a Primeira Infância.

MORGADO, Suzana Pinguello. **THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION: THE PROGRAMS PIM AND THE MILLENNIUM FUND FOR EARLY CHILDHOOD.** 162 p. Dissertation (Master Degree in Education) – Universidade Estadual de Maringá. Guiding Professor: Prof^(a) Dr^(a): Ângela Mara de Barros Lara. Maringá, 2011.

ABSTRACT

Considering the material basis historically consolidated, we analyzed the Policies for Early Childhood Education throughout the understanding of the design of the political programs that turn their attention to this stage of the education, such as PIM and the Millennium Fund for Early Childhood (Fundo do Milênio para a Primeira Infância), as the means of consolidation for the Early Childhood National Education Policy (Política Nacional de Educação Infantil – PNEI). We sought to understand that the current capitalist organization returns to its liberal foundations in order to, through the mediation, organize the society. There is an attempt to eliminate the contradictions into the neoliberal organization, perceiving, then, the capitalist society as a natural one; as the ultimate society mean, education is considered, as it is now organized, the only one possible for this current society. According to the temporal and historical specificities of each country, it was observed that the neoliberal propositions consolidate the National States organization of the capitalism imperialist stage. It was considered that this neoliberal strand is incorporated into the international organizations and that, throughout their guiding documents, it proposes focused and decentralized policies and programs as the means to make public social policies effective. As a synthesis of multiple determinations, the child education is consolidated under a fine line that oscillates between the public and the private guarantee, the education and the assistance, as well as the constitutional right and the access ensuring, in which institutions such as UNESCO and UNICEF play the role of giving incentive to policies for early childhood education, according to the policy guidelines characteristics. These considerations were possible as we identified categories that were present in both programs as well as at the national and international documents. The chosen categories were: the *Public-Private Partnership*; *Targeted Policies*; *Family Skills*; *Education as an investment*; and *Human Capital Acquisition*. The aforementioned categories could establish the link between the Early Childhood Education Policy and the neoliberal assumptions made by the organizations and the agencies linked to the UN as well. The contextualization of the National Early Childhood Education Policies allows us to understand its basis into the signed legislation for early childhood education. By analyzing the consolidation of the international organizations, we were able to understand the change in the focus of the investments for the social area, due to the poverty increasing from the 1970s, and, moreover, that the investments of such organizations are signed with the consent of the funding organizations, so that, through structural adjustments, it creates a consensus on the policies among the financed countries. Thus, the guiding documents of the international organizations become referential guides to the social policies and programs in order to meet the needs of the early childhood education in Brazil.

Keywords: Public Policies; UNESCO and UNICEF; National Early Childhood Education Policy; Early Childhood Education; PIM; Millennium Fund for Early Childhood.

Lista de Siglas

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude
AEPI	Atenção e Educação na Primeira Infância
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andi	Agência de Notícia dos Direitos da Infância
Arqua	Associação dos Remanescentes dos Quilombos de Alto Alegre e Adjacências
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CE	Ceará
CEB	Câmara de Educação Básica
Cebraios	Centro Brasileiro de Informação e Orientação da Saúde Social
CEDICA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDIPI	Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância
CELEP	Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFI	Corporação Financeira Internacional
CMAE	Conferência dos Ministros Aliados da Educação
CNBB	Conferência Nacional dos Bips do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação

CNEI	Comissão Nacional de Educação Infantil
CNIJMA	Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente
COEPRE	Coordenação de Educação Pré-Escolar
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CP	Conselho Pleno
CRPE	Centro de Referência dos Profissionais da Educação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DCNEB	Diretrizes Curriculares Nacionais: Educação Básica
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DF	Distrito Federal
DPI	Desenvolvimento da Primeira Infância
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPI	Educação e Cuidado na Primeira Infância
EI	Educação Infantil
EPT	Educação para Todos
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FCDL	Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas
Fecomércio	Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul
Federasul	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDESA	Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia

FMI	Fundo Monetário Internacional
FMSS	Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GATT	Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas
Gestar II	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
GTM	Grupo Técnico Municipal
GTM	Grupo Técnico Municipal
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
ICSID	Centro Internacional para Solucionar as Disputas de Investimentos
IDA	Associação Internacional para o Desenvolvimento
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IESALC	Instituto da Internacional de Educação Superior
IFES	Instituto Federal de Ensino Superior
IFET	Instituto Federal de Educação e Tecnologia
IIPÉ	Instituto Internacional de Planejamento da Educação
ITJ	Instituto Tribos Jovens
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MIGA	Agência Multilateral para Garantir o Investimento
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MPs	Medidas Provisórias

OI	Organização Internacional
OIE	Escritório Internacional de Educação
OIT	Organização Internacional do Trabalho
Omep/Brasil	Organização Mundial de Educação Pré-escolar
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organizações das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
Opisma	Organização dos Professores Indígenas Sateré-Mawé dos rios Andirá e Waikurapá
PAR	Plano de Ações Articuladas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PC	Pastoral da Criança
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PEIBF	Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Primeira Infância Melhor
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola

PNDA	Pesquisa Nacional por mostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEI	Política Nacional de Educação Infantil
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLEM	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PT	Partido dos Trabalhadores
RBS	Rede Brasil Sul
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RS	Rio Grande do Sul
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
Sindihospa	Sindicato dos Hospitais e Clínicas de Porto Alegre
Sindilojas	Sindicato do Comércio Varejista
SJDS	Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social
SNE	Sistema Nacional de Educação
SPE	Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas
SUS	Sistema Único de Saúde
Unama	Universidade da Amazônia
Undime Nacional	União dos Dirigentes Municipais de Educação
Undime/CE	União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS	24
2.1 Os Fundamentos e Princípios da Política de Educação Infantil no Brasil.....	25
2.1.1 A organização do Estado brasileiro em tempos neoliberais	28
2.1.2 As políticas para a educação infantil a partir da reforma do aparelho de Estado.....	43
2.2 Política de Educação Infantil: as ações do MEC.....	52
3 A UNESCO, O UNICEF E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	74
3.1 UNESCO: A Agência e sua Função	82
3.1.1 Os programas de ação da UNESCO para a educação infantil no Brasil a partir de 2000	92
3.2 UNICEF: O Fundo e sua Função.....	93
3.1.2 Os programas de ação do UNICEF para a educação infantil no Brasil a partir de 2000	99
3.3 Articulação da UNESCO e do UNICEF com as outras Agências Internacionais	104
4 OS PROGRAMAS DE AÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: PIM E FUNDO DO MILÊNIO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA	109
4.1 Apresentação e Descrição dos Programas	111
4.1.1 PIM.....	112
4.1.2 Fundo do Milênio para a Primeira Infância.....	115
4.2 As Categorias de Análise: Parceria Público-Privado; Políticas Focalizadas; Competências Familiares; Educação como Investimento e Aquisição de Capital Humano.....	119
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
REFERÊNCIAS	147
ANEXOS	159
ANEXO A - Organograma MEC	160
ANEXO B – Organograma da ONU.....	161
ANEXO C – Organograma PIM.....	162

1 INTRODUÇÃO

O estudo do campo educacional brasileiro requer daquele que o faz a consideração das múltiplas determinações que o consolidou. De tal modo, ao propormos as análises da Política de Educação Infantil, no primeiro decênio do século XXI, devemos partir da compreensão das relações históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais que estão na base daquela. Como objetos para esta pesquisa são compreendidos: a Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), promulgada em 2006, e fonte base para as análises a serem desenvolvidas; e os programas de atenção Primeira Infância Melhor (PIM) e Fundo do Milênio para a Primeira Infância. Esses entendimentos serão considerados ainda em uma relação mais ampla, na qual organismos multilaterais compõem um marco documental para a educação infantil, amplamente difundido e referenciado nos documentos nacionais. Nesse sentido, UNESCO e UNICEF serão identificadas, em específico, por serem a agência e o fundo que apoiam os programas a serem analisados.

A preocupação e as indagações referentes às questões acerca da educação infantil, da Política de Educação Infantil, bem como, da influência de organismos multilaterais são desdobramentos de uma pesquisa realizada durante a graduação em Pedagogia¹. Esse primeiro estudo possibilitou o reconhecimento do campo dos programas para a educação infantil no Brasil, do cenário nacional e internacional em que se articulavam as políticas públicas. Nesse sentido, buscou, por meio da perspectiva histórica, desvelar essa relação estabelecida entre documentos internacionais, legislação nacional e programas de desenvolvimento da primeira infância.

As análises desenvolvidas partem da realidade histórica e consideram, como indicado por Marx (1982), que estas são resignificadas pelo homem, a partir de seu real e das bases historicamente consolidadas. Nesse sentido, os momentos históricos compõem categorias que auxiliarão o homem no entendimento da sociedade em que vive. Elencamos as categorias marxianas de hegemonia, reprodução, mediação, totalidade e contradição, como analisadas por Cury (1985).

¹ Sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara, foi desenvolvida pesquisa intitulada: Estudo e Diagnóstico da Unesco: Serviços e Atendimento para Crianças de 0 a 6 anos no Brasil. Esta investigava as orientações da UNESCO para a educação infantil, no Brasil, a partir do documento *Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas* (2004).

Ao falarmos da hegemonia, devemos a compreender como o consenso de uma totalidade social. É o intento em consentir e, internalizar os anseios da classe dominante sobre a outra, que no geral, é desempenhado pela reprodução da força de trabalho e pela escola. Esta também contribui para ratificação da categoria de reprodução, ao se pretender a autoconservação de determinada classe ou padrão social. A reprodução é também entendida ao tentar garantir a manutenção de relações como as sociais, as formas de acumulação capitalista e os meios de produção, como considerado por Cury (1985).

É por meio da categoria de mediação que vamos compreender as partes do processo de garantia da Política de Educação Infantil. Aquela permite que o real seja analisado em suas especificidades distintas, com suas particularidades, sendo possível entendê-las em uma relação recíproca, de maneira histórica e contraditória, na articulação entre o mais geral e o mais específico, sem ser automática. Entender aquilo que é particular, a partir da categoria de totalidade, permite construir um campo maior de compreensão, de maneira a possibilitar análises cada vez mais amplas das relações estabelecidas socialmente. É entender o todo articulado com sua parte e, nesta pesquisa em específico, os pressupostos dos organismos multilaterais relacionados aos programas de desenvolvimento para a primeira infância.

Essas categorias nos auxiliarão na compreensão da organização da sociedade capitalista, no entanto, é a contradição que, por meio das demais categorias, indicará a base do processo de análise histórico. A questão histórica considera os fenômenos de maneira provisória e superável, pois entende o real como uma “[...] unidade de contrários [...]” (Cury, 1985, p. 31). É um processo que busca a superação da contradição existente. A partir dessa base histórica, vamos versar acerca das questões que fundamentam a infância a partir dos anos de 1980.

A educação infantil² passou por mudanças a partir do período de redemocratização do Estado brasileiro, com o fim da ditadura em meados da década de 1980. Foi a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em meio às mobilizações sociais e reivindicações por maior número de instituições de educação infantil, que essa etapa educacional passou a ser assegurada legalmente e integrada ao campo educacional. No entanto, não foi uma transição automática, pois as décadas seguintes contaram com a publicação e sistematização de saberes e pesquisas, com a construção de documentos e políticas que passaram a promover a internalização da educação infantil como

² Cf. Goulart (1994), Drewinski (2001), Kuhlmann Jr. (2000), Passeti (2002), Arce (2002), Saviani (2007) e Barcelos (2010).

direito.

O que temos no primeiro decênio do século XXI, enquanto documentos referenciais para a educação infantil, embora tenhamos uma história de mais de um século em educação, é proveniente da CF (1988). Este marco indicou um novo pensar a essa etapa educativa, produzindo-se diversos documentos subsequentes à Constituição, tais como: o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA); Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; e a *Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional*, de 1996 além do documento de consenso internacional: *Declaração Mundial sobre Educação Para Todos*, de 1989.

A década de 1990 permitiu novas possibilidades de intervenções à educação infantil, pois, ao ser declarada como década da educação, permitiu um cenário propício à aprovação de legislações e acordos nacionais e internacionais. Foi a partir dos nuances dessa década que se configurou a estruturação dessa etapa educacional no Brasil.

Os movimentos sociais democratizantes da década de 1980 possibilitaram a garantia de direitos constitucionais às crianças, por duas ênfases. A primeira delas, internacional, por meio de documentos orientadores, a partir das convenções, encontros, assembleias, reuniões, entre outros eventos. E a segunda, articulada nacionalmente, por meio da legislação, a partir de duas frentes: com o ECA, de 1990, para o direito garantido à criança e ao adolescente; e com a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), Lei nº 9.394/96, para a garantia da educação nacional.

Em relação às questões internacionais, os representantes se consolidam entre os organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI)³ e o Banco Mundial (BM)⁴, como instituições financiadoras. E enquanto organismos de cunho social, são consideradas a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

³ O Fundo Monetário Internacional foi criado em 1944 na Conferência de Bretton Woods, após a II Guerra Mundial, com a finalidade de conceder auxílio monetário aos 181 países membros de maneira a evitar desequilíbrios de pagamento e na balança financeira para que o fluxo de capitais e a expansão do comércio não ficassem prejudicados. Os financiamentos são concedidos, ainda, para desenvolver os ajustes estruturais aos países. Informações sobre a constituição das organizações foram retiradas de seus próprios sítios eletrônicos.

⁴ O Banco Mundial, fundado em 1944 e contando atualmente com 185 países membros, faz empréstimos que visem à minimização da pobreza. Ressalta-se que a distinção entre o FMI e o BM se dá ao passo que o Fundo deve controlar a balança de pagamento a todos os países membros, enquanto que o BM presta auxílio aos países em desenvolvimento para financiar projetos em educação, infraestrutura e meio ambiente. No entanto, as funções dos organismos multilaterais tiveram mudanças de foco para o financiamento a partir da década de 1970. Conforme Fonseca (2001), as ações passaram a ter um caráter mais social como o combate à pobreza. Cf. FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). **Gestão democrática da educação**. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

(UNESCO)⁵ e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)⁶; e entre outras. Destacamos que estas instituições são consideradas a partir do entendimento de que são preconizadoras de acordos internacionais, que contam com seus países signatários para a participação no consenso.

As ações desenvolvidas em educação, a partir de 1990, passaram a ter configurações influenciadas pelos organismos multilaterais. A Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) norteou a consolidação do *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993), que estabelecia ações até 2003 e enfatizava a única etapa obrigatória da educação brasileira, a educação fundamental, assegurada pela LDB, Lei nº 9.394/96. A educação infantil era considerada setor a ser expandido dentre nas metas globais do Plano Decenal (1993) e, entre as linhas de ação estratégicas, destaca-se o item “Melhoria do acesso e permanência escolar”:

a) ao atendimento da educação infantil a crianças provenientes de famílias em situação de pobreza, tendo em vista evidentes impactos que isto exerce sobre as oportunidades posteriores de educação fundamental. Em sua operacionalização será indispensável a participação de entidades não-governamentais bem como aperfeiçoamentos na legislação que regula a participação de empresas na assistência aos filhos de seus empregados (BRASIL, 1993, p. 48).

No Plano Decenal... (1993) foram demonstradas a preocupação que se passava a ter com a educação infantil e a necessidade da consolidação de ações para sistematizar a prática pedagógica nessa etapa de ensino, a partir de estratégias caracterizadas como as de melhoria da qualidade e expansão. Ficou constituída a necessidade de se consolidar políticas específicas – o que permitiu a efetivação da Política Nacional de Educação Infantil (1994) – e as relações estabelecidas com instituições como a UNESCO, o UNICEF, o BM e o FMI, por exemplo, para o desenvolvimento de projetos propostos para essa etapa educacional.

A primeira Política Nacional de Educação Infantil é de 1994 e, tanto este documento, como o de 2006, partiram do preceito básico de descentralização político-administrativa, preconizada pela CF (1988), como indica a PNEI (1994). Conforme esta, a base da educação

⁵ Fundada em 1945, a UNESCO, agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criada com a intenção de desenvolver ações que promovam a paz entre os países. Engloba atualmente 193 Estados membros e tem ações específicas para a educação, cultura, comunicação, ciências humanas, naturais e sociais. A consolidação dessa Agência será tratada mais especificamente na terceira sessão.

⁶ O UNICEF foi criado em 1946 a partir de uma Assembleia Geral das Nações Unidas com o primeiro objetivo de desenvolver ações emergenciais às crianças vítimas da guerra, especificamente para a Europa, a China e o Oriente Médio, em reparo às consequências diretas da II Guerra Mundial. No entanto, foi em 1953 que o UNICEF se tornou órgão permanente e atua a partir de 36 comitês e 126 escritórios especializados que auxiliam os 191 países membros em programas destinados às crianças e aos adolescentes.

infantil, deveria ser garantida pela participação dos diversos atores sociais. Como principais objetivos desta etapa educacional, o MEC e a Comissão Nacional de Educação Infantil definiram, a partir da PNEI de 2006,

[...] a expansão da oferta de vagas para a criança de 0 a 6 anos, o fortalecimento, nas instâncias competentes, da concepção de educação e cuidado como aspectos indissociáveis das ações dirigidas às crianças e a promoção da melhoria da qualidade do atendimento em instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006, p. 10).

A expansão da educação infantil que ocorria, ora por características marcadamente assistencialistas, ora compensatórias e ora de cunho pedagógico, possibilitou a consolidação de ações específicas para essa etapa de educação. Essas ações permitiram visualizar as ligações existentes entre os organismos multilaterais e o Brasil, pactuadas por meio de ajustes estruturais⁷. As questões sociais passaram a ser viabilizadas por outras perspectivas, como as políticas e econômicas. O alívio à pobreza, o cuidado, o saneamento das carências, o enriquecimento cultural, a educação nutricional eram algumas das funções que a educação da primeira infância passara a ter a partir da década de 1990.

As práticas educativas compensatórias passaram a suprir as carências familiares – por meio de práticas assistencialistas – que promoviam apenas o cuidado e atenção às necessidades de sobrevivência das crianças – e algumas práticas de cunho pedagógico. Devemos compreender que, no início da década de 1990, não existia um padrão pedagógico que abarcasse todos os estados do país e, dessa forma, não havia uma sequência nas ações tampouco avaliações que pudessem acompanhar o desenvolvimento das crianças, como indicado pela PNEI (2006). Acrescida a esses fatores, alargava a consideração de a educação ser compreendida enquanto aliviadora da pobreza.

É a partir das estratégias apresentadas pelo documento PNEI (2006) que se consolida nossa intenção de pesquisa. No intento de analisá-lo, consideramos os desenhos políticos dos programas destinados a essa etapa de ensino. Examinaremos os programas: Programa Primeira Infância Melhor (PIM) e Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância, que são orientados pela UNESCO e UNICEF. Procuraremos entendê-los enquanto Políticas em ação; enquanto estratégias de ação da Política de Educação Infantil. A escolha desses

⁷ Os ajustes estruturais são medidas de consenso que são destinados aos países que requerem financiamento internacional. Concedido o empréstimo, as políticas são acompanhadas pelas agências financiadoras e, por ser feito parceladamente o desembolso do financiamento, o mesmo é interrompido caso alguma medida seja tomada sem que esteja designada pela instituição financiadora. Cf. TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida. A dívida externa do terceiro mundo**: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 197-231.

Programas parte do pressuposto que as ações destes dizem respeito ao trabalho com a educação infantil, que, assim, afetarão diretamente as crianças dessa etapa de ensino, apoiadas pelos acordos firmados internacionalmente, como a Declaração do Milênio (2000), incentivados pela ONU, por sua agência especializada, UNESCO, e pelo fundo, UNICEF.

A compreensão destes aspectos partirá de análise de documento, em que consideraremos como fonte, a partir de um posicionamento histórico, a Política Nacional para a Educação Infantil (2006) e os documentos que regulamentam PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância. Os demais textos de leis e documentos nacionais e internacionais darão bases para nossas análises:

NACIONAIS	Obrigatórios para a Educação Infantil, com caráter de Lei	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição Federal (1988) - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (1999) e (2009) - Plano Nacional de Educação (PNE), (2001) e (2009)
	Orientadores para a Educação Infantil, porém, não-mandatários	<ul style="list-style-type: none"> - Declaração Decenal de Educação para Todos 1993-2003 - Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) (1998) - Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (2000) - Política Nacional de Educação Infantil (PNEI) (1994) e (2006) - Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007 (2003)
INTERNACIONAIS		<ul style="list-style-type: none"> - Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959) - Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) - Educação um Tesouro a Descobrir (1996) - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000) - Educação para Todos: O Compromisso de Dakar (2001) - Brasil – Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas (2002) - Os Serviços para a Criança de zero a seis anos no Brasil: Algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas (2004) - Índice de Desenvolvimento Infantil entre 1999-2004 - Bases Sólidas: Educação e Cuidado na Primeira Infância – Relatório Conciso (2007)

O Programa Primeira Infância Melhor (PIM) é desenvolvido em parceria com a UNESCO e o Governo do Rio Grande do Sul trabalha com a política de desenvolvimento da primeira infância com base em estudos científicos e no trabalho com as famílias e a comunidade. Trata-se de uma ação para o desenvolvimento das crianças nessa primeira fase da vida, no que tange ao atendimento integral das necessidades infantis, e tem o apoio da UNESCO e do UNICEF, sendo desenvolvida desde 2003.

O Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância é desenvolvido pela UNESCO e, a partir da noção de desenvolvimento com equidade, atua na capacitação de professores e na aquisição de materiais de maneira a melhorar o atendimento às crianças nas creches. O Programa tem o apoio da UNESCO, do Banco Mundial, da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho (FMSS)⁸ e do Grupo Gerdau⁹.

As análises dos desenhos políticos desses Programas nos permitirão estabelecer relações ainda que, de modo contraditório e sob tensões entre, a Política de Educação Infantil, no Brasil e, os pressupostos provenientes dos organismos multilaterais. Relações estas acentuadas após a reforma do aparelho de Estado brasileiro e de uma redefinição entre o âmbito público e o privado. Embora o PIM e o Fundo do Milênio para a Primeira Infância não sejam exemplos da efetivação da Política de Educação Infantil, encontram identidade em pressupostos assumidos pelos documentos nacionais que sustentam as políticas para a educação infantil. PIM e Fundo, a partir da materialização de indicações e pressupostos dos organismos multilaterais, podem ser considerados como “casos exemplares”, na medida em que representam as políticas públicas adotadas por determinados estados.

A educação infantil, compreendida na Constituição Federal (1988) como etapa integrante do ensino básico e de responsabilidade da União, a partir de um processo de redemocratização, possibilitou a consolidação de políticas, planos, projetos, diretrizes, referenciais e demais documentos que passaram a configurar essa etapa educacional no país. Peroni (2003) destaca que o processo de consolidação das políticas para a educação não foi tranquilo e que diversos interesses de grupos distintos se faziam representar por projetos de lei que iam e voltavam para a votação nas Câmaras e no Congresso.

As legislações educacionais foram aprovadas e, em cada uma delas, a ressalva existente entre a articulação dos projetos nacionais com os documentos internacionais se constituía como estratégias de ação. Isso nos possibilita verificar que, a cada novo documento normativo, novas exigências e programas são desenvolvidos como pressupostos para a obtenção de metas estabelecidas internacionalmente. Temos, como exemplo, os Objetivos do Milênio – desenvolvidos internacionalmente e com ações voluntariadas em cada país, ou

⁸ Com ações desde 1987, a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho (FMSS) é uma organização de direito privado com fins públicos, mantida pelo grupo Rede Brasil Sul (RBS), uma rede de mídia que atua no Sul do Brasil. A FMSS atua nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul com estratégias para o desenvolvimento social das crianças e adolescentes, em seus contextos familiares.

⁹ O Grupo Gerdau existe há mais de um século e atua em 14 países da América, na produção de aço, comprometida com o desenvolvimento sustentável, conforme Gerdau (2010b). Sua missão é estabelecida na prestação de serviço com a garantia do desenvolvimento da sociedade e das pessoas, de acordo com Gerdau (2010a).

ainda, o *Marco de Ação em Dakar*, que, em 2000, retoma os princípios da Declaração Mundial Sobre Educação para Todos.

A partir da função destinada à educação infantil na década de 1990 cabe aqui elencarmos alguns questionamentos que passaram a fazer parte desse processo: De que forma as relações sociais mais amplas definem ações específicas para a educação infantil? Quais os fundamentos que sustentam os conceitos, termos e ações defendidas nas Políticas de Educação Infantil? De que maneira os preceitos dos documentos internacionais influenciam os programas nacionais? Em que medida o desenho político dos programas representa a Política de Educação Infantil? Como essa Política de Educação Infantil se alinha ao ideário neoliberal?

Esta pesquisa busca investigar, o desenho político dos programas, de maneira a possibilitar a compreensão das Políticas de Educação Infantil, no Brasil, com base nas ações expressas na PNEI (2006). A compreensão dos programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância deve, ser entendida enquanto casos exemplares da parceria público-privado e, como ação focalizada que efetiva o definido pela PNEI (2006). Essas análises foram orientadas de forma que nos possibilitassem compreender como se consolidam as estratégias da PNEI (2006) e analisar como estas se alinham ao ideário neoliberal representado pelas organizações internacionais.

A consideração do momento histórico e da sociedade na qual está inserido o Brasil permite observar os documentos orientadores, conforme Campos (2008), a partir das resignificações distintas a cada especificidade. A partir das indicações de Shiroma, Campos e Garcia (2005), os textos serão entendidos enquanto produtos e produtores de sentido, as compreensões são diferentes em cada contexto e, assim, não pretendemos generalizar suas análises. Também não o faremos em relação às conclusões a que este trabalho chegou, pois cada contexto específico desenvolve experiências diversas para uma mesma recomendação, conforme suas distinções econômicas, políticas e sociais. Assim, as questões a serem analisadas devem se desenvolver:

[...] não apenas como questões locais ou como simples reflexos das orientações destes organismos, mas sim como relações de mútua determinação, o que significa que estas orientações são apropriadas/reconstruídas de acordo com as particularidades históricas, sociais e econômicas de cada país ou região (CAMPOS, 2008, p. 18).

No caso da Política Nacional (2006), a compreensão se deu a partir da ação descentralizadora do Estado que está interligado a um movimento mais amplo de

reestruturação do próprio capitalismo. Essas relações foram compreendidas em uma totalidade que se relaciona pela mediação com suas partes específicas. Este breve contexto de inserção da educação infantil, na nova forma de organização do Estado, permite-nos justificar a necessidade em pesquisas para a educação infantil, a importância destas e o interesse desta autora.

A relevância científica deste trabalho se consolida na proposição de analisarmos a Política de Educação Infantil a partir de um olhar mais crítico sobre os programas de desenvolvimento infantil que despontam enquanto ações para essa etapa da educação. Em um movimento histórico, as investigações considerarão aspectos sociais, políticos e econômicos, nacionais e internacionais que influenciam a constituição dos documentos para a educação infantil no Brasil.

O caráter de importância social desta pesquisa está em desenvolver análises que permitam olhares mais críticos das ações propostas pelas organizações internacionais no que se refere a sua intenção de auxílio social. Tal desvelamento, pela categoria da contradição, na qual está inserida a sociedade capitalista, permite que consideremos as propostas para a sociedade, os documentos e a própria política educacional em um processo que se desenvolve em duas vias. A primeira, em sentido mais amplo, ao termos a consideração das intenções da atual proposta dos programas para a educação infantil de maneira a permitir que a sociedade, de forma geral, tenha acesso a essas informações. E a segunda, por permitir que as análises científicas tenham mais fontes para o embasamento teórico, com o intuito de observarmos para além daquilo que está posto enquanto organização econômica, reprodução da vida, sociedade e políticas para a educação, no que tange especificamente à educação infantil.

A partir do estudo das ações assumidas pelo Brasil, após a década de 1990, se contextualizará a realidade histórica em que são envolvidos organismos multilaterais, movimentações econômicas, reforma de Estado, propostas de ações para a educação, políticas para a educação infantil e os programas que atendem a essa educação. Assim, constituiu-se esta pesquisa como documental visto que utilizou como fontes os documentos normativos que instituem os programas: Programa Primeira Infância Melhor (PIM) e Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância; a Política Nacional de Educação Infantil (2006), além das demais documentações nacionais e das orientações provenientes das publicações internacionais.

Dividimos a pesquisa, dessa forma, em quatro seções em que foram organizadas as análises acerca do tema principal: a Política de Educação Infantil. Na segunda seção, contextualizamos as Políticas de Educação Infantil e como elas foram consolidadas e, em

especial, desde os anos 2000, como foi estruturada a Política Nacional de Educação Infantil (2006). As análises foram consideradas de maneira a nos permitir o entendimento do que fundamenta a PNEI (2006) e dos princípios que a sustentam. Investigamos a organização das políticas públicas para a educação infantil, no Brasil, no contexto da reforma do aparelho de Estado, e as ações empreendidas pelo MEC.

Na terceira seção analisamos os princípios que orientaram e são a base de trabalho da UNESCO e do UNICEF – instituições vinculadas à ONU, para compreendermos as influências de suas ações na elaboração e desenvolvimento da Política de Educação Infantil, sua consolidação e as funções desempenhadas. Apresentamos os programas destinados à educação infantil no Brasil e as relações estabelecidas entre as instituições – UNESCO e UNICEF – com os outros organismos multilaterais.

Na quarta seção consideramos a respeito da efetivação da *Política Nacional de Educação Infantil no Brasil*. Sua consolidação foi entendida a partir do estudo dos programas de ação; Primeira Infância Melhor (PIM); e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, com a finalidade de compreendermos como são estruturadas as Políticas de Educação Infantil na execução da PNEI e dos programas de desenvolvimento para essa etapa educacional. E, por fim, na quinta seção, estabelecemos, de maneira objetiva, as considerações finais às quais chegamos com esta pesquisa.

2 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS

A compreensão da educação infantil no Brasil só é possível, nesta pesquisa, a partir do momento em que esta é tratada em seu contexto histórico, e, portanto, nos possibilita entender as múltiplas determinações que consolidam a base dessa etapa de educação. A especificidade aqui evidencia a discussão da sua política e de seus programas. É nas relações entre o global e o local, em que são articulados os processos de concretização das intervenções internacionais, por meio dos acordos multilaterais e da construção das Políticas Nacionais, que é estabelecido o caminho a ser percorrido pela educação infantil, segundo Campos (2008).

Embora essa etapa educacional exista no país há mais de um século, ainda não é considerada obrigatória para o desenvolvimento das crianças¹, mas, sim, um direito concretizado pela Constituição Federal (1988). Direito este que, durante a década de 1990, foi estruturado, principalmente pela *Lei de Diretrizes e Bases* (LDB) (1996). Existem, em âmbito nacional, os documentos norteadores, que não se constituem em leis e, portanto, não têm caráter obrigatório, mas se consolidam enquanto orientação para a organização da educação infantil, como: a *Declaração Decenal de Educação para Todos 1993-2003*; o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (RCNEI) (1998); as *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil* (2000); a *Política Nacional de Educação Infantil* (PNEI), tanto a de 1994 como a de 2006; e o *Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007* (2003).

A documentação nacional, obrigatória para a educação infantil, se organiza na Constituição Federal (1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), bem como nas *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (DCNEI) (1999) - constituídas pelo Conselho Nacional de Educação, que devem ser entendidas como mandatárias e relacionam-se à articulação, princípios, procedimentos, organização, desenvolvimento e avaliação da educação infantil - e no *Plano Nacional de Educação* - PNE, tanto o de 2001 quanto as orientações para o PNE de 2009.

E, em âmbito internacional, consolidam-se os organismos multilaterais como articuladores de políticas para a educação infantil a partir de um processo de publicação de

¹ A partir da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009a), passa a ser considerada obrigatória a matrícula de crianças de quatro ou cinco anos na educação infantil, nas pré-escolas, no entanto, a primeira etapa da educação infantil, a educação dos alunos de zero a três anos, nas creches, ainda não é considerada obrigatória. Dessa forma, consideramos que a educação infantil, mesmo existindo há mais de um século, ainda não é extensível a todos os que desejarem matricular seus filhos.

estudos e pesquisas e da construção de uma agenda globalmente estruturada, segundo Campos (2008). Dentre os documentos firmados internacionalmente, destacam-se: *Declaração Universal dos Direitos das Crianças* (1959); *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (1990); *Educação um Tesouro a Descobrir* (1996); *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (2000); *Educação para Todos: O Compromisso de Dakar* (2001); *Brasil – Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas* (2002); *Os Serviços para a Criança de zero a seis anos no Brasil: Algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas* (2004); *Índice de Desenvolvimento Infantil entre 1999-2004*; e *Bases Sólidas: Educação e Cuidado na Primeira Infância – Relatório Conciso* (2007).

O *Plano Nacional de Educação* (PNE) (2001), instituiu responsabilidade pela educação a cada esfera de governo – União, estados e municípios, incluindo a família e a comunidade. A consolidação de políticas públicas sociais para a educação infantil são partes constituintes do processo de direito pela educação que deveria ser assegurado pelo Estado.

Com o objetivo de compreendermos o processo no qual a educação infantil, no país, está inserida e que, a partir da articulação das propostas nos documentos que garantem esta etapa educacional no contexto de reforma do Estado brasileiro, é que se consolida esta seção. Contextualizaremos a década de 1990, o percurso histórico, social e político da sociedade brasileira e a partir dos anos 2000 de maneira que possamos entender os princípios e os fundamentos que embasam políticas, programas de atenção e a própria educação infantil, a partir da intencionalidade de analisar o desenho político dos programas Primeira Infância Melhor (PIM), e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, destinados à educação infantil.

2.1 Os Fundamentos e Princípios da Política de Educação Infantil no Brasil

A compreensão dos fundamentos e princípios da política de educação infantil e dos programas para esta etapa deve ser considerada parte de um processo de reorganização das ações do Estado brasileiro que, a partir da década de 1990, passou por reformas do setor administrativo, da saúde, da educação, das empresas estatais, entre outras. Essas reformas, por sua vez, devem ser compreendidas no contexto das relações políticas, econômicas, sociais, culturais, educacionais, levando-se em conta a parceria entre público e privado, ou seja, ao

considerar a reforma do Aparelho de Estado que assegurou a ação do terceiro setor. É, a partir desta reforma que, são criados os mecanismos que regularão a parceria público-privado. A referência desse processo de mudança é localizada a partir da década de 1970, no período da crise do capital, que levou ao processo de reorganização da gestão da economia, da mudança conjuntural de articulação da política, do Estado e das próprias relações de produção da vida.

Poulantzas (1971) nos indica que esse Estado, que modifica sua forma de produção da vida, é uma organização burguesa. Suas características fundamentais são: o modo de produção capitalista; a expropriação do sujeito de seu próprio trabalho; e a coesão social na medida em que estabelece relações ideológicas, econômicas e políticas para as lutas de classe empreendidas contra as estruturas do Estado. Nesta sociedade, há uma tentativa, pela elite burguesa, em neutralizar as contradições existentes entre Estado e sociedade civil, no que tange à luta de classes:

[...] Tudo se passa nas suas instituições, como se a <<luta>> de classe não existisse. Esse Estado apresenta-se organizado como unidade política duma sociedade com interesses económicos divergentes – não interesses de classes, mas interesses de <<indivíduos privados>>, sujeitos económicos. Isto se reporta à relação do Estado com o isolamento das relações sociais económicas, o qual é, em parte, o seu próprio efeito. A partir desse isolamento, a função política do Estado apresenta uma ambivalência característica, constante diga respeito às classes dominantes ou às classes dominadas (POULANTZAS, 1971, p. 8).

O poder ideológico assumido pelo Estado, não representa uma ação determinista da totalidade de relações presentes na sociedade, mas indica o processo de lutas, no qual os sujeitos sociais se inserem. Poulantzas (1971) salienta que há uma tentativa de amenização da situação social ao investir, especificamente, em políticas sociais à classe dominada. Os programas focalizados de contenção da pobreza são exemplos de ações que possibilitam a sistematização da hegemonia e reprodução do sistema vigente. São categorias que devem ser consideradas a partir da relação entre múltiplos fatores que necessitam ser compreendidos em um todo articulado:

[...] o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas (POULANTZAS, 1985p. 17).

Esse processo marcado por Poulantzas (1971) representa a dialética de coexistência de forças opostas, no corpo social, que lutam por seus direitos com maior ou menor intensidade, conforme a representatividade dos grupos sociais, da cultura na qual são inseridas e do papel assumido pela educação. Saes (1998) indica que o Estado burguês pode ser identificado ao se propor condições de reprodução da ideologia que mantém o sistema capitalista; ao conservar dois aspectos a este intrínsecos: individualizar os sujeitos que trabalham, tornando-os indivíduos de vontades subjetivas e de direitos que não se relacionam com os dos demais, aspecto alcançado pela “[...] troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário a forma de um ato de vontade realizado por iguais [...]” (SAES, 1998, p. 30); e neutralizar a ação coletiva dos indivíduos, que passam a ser considerados seres individuais, com vontades antagônicas e distantes do coletivo de classe social.

Peroni (2003) esclarece que o Estado brasileiro está envolvido em um movimento histórico mais amplo, representado pelo capitalismo e o processo de crise deste. A autora assume que, “O Estado, na perspectiva lógico/histórica [...] tem na vida material dos indivíduos sociais a sua base” (PERONI, 2003, p. 21). E essa vida material se apresenta embasada “[...] pelo modo de produção capitalista e pelas suas formas de intercâmbio, necessárias enquanto houver divisão do trabalho e propriedade privada” (PERONI, 2003, p. 21).

Ao Estado cabia a tarefa de desempenhar sua função representativa, como analisam Netto e Braz (2008), ao indicar que àquele cumpria garantir as condições para a acumulação de capital. Nesse contexto, as políticas educacionais no Brasil são entendidas a partir da reprodução das relações estabelecidas no macro – na consolidação do Estado – e que teve amplo embate de distintos grupos com interesses clientelistas.

Dessa forma, a análise dos objetos desta pesquisa, quais sejam, os programas Primeira Infância Melhor (PIM), o Fundo do Milênio para a Primeira Infância – programas implementados com o apoio das organizações internacionais UNESCO e UNICEF – e a Política Nacional de Educação Infantil (2006) se estruturará no entendimento da correlação de forças nacionais na consolidação dos direitos, marcadas por grupos distintos e pela iniciativa das organizações internacionais. Entender a organização do Estado brasileiro como parte de um processo mais amplo do que as próprias relações políticas nacionais nos permite considerar as relações políticas e econômicas sofridas pelo capitalismo no decorrer de sua história.

2.1.1 A organização do Estado brasileiro em tempos neoliberais

A consolidação da sociedade capitalista passou, ao longo do processo histórico de construção das bases produtivas, por diversas fases. No início dessa sociedade, na transição do feudalismo para o capitalismo, a organização se deu de maneira comercial. Era o período do capitalismo mercantil – da acumulação primitiva, que se estendeu do século XVI a meados do século XVIII. Após esse primeiro momento, o capitalismo entrou em sua fase concorrencial – meados do século XVIII até o último terço do século XIX –, marcado pela livre concorrência e pelo capital industrial, tendo o mercado como regulador da economia a partir do interesse próprio, período chamado de “laissez-faire”².

Na fase concorrencial houve crescimento do capitalismo nos países da Europa Ocidental, respaldado pelas mudanças políticas da Revolução Burguesa que se completou e da Revolução Industrial. Netto e Braz (2008) esclarecem que foi no período concorrencial que o capitalismo estabeleceu um processo de urbanização devido à expansão da industrialização e da comercialização, promovido, principalmente, pela Inglaterra ao buscar matérias primas e ao disseminar seus produtos ao redor do mundo. Havia inúmeras possibilidades de negócios aos médios e pequenos capitalistas que, no entanto, eram impossibilitados pelas crises e falências, pois, como indicado por Netto e Braz (2008, p. 172-173), “[...] à medida que se desenvolvia o capitalismo, mais se faziam sentir os efeitos da concentração e centralização [...]” do capital. É do período concorrencial, ainda, o surgimento das lutas de classes embasadas no processo de contradição entre trabalho e capitalismo.

Por volta do último terço do século XIX até nossos dias, o capitalismo entrou em sua fase imperialista, durante a qual surgiu o capital financeiro – fusão do capital industrial com o capital bancário. Este foi marcado por um período monopolista, com três fases particulares: a fase clássica entre 1890 e 1940 – primeiras estruturações e organizações do capital e a existência dos monopólios; a fase dos anos dourados, que abrangeu de 1945 a meados de 1970 – na qual houve a reestruturação do capitalismo após a crise de 1929 –; e o pacto keynesiano, que propiciou anos de maiores desenvolvimentos ao capitalismo. A década de

² O “laissez-faire” é entendido a partir do liberalismo clássico e tem como autor principal Adam Smith, com a obra *A riqueza das nações* (1776). Na tentativa de satisfazer as necessidades pessoais é que o mercado se autorregularia. O “laissez-faire” deveria contar com o mínimo de ação possível do Estado, a este bastaria manter a segurança externa e interna da sociedade, ser responsável pelos serviços essenciais e garantir a efetivação dos contratos. Não poderia existir nenhuma forma de monopólio, segundo Moraes (2000). Com o fim do “laissez-faire” e com o neoliberalismo, o capital passou a se organizar por meio dos monopólios e cartéis e o único combatido passou a ser o monopólio do Estado.

1930 foi propícia para as políticas de John M. Keynes (1883-1946), que visavam ao governo das ações do Estado e do mercado, de maneira a permitir domínio sobre a oscilação dos investimentos e empregos, moderando as crises e controlando as flutuações do mercado, como trata Moraes (2001). Paulani (2006) destaca que, no Estado de Bem-Estar Social, a forte intervenção estatal conduziu a economia e o Estado capitalista ao que hoje se considera ‘as décadas de ouro do capitalismo’, com alta taxa de emprego, baixa inflação e crescimento acelerado da economia.

A última fase, conhecida como contemporânea, que se iniciou por volta de 1970, tinha, marcadamente, o processo de mundialização após a terceira crise do capital. A partir dessa década, se configurou o âmbito para que se desenvolvesse a regulamentação do Estado e da economia por meio da ideologia neoliberal, conforme Paulani (2006).

A organização do capitalismo deve ser entendida em um processo cíclico em que são localizadas quatro fases, denominadas ciclos econômicos por Netto e Braz (2008, p. 159) em que estes indicam “[...] a crise, a depressão, a retomada e o auge” e durante as quais o

[...] movimento do capital: **D – M – D'**: o capitalista investe **dinheiro** para produzir **mercadorias** com o único objetivo de obter **mais dinheiro do que investiu** – a mercadoria produzida só se realiza quando pode ser convertida em (mais) dinheiro. A crise, imediatamente, é a interrupção desse movimento: a mercadoria produzida não se converte em (mais) dinheiro. O movimento do capital fica em suspenso: a reprodução ampliada – isto é, a acumulação não pode prosseguir [...] (NETTO, BRAZ, 2008, p. 158, grifo do autor).

Em cada processo de crise ocorre uma reestruturação da organização do capitalismo. Peroni (2003), ao analisar a década de 1970, indica um período em que as crises do petróleo de 1973 e 1979, o aumento de juros, as crises fiscais, o retorno da inflação, o fim da paridade entre as moedas e a globalização financeira modificaram a configuração da economia do mundo. Houve aumento extremo da pobreza e crescimento estrutural do desemprego; a organização do capital, em seu processo contraditório de crise, necessitava de uma nova forma para organizar a política e a economia; e o modo de produção e reprodução da vida era estabelecido - o neoliberalismo.

A formulação do pensamento neoliberal tem três escolas como representantes: a escola austríaca, que tem Friedrich August Von Hayek (1899-1992) como principal teórico e que se tornou a base do neoliberalismo difundido nas sociedades ocidentais; a escola de Chicago, representada por Theodore Willian Schultz (1902-1998), Milton Friedman (1912-2006) e Gari Becker (1930-); e a escola da Virgínia, representada por James M. Buchanan (1919-) e

também conhecida como *public choice* – teoria da escolha pública que consiste na intervenção do Estado na economia e nas análises dos aspectos ligados à ciência política, como os partidos políticos, o processo eleitoral, a análise constitucional e o fracasso do governo, pelo método da ciência econômica, segundo Moraes (2001). É, a partir de uma análise histórica, que procuraremos compreender o neoliberalismo na sociedade capitalista, no entanto, para entendermos as bases fundamentais deste, é necessário considerar seus antecessores, os autores que consolidaram o nascimento do capitalismo.

Os principais teóricos da sociedade capitalista nascente, autores da livre concorrência, Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), embora passassem a ter seus escritos resignificados pelos autores neoliberais, desses escritos devem-se guardar as bases materiais que os constituíram, o tempo histórico nos quais eles estão inseridos e para quais sujeitos eles estão falando, pois se trata de tempos históricos distintos. A sociedade capitalista é considerada, em seu surgimento, uma sociedade que nasceu como revolucionária ao passo que negava a velha ordem – o feudalismo – e afirmava uma nova forma de organizar e explicar as relações. Netto e Braz (2008) nos indicam que a formação dessa nova ordem se consolidava enquanto nova ciência para se compreender as relações sociais, políticas, econômicas e de produção, por meio das categorias trabalho, dinheiro e valor – o que já propusera a Economia Política.

A partir da superação da antiga ordem feudal e, pela incorporação das bases materiais, produzidas historicamente, pelo homem, a sociedade capitalista se consolidava e precisava explicar as novas categorias e reafirmar a posição do homem na nova sociedade. Smith (1983) define que a base da nova relação social era o trabalho e considera que o trabalho individual pouco trazia de benefícios ao trabalhador e, para que vivesse em uma sociedade civilizada, este trabalhador deveria fazer parte do processo de divisão do trabalho.

Para os autores da Economia Política e para Marx (1982)³, o valor de uma mercadoria era dado pelo tempo de trabalho necessário para se produzi-la. No entanto, nem Smith (1983) nem Ricardo (1982) chegaram à consideração de que era – e ainda é – a expropriação do trabalho de seu trabalhador que produzia a mais valia e a riqueza do capitalista. Essa visão que os autores liberais tinham da sociedade capitalista os impedia de perceber a contradição dessa sociedade. Para os autores da Economia Política era natural que houvesse a divisão de

³ Karl Marx (1818-1883), que foi um crítico da Economia Política e de seus teóricos: Smith e Ricardo, “[...] aproximou-se das idéias revolucionárias que germinavam no movimento operário europeu pouco depois de haver concluído o seu curso de Filosofia (1841) – e, de 1844 até sua morte, todos os seus esforços foram dirigidos para contribuir na organização do proletariado para que este, rompendo com a dominação de classe da burguesia, realizasse a emancipação humana” (NETTO, BRAZ, 2008, p. 23).

classes, um novo contexto de produção do valor de troca das mercadorias e a troca do trabalho pelo seu equivalente, o salário. Essa naturalização da divisão social do capitalismo indicava um problema estrutural da sociedade mas que, mesmo existindo tal diferença, o trabalhador viveria melhor em uma sociedade civilizada – capitalista – do que na antiga feudal.

O percurso de afirmação da sociedade burguesa a fez revolucionária, em um primeiro momento, ao permitir uma nova organização de sociedade com base no trabalho. Este foi estruturado a partir da divisão das classes e, foi consolidado como produção coletiva dos sujeitos e, a partir de uma apropriação privada dos bens. Foi essa relação que possibilitou não só a exploração de uma classe sobre a outra, mas também tornou a sociedade capitalista reacionária ao impedir que as forças produtivas continuassem a se desenvolver. Acerca desse tema Netto e Braz (2008) indicam a mudança pela qual a classe burguesa passou:

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

Apenas conhecer a organização liberal não é suficiente para esclarecermos a contradição existente nessa sociedade, pois para tal é necessário recorrermos à crítica da Economia Política, elaborada por Marx (1982), por meio da qual avançamos na compreensão das categorias valor, trabalho e troca e se consolidaram as bases para entendermos tal contradição. Podemos inferir que o trabalho é a base material de reprodução da vida, mas que, percebida sob a ótica liberal, não é compreendida a contradição entre a produção social e a acumulação privada daquilo que é produzido. Sem as análises mediadas de forma dialética não compreendemos que, ao se ter o neoliberalismo retomando os escritos liberais, tais contradições são suprimidas e todas as determinações se naturalizam.

O processo de luta entre trabalhadores e burguesia foi culminado por múltiplas determinações históricas. Com o avanço do capitalismo, as forças produtivas⁴ foram impedidas de se desenvolver livremente, o que ocasionou o desemprego estrutural. Conforme os autores: “Numa palavra, **o desemprego em massa não resulta do desenvolvimento das forças produtivas**, mas sim do desenvolvimento das forças produtivas **sob as relações sociais de produção capitalista**” (NETTO, BRAZ, 2008, p.134, grifo do autor).

⁴ São considerados enquanto força produtiva os objetos de trabalho, os meios de trabalho e a força de trabalho, que é o próprio trabalhador (NETTO, BRAZ, 2008, p.58).

Articulada ao desemprego, observamos, ainda, uma pressão dos capitalistas para baixar os salários, que expropria ainda mais o trabalhador de sua força de trabalho. Constatamos, ademais, um processo de pauperização do proletariado, mas que, resguardando as diferenças históricas, sociais, econômicas, políticas e culturais de cada país, se estrutura de maneira diferente. Esse processo de luta se desenvolveu no capitalismo concorrencial e era indicativo de que a contradição entre capital e trabalho é que está na base dessas relações. A partir das contradições próprias do capitalismo e da transição do período monopolista para o estágio imperialista, e como considerado por Netto e Braz (2008), as crises passaram a ser inevitáveis.

Não se entende, a partir de uma perspectiva determinista, que há uma naturalização das crises do capital, entretanto, a contradição inerente ao capitalismo levava sociedade e economia às crises. Dentre as contradições, as mais significativas eram a anarquia de produção, a queda na taxa de lucro e o subconsumo dos trabalhadores (NETTO, BRAZ, 2008, p.160-161). Foi, ainda, a partir dessa contradição capitalista; das incorporações históricas; da intensificação das lutas dos trabalhadores; da falta de garantias e das participações sociais; somadas a uma lenta transição democrática, o direito ao voto – ainda muito restrito –, que houve uma reestruturação do capitalismo em sua fase imperialista.

Na fase imperialista do capitalismo, destacavam-se a consolidação dos monopólios e o fim do “laissez-faire”. Havia o entendimento de que a base da economia era o mercado e que, por meio dessa intervenção, as relações individuais, também movidas pelo interesse próprio, seriam marcadas pela eficiência, riqueza e justiça, conforme Moraes (2000). Este foi o argumento utilizado pelos neoliberais para defender a soberania do mercado sob o Estado. Devemos marcar os distintos tempos históricos, pois, no período em que escrevia Adam Smith, se falava em livre concorrência, contrário ao que se tinha no período dos monopólios. O capitalismo, em sua fase imperialista, como indica Netto (2009), recolocou as contradições burguesas em alto patamar. No entanto, a distinção entre os períodos históricos e a diferença entre a livre iniciativa e os monopólios concedem características distintas à sociedade:

[...] ao mesmo tempo em que [potencia] as contradições fundamentais do capitalismo já explicitadas no estágio concorrencial e as [combina] com novas contradições e antagonismos, deflagra complexos processos que jogam no sentido de contra-restar a ponderação dos vetores negativos e críticos que detona. Com efeito, o ingresso do capitalismo no estágio imperialista assinala uma inflexão em que a totalidade concreta que é a sociedade burguesa ascende à sua maturidade histórica, realizando as possibilidades de desenvolvimento que, objetivadas, tomam mais amplos e complicados os sistemas de mediação que garantem sua dinâmica. Onde, simultaneamente, a contínua reafirmação das suas tendências e regularidades

iminentes (as suas “leis” de desenvolvimento gerais, capitalistas) e a concreta alteração delas (as “leis” particulares do estágio imperialista) (NETTO, 2009, p. 19 e 20).

As constantes mudanças sofridas pela sociedade burguesa foram marcadas por suas crises cíclicas em que, por processos contraditórios, se consolidaram os limites do capitalismo e as possibilidades de superação. Dessa forma, a negação do trabalho imediato e a tendência à superprodução eram contradições que participaram do processo de valorização do capital e culminaram nas crises. Havia tendência à superprodução e uma relação forçada entre “[...] compra e venda, produção e circulação, produção e consumo” (MAZZUCHELLI, 1985, p. 27), uma tentativa de valorização do capital pelo trabalho não pago. Lênin (1985) caracteriza esse início da fase imperialista do capitalismo como

[...] desenvolvimento onde se afirma a dominação dos monopólios e do capital financeiro, onde a exportação dos capitais adquiriu importância de primeiro plano, onde começou a partilha do mundo entre os trustes internacionais e onde se pôs termo à partilha de todo o território do globo, entre as maiores potências capitalistas (LÊNIN, 1985, p.88).

No contexto de crise, de pauperização do trabalhador, fim do “laissez-faire”, de valorização do capital, da expropriação da mais-valia, da negação do trabalho, da superprodução capitalista, da tendência decrescente da taxa de lucro, do desenvolvimento das forças produtivas na sociedade capitalista, dentre outros fatores, se consolidou uma base material necessária para se reorganizar a sociedade. A mudança significativa da fase imperialista se consolidou com a Primeira Guerra Mundial e no colapso de 1930 (PETRAS, 1997, p. 15). Nesse sentido surgiram duas formas de se pensar a organização dessa sociedade: o keynesianismo e o neoliberalismo.

[...] Uma teoria alternativa à economia de livre mercado em bancarrota estava ainda em elaboração. *General theory of employment, interest and money* [Teoria geral de emprego, juro e dinheiro], de J. M. Keynes, a mais influente contribuição a ela, só foi publicado em 1936. Uma prática de governo alternativa, a direção e administração macroeconômicas da economia com base na renda nacional, só se desenvolveu na Segunda Guerra Mundial e depois, embora, talvez de olho na URSS, os governos e outras entidades públicas na década de 1930 cada vez mais passassem a ver as economias nacionais como um todo, e a avaliar o tamanho de seu produto ou renda totais (HOBSBAWM, 1995, p. 110, grifo do autor).

Desenvolveram-se as políticas de John M. Keynes (1883-1946) que pensava as ações do Estado e do mercado de maneira a permitir um domínio sobre a oscilação dos investimentos e empregos, moderando as crises e controlando as flutuações do mercado

(Moraes, 2001). Keynes (1978) desenvolveu suas críticas ao “laissez-faire” e ao individualismo liberal que conduziam a economia, falou do fim da livre iniciativa e fez críticas ao socialismo. Acerca dos princípios do “laissez-faire”, Keynes (1978, p. 120) considerava que:

[...] **Não** é verdade que os indivíduos possuem uma “liberdade natural” prescritiva em suas atividades econômicas. **Não** existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que os têm ou aos que os adquirem. O mundo **não** é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. **Não** é administrado aqui em baixo para que na prática se coincidam. **Não** constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse **seja** geralmente esclarecido; mais freqüentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los. A experiência **não** mostra que os indivíduos, quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando agem separadamente (grifo do autor).

Keynes (1978) entendia que o Estado deveria ser organizado por meio de outros princípios, considerava, ainda, a existência de organizações semiautônomas dentro do Estado que visassem ao bem público, à construção de uma agenda para as ações que estavam fora do âmbito individual, como o controle da moeda, a coordenação dos investimentos e da poupança e o funcionamento da sociedade. Da mesma forma que os neoliberais se apresentaram, Keynes era contrário ao socialismo, mas considerava que algumas instituições deveriam ter uma organização semissocialista que fosse acompanhada de perto pelo Estado. Acreditava que o capitalismo administrado sabiamente seria o suficiente para se alcançar os objetivos econômicos e conceder “[...] um modo satisfatório de vida” (KEYNES, 1978, p. 126). Após a crise de 1930, os escritos de Keynes, com sua filosofia social, foram a teoria embasadora da organização da economia e do Estado, mesmo sendo contemporâneos aos primeiros escritos neoliberais.

O cenário internacional se modificou a partir da crise da década de 1970, o keynesianismo já não era capaz de organizar a economia capitalista e os escritos neoliberais passaram a conduzir os aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais. Houve mudança na forma de articulação das forças produtivas. Da mesma maneira que o taylorismo/fordismo serviram ao keynesianismo para a organização da sociedade no momento anterior, passava o toyotismo a servir ao neoliberalismo, segundo Harvey (1999). Mudou-se, ademais, a função do Estado:

Na versão dos neoliberais, o Estado deixou de aparecer como a fórmula salvadora defendida pelos keynesianos e se tornou parte essencial do problema. Conseqüentemente, não se tratava mais de utilizar o Estado para promoção de um projeto de desenvolvimento econômico, mas, ao contrário, de encurtar o seu raio de ação de forma a dinamizar o mercado que se acreditava contido por força da própria política anterior (NOMA; CARVALHO, 2007, p. 222 - 223).

Há um contexto de mudança que transforma a organização da sociedade e o keynesianismo não foi capaz de orientar o capitalismo de maneira que este fosse articulado, “harmoniosamente”, com o interesse de mercado e o bem público, social. E este aspecto apenas é compreendido ao retornarmos aos escritos de Marx e Engels (1986), em que a forma de organizar a vida em sociedade era histórica, se refazia em cada contexto distinto e apenas a partir da consolidação da base material necessária. O que indica considerar que foi o keynesianismo aspecto fundamental para que o neoliberalismo passasse a organizar as relações de mercado a partir da década de 1970. Nesse sentido, cabe compreendermos a nova organização da sociedade capitalista no contexto da acumulação flexível.

A ascensão do neoliberalismo deu-se a partir da década de 1970. Estado, política, sociedade, cultura, economia e demais aspectos passaram a ser regulados pela ideologia neoliberal. Paulani (2006) destaca que, a partir das crises do petróleo de 1973 e 1979, houve aumento de juros e das crises fiscais, além do retorno da inflação, o fim da paridade entre as moedas e a globalização financeira, de acordo com Peroni (2003). Dentre as determinações neoliberais, o controle dos gastos do Estado representava a diminuição da inflação, fazendo-se necessário, dessa forma, privatizar as empresas estatais, não devendo mais existir regulamentação do mercado pela intervenção do Estado. Haveria, sim, flexibilização da força de trabalho, e os gastos com os trabalhadores deveriam ser reduzidos assim como a ação do Estado na promoção dos serviços públicos, relacionando-a apenas à justiça e segurança, segundo Paulani (2006, p. 77).

Nos países do Sul, ou ainda, nos países em desenvolvimento, esse processo e crise da década de 1970 trouxeram

[...] como conseqüência de medidas do banco central norte-americano, a taxa de juros aplicada à dívida triplica-se e torna esses países absolutamente inadimplentes. A renegociação da dívida é cada vez mais submetida a “programas de ajuste” com suas “condicionalidades”: mudanças estruturais dirigidas e vigiadas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Some-se a isso um amplo processo internacional de desregulamentação e liberalização dos fluxos comerciais e financeiros impulsionado e imposto a partir dos governos Thatcher e Reagan. Alguns dão a esse novo cenário um nome elegante: globalização. Aos países subdesenvolvidos, caberia o destino da “integração competitiva” na nova divisão internacional do trabalho. Esses

elementos descrevem a primeira tendência, à lógica dos mercados e da eficiência (MORAES, 2001, p. 64-65).

Foi a partir do final da Segunda Guerra Mundial, que se consolidaram as bases para as mudanças da fase imperialista do capitalismo. Hobsbawm (1995) considera que foi após 1945 que os economistas passaram a falar em uma nova divisão internacional do trabalho, em que os países denominados de terceiro mundo passaram a ser industrializados.

[...] Começavam a surgir, claramente ou não, as tendências gerais da política de massa do futuro: populismo latino-americano baseado em líderes autoritários buscando o apoio dos trabalhadores urbanos; mobilizações políticas por líderes sindicais que teriam futuro como líderes partidários, como no Caribe britânico [...] (HOBSBAWM, 1995, p. 211).

Nos países desenvolvidos se aplicavam as políticas keynesianas e, nos países em desenvolvimento, as práticas populistas, que permitiram a organização do capitalismo, o que se denomina ‘era de ouro do capitalismo’. Para coordenar essa nova economia, em 1944 foi assinado o acordo de Bretton Woods que, dentre suas várias deliberações – como a consolidação das organizações internacionais –, transformou o dólar americano na moeda-reserva (Harvey, 1999). A partir da estabilidade dos países que se recuperaram do pós-guerra, como o Japão, passou-se a intensificar o volume de produção, acarretando a saturação do mercado e baixa na taxa de lucro e na produtividade capitalista. Houve, nesse contexto, um rompimento na hegemonia norte-americana, o dólar foi desvalorizado e as taxas fixas de expansão deram lugar ao capital volátil e ao câmbio flutuante.

[...] o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo [...]. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e do longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...] (HARVEY, 1999, p. 135).

O período foi marcado pela crise de legitimação e pela crise fiscal, havia excessos de fundos e forte inflação; houve, ademais, uma crise do petróleo e as consequências da estagflação, como trata Harvey (1999). Nesse contexto passaram a ser desenvolvidos: a acumulação flexível, nova forma de organização do trabalho, novos padrões de consumo e de produtos e teve início um fundo de reserva de desempregados. Como observa Harvey (2008, p. 27), o processo de consolidação de uma forma de se organizar a economia mundial, a partir do neoliberalismo, possibilitou a reorganização do capitalismo mundial, restabelecendo-se as

condições necessárias para a valorização e acumulação do capital. O neoliberalismo representou, ainda, a ‘financeirização de tudo’, no mundo⁵.

Boito Jr (1999) indica outra contradição na base do neoliberalismo, pois este, ao retornar ao liberalismo clássico, se apropriou apenas dos aspectos do liberalismo econômico do indivíduo, tendo em vista que a característica ‘político’ se consolidava apenas enquanto ser representativo e na medida em que assegurava o direito à liberdade econômica. Outra característica do liberalismo clássico a acrescentarmos diz respeito à democracia capitalista que, conforme as resignificações históricas, se tornou representativa, o que, no início, não era democrático. Resguardando as especificidades e o tempo histórico, o neoliberalismo passou a orientar a organização da economia mundial, existiu uma aproximação do pressuposto defendido pelos escritos neoliberais e liberais: sua luta contra as sociedades socialistas, comunitárias, coletivas, independentes da denominação que recebiam.

Robertson e Dale (2001) indicam que a reorganização da economia levou a uma nova estruturação da agenda de políticas competentes ao Estado que deveriam, desta forma, incorporar um processo de legitimação dessa agenda tanto externa – relacionada aos acordos com os demais países e organizações internacionais – quanto interna – ligada ao capital nacional e à sociedade civil. O processo de legitimação foi acompanhado pela capacidade do Estado em acumular e se tornar mais competitivo. Os autores destacam que:

Paralelamente, é cada vez mais notório que os discursos sobre eficiência, responsabilidade, oportunidade e inclusão não são suficientes para suavizar os problemas reais da legitimação e da coesão social que os estados enfrentam, tais como a forma como os indivíduos e grupos experienciam – de forma muito real – as consequências do mercado (como o aumento da pobreza e a incerteza face ao futuro) e a incapacidade de se auto-regularem (ou, de facto, cripto-regularem ou inventarem) de acordo com os postulados neo-liberais (ROBERTSON, DALE, 2001, p. 119).

Os autores do neoliberalismo configuravam, de maneira bem específica, as organizações dos Estados nacionais conforme a escola econômica à qual estavam vinculados. Os processos particulares, em virtude da realidade histórica e social de cada país, e características marcantes como a mundialização das finanças, das dívidas e do próprio capital; a concentração de poder; e a centralização faziam parte da configuração da sociedade capitalista em sua fase imperialista. Chesnais (1996) nos indica que o capitalismo, vivido a

⁵ É considerar uma nova lógica de organização do mercado, na sociedade capitalista, em que é agregada a acumulação flexível, na qual, o capital, por meio das forças produtivas e da mundialização financeira, torna mundiais os seus ganhos e, principalmente, todo o aparato necessário para circular livremente, segundo Chesnais (2005).

partir da ênfase neoliberal, deixou de ser globalizado à medida que não havia mais fronteiras de Estados nacionais. O abismo entre os países era maior, pois não existia mais a relação entre os países e suas colônias como ocorria até fins da Segunda Guerra, de acordo com Hobsbawm (1995), mas, sim, a divisão entre os que detinham o capital e aqueles que se submetiam à sua dominação.

A partir das resignificações históricas por seus sujeitos específicos e de uma base material consolidada, os aspectos apresentados pelos autores representantes do neoliberalismo eram partes que constituíam, de modo particular, a organização dos Estados neoliberais. Configuravam não apenas a economia, mas interferiam na conjuntura de toda a sociedade, na educação, na cultura, na política, nas políticas sociais e, dentre outros setores, na efetivação do consenso e hegemonia do capitalismo. Harvey (2005) nos concede os esclarecimentos fundamentais para compreendermos, na prática, o que é o neoliberalismo e qual o papel que o Estado passa a desempenhar:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdade e capacidade empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integralidade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da política e legais requeridas para garantir direitos de propriedades individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (HARVEY, 2005, p. 12).

O Consenso de Washington ocorreu na capital dos Estados Unidos em fins de 1989 e que contou com a presença de economistas latino-americanos, funcionários dos organismos multilaterais - Banco Mundial, FMI e BID - e do governo norte-americano, como indica Batista (1994). Em síntese, o Encontro tinha o objetivo de avaliar a situação econômica dos

países latino-americanos e assegurar uma reforma de cunho neoliberal⁶. Tal evento foi finalizado indicando que, com exceção do Peru e Brasil, os países da América Latina desenvolviam a contento as reformas neoliberais empreendidas e que, como condição para continuar recebendo financiamento dos organismos bilaterais e multilaterais, os países requerentes do financiamento deveriam assumir a reforma.

A mensagem divulgada pelo Consenso foi tão eficaz que passou a admitir a discussão pública da incapacidade de o Estado decidir; passou-se a falar na falência do Estado, na incompetência deste para administrar a política fiscal e monetária e, até mesmo, os recursos naturais⁷.

Como indicam Frigotto e Ciavatta (2003), tanto o consenso às políticas neoliberais quanto o Consenso de Washington se consolidaram enquanto lemas do governo de Fernando Henrique Cardoso. “O conjunto de pressupostos assumidos e partilhados pelo projeto econômico-social do Governo Cardoso é extraído da cartilha neoliberal do Consenso de Washington [...]” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 105). O modelo neoliberal delineado pelo Consenso de Washington foi fundamental para se reestruturar as relações político-institucionais dos países latino-americanos que possibilitaram a estruturação da ação dos organismos multilaterais e seus documentos norteadores:

[...] foi realizada em 1989 uma reunião entre membros dos organismos internacionais financeiros, funcionários do governo americano e economistas desses países, cujas conclusões ficaram conhecidas como Consenso de Washington. A natureza das propostas se traduz na idéia de que a estabilização deve vir necessariamente acompanhada de reformas. No entanto, dado que tais reformas implicam na necessidade de alterações de aspectos político-institucionais nos países que as aplicassem, [...] O ajuste neoliberal, mais especificamente as políticas propostas pelo Consenso de Washington, constitui uma concepção de desenvolvimento composto por três elementos [...] O primeiro componente seria o da estabilização macroeconômica, com o objetivo de reduzir a inflação e controlar as contas governamentais. [...] O segundo elemento do programa seria constituído pelas "reformas estruturais": abertura comercial, desregulamentação dos mercados, privatização de estatais e de serviços públicos, a eliminação da maior parte dos subsídios, garantindo a liberalização dos preços e a abertura financeira. [...] Estes dois elementos conformariam as pré-condições

⁶ Batista (1994, p. 5) traz a discussão da importância assumida por esse consenso em que: “Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante papel nessas reformas. Por isso mesmo, não obstante sua natureza informal, acabaria por se revestir de significação simbólica, maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais”.

⁷ A esse respeito, Batista (1994) considera a concessão ao Banco Mundial e ao Grupo dos 7, pelo ex-Presidente Fernando Collor de Mello, de desenvolver pesquisas e projetos de cogestão da Amazônia.

estruturais que garantiriam o terceiro elemento do programa, qual seja, a retomada dos investimentos e crescimento econômico associado à distribuição de renda para os países periféricos. Mais uma vez, isso significa dizer que a economia de mercado, funcionando sem intervenções e/ou regulamentações, levaria à *ordem natural harmônica*, ao crescimento/desenvolvimento econômico (BARUCO, 2005, p.56-7).

Essa reforma alinhava-se ao processo de ajuste estrutural e, conforme Toussaint (2002), compreendia medidas de consenso, destinadas aos países que requeriam financiamento das instituições internacionais. O empréstimo era concedido, uma série de medidas e políticas eram acompanhadas pelas agências multilaterais de financiamento, podendo estas cancelar o desembolso financeiro caso alguma medida fosse tomada sem que estivesse acordada pela instituição financiadora. Dessa forma, eram os acordos estabelecidos internacionalmente – os ajustes estruturais – que determinavam certas ações que deveriam seguir as nações requerentes, para que fossem liberados os financiamentos para os projetos em educação, saúde ou medidas de saneamento básico, por exemplo.

O fim do período ditatorial, como argumentado por Peroni (2003), nesse contexto, representava a necessidade de um Estado que não fosse burocrático; era necessária uma organização econômica que articulasse a nova realidade das relações econômicas, políticas e sociais por que a sociedade brasileira passava. Era necessária uma nova forma de se encarar as crises fiscais e se tornava fundamental uma reforma que tinha suas bases no modelo gerencial neoliberal.

A vitória da plataforma neoliberal no Brasil deve-se a uma conjuntura histórica complexa que articula a situação internacional à história brasileira. Nessa conjuntura interferem fatores de ordem econômica (alternância de recessões com períodos de crescimento moderado, desemprego), de política internacional (reunificação do campo imperialista, desagregação da União Soviética), de política interna, fatores ideológicos (crise do movimento socialista) e outros. Alguns desses fatores são de longa duração, outros, circunstanciais – como as peculiaridades da eleição presidencial brasileira de 1989. Não é possível, portanto, explicar a vitória do neoliberalismo recorrendo a uma explicação estritamente econômica [...] Tampouco nos parece correto o determinismo que recorre desse economicismo. É certo que a situação do início dos anos 90 impelia o Estado Brasileiro para a política neoliberal. Mas para o neoliberalismo chegar ao poder foi preciso vencer, a duras penas, a eleição de 1989 e, menos de três anos depois, reerguer-se na conjuntura difícil da crise do impeachment (BOITO JR, 1999, p. 122).

Era um jogo ideológico que se consolidava na nova organização do aparelho de Estado brasileiro que se pôde observar, inclusive, no processo de tramitação das legislações que diziam respeito à educação, como a LBD n.º 9.394/96, como trata Peroni (2003). Nesse

processo, o cerne das discussões era o jogo de interesses clientelistas, a partir da tentativa dos vários grupos de garantia da representação de seus interesses, fato que podemos aproximar da vitória obtida na Constituição de 1988 com a garantia da oferta, pelo setor privado, de educação.

No Brasil, o chamado alinhamento à lógica neoliberal se desenvolveu ao que Silva (2003) chama de transição democrática, ocorrida com o fim da ditadura militar, no intento de industrializar a economia brasileira e materializada pela eleição dos governos de Fernando Collor de Mello, de 1989, e Fernando Henrique Cardoso, de 1994. Esses fatores, além de possibilitar o alinhamento do Estado ao neoliberalismo, indicaram a crescente articulação entre o público e o privado e permitiram o processo de reforma do aparelho de Estado brasileiro, empreendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso quando este criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu a responsabilidade, como argumenta Peroni (2003), de apresentar o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* em 1995.

A reforma do aparelho de Estado (1995) partiu do pressuposto da situação econômica, política e social em que o Estado brasileiro se encontrava já na década de 1980. Ela se desenvolveria nos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário e assumiria como pressuposto que:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado (BRASIL, 1995, p.12).

O papel assumido pelo Estado passava de desenvolvedor para regulador e avaliador de políticas; era destinada para o terceiro setor – para a sociedade civil organizada – e para as esferas estaduais e municipais a execução dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Eram consideradas, as privatizações generalizadas das empresas públicas, como processo de publicização, pelo documento da reforma. A transferência dos serviços como a cultura, a educação, a saúde e a pesquisa científica, como apresenta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado Brasil (1995), era considerada aspecto importante da Reforma.

O vínculo aos pressupostos neoliberais era caracterizado ao se promover o processo de minimização das ações que oneravam o Estado. A partir da Reforma, caberiam ao Estado: a

definição de políticas públicas por meio do ajuste fiscal; o descarte de seu papel protecionista com a liberalização comercial; a conscientização de que era necessária a privatização das empresas estatais ao passo que estas acirravam a crise fiscal e dificultavam a capacidade do Estado em promover a poupança; a destinação dos serviços ao setor privado em nome da maior eficiência; o estabelecimento de uma parceria entre Estado e sociedade para que se pudessem prover os serviços não-exclusivos daquele, como a educação, a saúde, a habitação, segundo Peroni (2003).

Este Estado mínimo⁸ deve ser compreendido enquanto mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, como argumenta Peroni (2003). É salientado pela autora que a ênfase no documento da Reforma consistia no processo de descentralização centralização, repercutindo nas definições das políticas promulgadas pelo Estado:

A tensão descentralização/centralização constitui, também, as bases da política educacional dos anos 1990. No levantamento das políticas educacionais dessa década, verificamos que o Estado está centralizando o controle, principalmente através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e descentralizando o financiamento da educação, sobretudo através do Fundef e do repasse de dinheiro direto para as escolas (PERONI, 2003, p. 71).

A partir das análises da conjuntura mundial, em que as políticas neoliberais eram condições fundamentais para a reestruturação global do capitalismo e, o contexto nacional de alinhamento a essas políticas, verificamos que, nesse processo de mediação, as políticas educacionais – que também foram fonte de pressão para a construção de políticas mais avançadas – sofreram influência da reforma do aparelho de Estado e, passaram a ser alinhadas aos preceitos neoliberais. Isso evidenciou a efetivação do pacto público-privado para a concessão dos serviços antes prestados pelo Estado que são demonstrados pelos objetivos globais do documento de Reforma do Aparelho de Estado: “Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada” (BRASIL, 1995, p. 45).

Os posicionamentos defendidos, na década de 1990, pelo documento de Reforma, e assumidos pelo Estado brasileiro indicam o alinhamento à lógica neoliberal de sistema gerencial do Estado; a articulação entre os setores público e privado, para a efetivação das ações exclusivas do Estado como princípio de desoneração do gasto público; e uma

⁸ O termo Estado mínimo será compreendido ao passo em que é entendido o estabelecimento do neoliberalismo para a economia, a política e os investimentos sociais. Os Estados Nacionais, ao assinarem o pacto neoliberal, se tornaram máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais, como indica Peroni (2003).

continuidade às políticas assumidas no governo Fernando Collor de Mello como parte do processo de transição democrática. À luz desse contexto e, considerando que todas as funções do Estado passaram a ser organizadas pela doutrina neoliberal, cabe ponderarmos sobre as legislações nacionais desenvolvidas pelo Ministério da Educação para a educação infantil.

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

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

O campo que trata especificamente da educação se localiza na seção de seguridade social, em que é definido como aquela se organizará, entre os artigos 205 a 214. Entretanto, o direito à educação ainda vai ser normalizado por vários outros documentos. A pesquisa no campo da educação consolidou saberes com bases científicas e a sistematização de práticas pedagógicas que pressionaram a homologação de documentos orientadores e legislações que asseguraram os direitos fundamentais das crianças⁹. Do início da década de 1990 constava ainda a promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), que reafirmava os direitos da infância.

Como indicado por Franco (1988), a preocupação com a educação infantil passou a ser mais discutida a partir da década de 1970 com a intenção de prevenir o fracasso escolar do ensino fundamental; era uma tentativa do Governo Federal em diminuir a “carência cultural”

⁹ Sem caráter legal temos: o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (2000). Com caráter de leis temos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996); a Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o FUNDEF; a Lei nº 11.494/2007, que instituiu o FUNDEB; as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, publicadas em um livro no ano de 2001, pelo Conselho Nacional de Educação em que reuniu: o Ensino Fundamental (Parecer CNE/CEB 04/98 e Resolução CNE/CEB 02/98); o Ensino Médio (Parecer CNE/CEB 15/98 e Resolução CNE/CEB 03/98); a Educação de Jovens e Adultos (Parecer CNE/CEB 11/00 e Resolução CNE/CEB 01/00); a Educação Profissional e Nível Técnico (Parecer CNE/CEB 16/99, Resolução CNE/CEB 04/99 e Anexo à Resolução CNE/CEB 04/99); a Formação de Professores de Nível Médio na Modalidade Normal (Parecer CNE/CEB 01/99 e Resolução CNE/CEB 02/99); a Educação Escolar Indígena (Parecer CNE/CEB 14/99 e Resolução CNE/CEB 03/99) e a Educação Infantil (Parecer 022/98, Resolução 01/99 e Parecer 04/00), mas que foi revogada novamente em 2009 pela Resolução CNE/CEB 05/2009; Plano Nacional de Educação (2001); e Indicações para subsidiar a Construção do Novo Plano Nacional de Educação (2009b).

das crianças em situação de vulnerabilidade e conceder uma “educação compensatória”. Embora haja, no período, críticas de vários autores¹⁰ a esses conceitos, o MEC os incorpora a partir de outra linguagem:

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

Em síntese, estamos no terreno de profundas desigualdades de ordem econômica e social onde a assistência educativa pode minorar os efeitos dramáticos do abandono e da desnutrição da criança pobre, mas não pode impedir a geração de novos contingentes em igual ou pior situação (FRANCO, 1988, p. 13).

Franco (1988) indica, ainda, que as principais preocupações das creches e dos programas pré-escolares do período eram a de alimentar as crianças e dar a elas uma assistência que não havia em casa, pois a baixa renda familiar impedia que as crianças saíssem da faixa de desnutrição. Sobre o mesmo aspecto da vinculação da educação infantil ao assistencialismo, Kuhlmann Jr (2004) destaca que não havia efetivação de práticas educativas, mas que esta etapa educacional se relacionava a uma pedagogia da submissão às crianças vulneráveis. Às crianças pobres, eram concedidas uma educação vinculada ao assistencialismo, à compensação de carências e ao atendimento à saúde e eram ensinadas a aceitarem exploração social:

O que cabe avaliar e analisar é que, no processo histórico de a constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo, ele mesmo, foi configurado como uma proposta educacional específica para esse setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares. Ou seja, a educação não seria necessariamente sinônimo de emancipação. O fato de essas instituições carregarem em suas estruturas a destinação a uma parcela social, a pobreza, já representa uma concepção educacional (KULMANN JR., 2004, p. 182).

Acerca da estruturação da educação infantil, nas pré-escolas da década de 1970, Abramovay e Kramer (1984, p. 28) nos indicam que era estruturada uma “[...] “pré-escola

¹⁰ A informação sobre as críticas do período foram consideradas por Franco (1988, p. 13, grifo do autor) em que indicam os autores, do período que produziram material com críticas aos conceitos como no trecho que segue: “[...] o conceito de **carência cultural** e a tentativa de compensar as carências de origem social, a chamada **educação compensatória**, pressupostos já amplamente criticados pelos estudiosos da questão (Cunha, 1975; Ferrari e Gáspari, 1980 e 1982; Kramer, 1982; Ferrari, 1982, 1983 e 1988)”.

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

Mas foi, tão-somente, depois da II Guerra Mundial, nos Estados Unidos e na Europa, que a **pré-escola**, com função **compensatória**, ganhou contornos e estratégias mais delineados. As influências das teorias do desenvolvimento infantil e da psicanálise, por um lado, os estudos lingüísticos e antropológicos, por outro, aliados a pesquisas que procuravam correlacionar linguagem e pensamento com rendimento escolar, determinaram a elaboração da privação cultural. Esta veio a fundamentar e fortalecer a crença na pré-escola como instância capaz de suprir as “carências”, “deficiências” culturais, lingüísticas e afetivas das crianças provenientes das classes populares. Vista dessa forma, a **pré-escola**, com função **preparatória**, resolveria o problema do fracasso escolar que afetava principalmente as crianças negras e filhas de migrantes, naqueles países. É importante realçar:

1. o preconceito com que as crianças das classes populares eram encaradas;
2. o escamoteamento ideológico que acobertava a divisão da sociedade em classes;
3. que a idéia de preparação se vinculava diretamente à compensação das “carências” infantis, através do adestramento das crianças nas habilidades e conhecimentos que não possuíam.

Essa foi a concepção de pré-escola – e de sua função – que chegou ao nosso país na década de setenta (ABRAMOVAY; KRAMER, 1984, p. 29-30, grifo do autor).

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

Durante as décadas de 1970 e 1980, a educação infantil foi, ainda, marcada pela teoria da carência cultural em que se questionavam os motivos pelos quais as minorias raciais e as crianças pobres não aprendiam na escola. Rosenberg (2002) indica que a estruturação,

principalmente da educação infantil, estava em conceder a essas crianças uma educação compensatória dessas carências:

O novo modelo de EI foi incorporado pelo segundo Plano Setorial de Educação e Cultura. Esse Plano concebeu a EI na perspectiva de compensação de carências de populações pobres, especialmente residentes em periferias urbanas, visando ao combate à desnutrição e a sua preparação para o ensino fundamental [...] Porém, os programas foram implantados apenas no final dos anos de 1970 e início de 1980, quando apresentávamos [...] condições demográficas e políticas para expansão da EI: urbanização acentuada, redução nas taxas de natalidade, despertar do ideário feminista contemporâneo, crises econômica e política em nosso contexto, do regime militar (ROSEMBERG, 2002, p. 35).

Rosemberg (2002) continua indicando que, por se tratar de medida assumida durante a ditadura, a teoria educacional encontrou respaldo na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que, durante a Guerra Fria, procurou combater a pobreza, considerada uma ameaça no auxílio à expansão do comunismo. Em outro texto, Rosemberg (1999, p.15) indica que esse posicionamento defendido da educação compensatória era embasado nos acordos das organizações internacionais:

Até o início da década de setenta, o modelo de educação pré-escolar – na verdade denominada pré-primária – perseguido pela administração educacional, divergia do modelo da creche destinada aos pobres e alinhavam-se às recomendações emanadas da XXVI Conferência Internacional da Instrução Pública da UNESCO, de 1961 [...] Este documento enfatizava o caráter essencialmente educativo da pré-escola, que deveria adotar um modelo formal, adequando-se, antes de tudo, à idade da criança. Recomendava-se um atendimento de preferência público e, nesse caso, gratuito. O corpo docente deveria equivaler, na sua formação e remuneração, ao da escola primária. A relação adulto-criança não deveria ultrapassar 1/20 e os espaços físicos – na sua dimensão, luminosidade, higiene e limpeza – deveriam adequar-se às características da idade [...] Era esse o modelo praticado em pequena escala no país e aquele desejado por técnicos das Secretarias Estaduais de Educação que já haviam implantado redes de pré-escola, considerado, porém, por alguns como atendimento “elitista” diante do novo projeto de extensão da cobertura, visando compensar carências de populações empobrecidas e prepará-las para o ingresso no ensino.

É a partir das estruturações das políticas e das teorias educacionais que se consolida a vinculação da educação infantil, em sua efetivação, aos programas que, nas décadas de 1970 e 1980, eram relacionados à compensação das carências culturais e que, atualmente, se vinculam ao desenvolvimento. Devemos marcar que, independente do tempo histórico, as

organizações internacionais sempre se fazem presentes em documentos e no incentivo aos programas que compõem a educação infantil no Brasil.

Em âmbito internacional, no início da década de 1990, se constituiu a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1989), que teve como formuladores a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e seus países signatários. Esse Documento influenciou a consolidação de políticas para a educação, pois foi base para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e suas metas de educação para todos e que continuam, hoje, a embasar as políticas de educação. O Brasil, como signatário dos documentos internacionais, seguiu as orientações de EPT, durante a década de 1990 e reafirmou seu compromisso, no início do século XXI com a Declaração de Dakar (2001).

No Plano Decenal (1993), a ênfase dada à educação infantil era pautada na expansão do atendimento às famílias pobres na medida em que uma boa educação infantil resultaria em impactos positivos no ensino fundamental. Embora esse documento tivesse tratado de educação básica, o foco central era o ensino fundamental. Saviani (2007, p. 163) indica que:

Embora o referido Plano Decenal de Educação para Todos se propusesse a ser instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas de governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Em verdade, ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial.

Essa forma de organizar as políticas de educação foi caracterizada como processo de focalização¹¹, pois, se destinava a grupos sociais específicos, já que não se pensava em uma política ampliada de educação, que atendesse a todos. Aspectos estes que, apareciam como a garantia da educação pelo setor público não-estatal no documento da reforma do aparelho de Estado.

¹¹ O conceito focalização é compreendido a partir da lógica neoliberal de Estado e de economia, em que há uma diminuição da ação do Estado em prol de uma política de mercado. O Estado é considerado mínimo e diminui sua função de prover políticas públicas sociais e estas são focalizadas aos grupos em situação de vulnerabilidade social. Políticas focalizadas são ações destinadas a grupos específicos que, no geral, são temporárias, de caráter compensatório a alguma carência, de combate à pobreza extrema e não permitem extensão dos direitos sociais a todos os membros sociais Peroni (2003).

A homologação da LDB, nº 9.394/96, também parte do processo de reforma do aparelho de Estado, dividiu as responsabilidades pela educação a cada esfera da União, no entanto, itens importantes como procedimentos a serem seguidos e plano de carreira, foram deixados a cargo de outras resoluções¹². O processo de consolidação dessa LDB foi finalizado com a oposição ao projeto aprovado, considerado, por algumas das instituições que participaram da tramitação – a exemplo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública¹³ –, ilegítimo.

Peroni (2003) destaca que se tornou usual legislar em educação, durante o governo FHC pelas medidas provisórias (MPs) e por Emendas Constitucionais como no caso do financiamento da educação, legislado pela Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o *Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* – Fundef.

Entender a consolidação histórica da LDB requer, como indica Peroni (2003), compreender que o Brasil, desde a Constituinte, entrava em um processo de descentralização e que não podemos considerar apenas um aspecto social, embora a descentralização fosse, por muitas vezes, política e econômica, as questões sociais sofriam interferências diretas desse processo, apoiado pelas organizações internacionais:

Desse modo, tanto o ajuste do país à política dos organismos internacionais como o próprio processo de competitividade internacional, no quais os países querem livrar-se dos “obstáculos” ao livre jogo do mercado, são partes do mesmo movimento, que tem como consequência a diminuição do Estado frente às políticas sociais, e a educação é parte desse processo. O Estado explicita, cada vez mais, seu caráter classista e ajusta-se às regras do mercado, tanto no processo produtivo quanto, principalmente, no processo de financeirização do capital, priorizando o capital especulativo (PERONI, 2003, p. 69).

Compreendida não apenas como fator isolado, característico de uma corrente econômica – o neoliberalismo, nesse caso – mas sim, como um processo histórico e

¹² Indicam-se a Resolução CNE/CEB nº 3 de 1997, que instituiu as *Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*; Resolução CNE/CEB nº 2 de 1998, que instituiu as *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental*; Resolução CNE/CEB nº 3 de 1998, que instituiu as *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*; Resolução CNE/CEB nº 1 de 1999, que instituiu as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*; a Emenda Constitucional nº 14, entre outras.

¹³ O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi oficializado em 1987 por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita com a nomeação de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Surgiu com a proposta de um plano para a educação e em prol da Constituição Federal de 1988. O Fórum continua suas atividades sob a responsabilidade do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES). (ANDES - 2010).

articulado, a descentralização passa a ser integrante das políticas de educação. Aspecto este que é possível ser observado, no processo de tramitação da LDB, por meio do embate entre grupos – marcado, principalmente, entre os que defendiam uma postura emancipatória¹⁴ da educação e os grupos privados – e na própria desobrigação do Estado em prover políticas sociais públicas, evidenciada na parceria com o terceiro setor.

Em 1994 foi apresentado o primeiro documento de Política Nacional de Educação Infantil que foi elaborado, “Seguindo os preceitos de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade na formulação de políticas públicas [...]” (BRASIL, 1994, p.7). Nessa se considerou que os processos de cuidado e educação deveriam ser desenvolvidos concomitantemente nas instituições que ofertavam educação infantil e que o profissional dessa etapa deveria ser respeitado, ter formação adequada e plano de carreira, embora não indicasse como essas metas deveriam ser atingidas. O documento PNEI (1994) indica que sua consolidação se deu a partir da formação da Comissão Nacional de Educação Infantil¹⁵ e, contou com o apoio de instituições que fomentaram o debate, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e de instituições nacionais¹⁶.

Os objetivos vinculados à educação infantil no documento PNEI (1994) devem ser considerados mesmo se compreendendo que não se trata de um documento-lei, mas que compõe o âmbito nacional de orientações a serem seguidas por essa etapa da educação. Tais objetivos buscavam expandir o número de vagas para as crianças, fortalecer a concepção de educação infantil expressa no documento entre as instâncias competentes e promover a melhoria do atendimento e da qualidade em creches e pré-escolas (BRASIL, 1994, p. 20). Quanto à definição de educação infantil, é considerado que esta “[...] pode ter um significado particularmente importante, quando se fundamenta numa concepção de criança como cidadã,

¹⁴ A exemplo dos participantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que já fora indicado anteriormente.

¹⁵ A Comissão Nacional de Educação Infantil (CNEI), foi instituída pela Portaria nº 1.264 de 1993 do Ministério da Educação e do Desporto. A Comissão deveria subsidiar a implementação de políticas na área de educação infantil e tinha o prazo de 60 dias para apresentar a Política Nacional de Educação Infantil.

¹⁶ As instituições que participaram da homologação da Política Nacional de Educação Infantil de 1994 foram: Secretaria de Educação Fundamental; Secretaria de Projetos Educacionais Especiais; Ministério da Saúde; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP/Brasil); Legião Brasileira de Assistência (LBA); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA); Pastoral da Criança/CNBB, segundo a Portaria nº 1.264 de 1993 (Brasil, 1993).

como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento” (BRASIL, 1994, p. 12).

Ainda na década de 1990, os documentos produzidos internacionalmente chegaram ao Brasil e influenciaram as políticas em educação, afinal, conforme Peroni (2003), já existiam avaliações desenvolvidas pelas agências internacionais da educação brasileira. Dentre os documentos que mais influenciaram, devemos destacar três: o *Prioridades y estrategias para la educación: Exame del Banco Mundial* (1996) – Banco Mundial; *Educación, um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o Século XXI* (1996) – UNESCO; e *Educación e conocimiento: eixo da transformação produtiva com equidade* (1995) – CEPAL.

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

O interesse das instituições financiadoras pelas questões sociais, como indicado por Soares (1998), apenas cresceu após o aumento do número de pessoas pobres devido às crises e aos programas de desregulamentação¹⁷ e liberalização, patrocinados pelo FMI e desenvolvidos no Brasil, mais tardiamente, no final da década de 1980 com a eleição de Fernando Collor de Mello e intensificado com o governo FHC. Concomitante ao processo de interesse pela questão social, se iniciava no país a articulação dos programas de renda mínima “[...] com uma estreita vinculação com os programas educacionais e voltados para os estratos mais pobres da população [...]”, de acordo com Oliveira e Duarte (2005, p. 280). Nesses

¹⁷ Os programas de desregulamentação são considerados a partir do proposto por Bresser Pereira com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), em que a interferência deste deveria ser reduzida, a partir de um processo de desburocratização e de desregulamentação dos serviços públicos. O Estado não seria mais o responsável direto do desenvolvimento social e econômico, para ser promotor e regulador, e, neste sentido, todas as funções, antes desempenhadas pelo Estado e que poderiam ser disponibilizadas pelo setor privado, segundo o Plano Diretor (1995), deveriam ser desregulamentadas.

termos, havia uma aproximação das políticas educacionais aos programas compensatórios e a desresponsabilização em se cumprir as políticas. Descentralização, representada, no governo FHC pela parceria público-privado, principalmente, pelos documentos normativos da época.

Essa aproximação do privado com o público traduziu-se na transformação das necessidades sociais e coletivas dos trabalhadores em demandas mercantis, devendo estas serem supridas pelo setor privado, ampliando, ao máximo, a margem de atuação das empresas particulares em um espaço antes coberto pelo setor público (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 286).

Consideramos, dessa forma, que, após a desobrigação do Estado, como apresentado no documento de Reforma do Aparelho de Estado, das funções sociais, como educação e saúde, houve tendência em se assegurar as políticas sociais por meio de programas focalizados. Neste sentido, PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância são considerados casos exemplares da efetivação de estratégias descentralizadas, para a compensação de carências, de cuidado e de educação que, encontram respaldo na PNEI (2006).

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

O que se quer destacar, nesta linha argumentativa, é 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 dimanar em toda a escala societária (NETTO, 2009, p.29).

Netto (2009), ao indicar essa sistemática, nos possibilita compreender que há uma luta de interesses e uma resignificação das orientações para se organizar as políticas e que o jogo social configura em um processo contraditório, a garantia de direitos sociais pelo Estado. As políticas concedidas pela União são, nessa perspectiva, consideradas políticas sociais, no entanto, são orientadas para os mais vulneráveis – os mais pobres ou aqueles que se encontram em risco pessoal e social; são transformadas em benfeitorias e desenvolvidas não

mais pelo Estado, mas financiadas por ele; e são vinculadas à participação social representada pelo terceiro setor¹⁸. Verificamos, nessa proposição,

[...] a firme orientação de redução dos gastos públicos destinados à proteção social, principalmente dos pobres, e a priorização da assistência social aos mais pobres, em geral, com fundos públicos criados para este fim, com existência provisória. O Estado passa a se relacionar com os cidadãos, dividindo-os em dois tipos: os contribuintes/consumidores e os destituídos/assistidos (OLIVEIRA; DUARTE, 2005 p. 288).

As políticas públicas, defendidas pelo Estado brasileiro, não se destinam a todos, são descentralizadas e não têm continuidade, o que dificulta as avaliações dos programas ou mesmo a articulação de trabalhos que possam melhorar o atendimento educacional às crianças. Coraggio (1996, p. 78) acrescenta ainda que essas políticas são utilizadas como instrumentalização das políticas econômicas de maneira a permitir a introjeção “[...] nas funções públicas [d]os valores e critérios do mercado [...]”. No sentido de estratégia do mercado e não como prioridade de desenvolvimento humano é que são desenvolvidas as políticas para a educação infantil no Brasil.

O documento PNEI (2006) é consolidado, nesse percurso histórico de construção do Estado brasileiro, como parte do processo de afirmação das ações e da Política de Educação Infantil. Os documentos das instituições internacionais, seu apoio e financiamento indicam aproximação das políticas para a educação infantil, no Brasil, dos preceitos assinados internacionalmente. Dessa forma o Ministério da Educação e suas políticas são analisados para compreendermos a constituição das ações, da maneira como se alinham paulatinamente aos preceitos do mercado e passam a ser efetivadas enquanto políticas sociais, deixando o caráter público em segundo plano.

2.2 Política de Educação Infantil: as ações do MEC

O atual Ministério da Educação (MEC), ao longo da consolidação de políticas no Brasil, teve diversas denominações e cada qual representou a relação e a importância dada à

¹⁸ A definição que segue apresenta a posição do Estado em relação a este conceito e, neste sentido, o terceiro setor é a parcela da sociedade que é considerada privada, sem fins lucrativos. Ao considerar o primeiro setor como o Estado e suas instâncias deliberativas e o segundo setor como as empresas privadas, a partir da consolidação do terceiro setor, cresceu o campo de instituições que poderiam desempenhar as funções antes do Estado. Bresser Pereira (2001) indica que o terceiro setor é a melhor opção para as políticas sociais, para as funções não exclusivas do Estado, como a oferta de saúde, educação, de atividades científicas, por exemplo.

educação no Brasil nos diferentes tempos históricos. Criado a partir do governo de Getúlio Vargas em 1930, foi nomeado Ministério da Educação e Saúde Pública, mas não desenvolvia trabalhos vinculados à educação, pois esta era responsabilidade do Ministério da Justiça. A primeira organização do MEC¹⁹ deveria se responsabilizar pelas atividades da saúde, meio ambiente, esporte e educação e vinculavam-se essas ações ao que era característica da época, a educação como caráter higienista, de acordo com Kuhlmann (2000).

Na década de 1930 havia a luta da Igreja Católica pelo direito de oferecer educação e existia o embate entre aquela e os defensores de uma educação laica. Nesse período foi elaborado o *Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova* em 1932 que assegurava a educação laica. A partir do embate entre os favoráveis pela escola laica e os que defendiam a escola confessional e da consolidação da Constituição Federal de 1934, foi possível assegurar a educação como direito de todos, sendo esta de responsabilidade da família e dos poderes públicos. E foi entre os períodos de 1934 a 1945, sob a direção de Gustavo Capanema²⁰, que o Ministério da Educação e da Saúde Pública fez a Reforma do Ensino Secundário e Universitário, dando início à implantação das bases para o que temos hoje enquanto educação.

Em 1953, o MEC foi separado da área da saúde, passando a ser denominado Ministério da Educação e da Cultura, com a sigla que utilizamos ainda hoje, como indica *O MEC: história* (BRASIL, 2010c). O processo de discussão da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que foi aprovada em 1961 mas já vinha sendo discutida há 13 anos – período de 1948 a 1961 –, ao ser assinada, permitiu maior autonomia e descentralização das ações em educação por Estados e municípios. É dessa época também – criado em 1962 – o salário educação que conhecemos.

Já no período de ditadura militar no Brasil, os ajustes por que passou a educação brasileira, pela aprovação da Lei nº 5692 de 1971, que versava sobre o ensino de primeiro e segundo graus, permitiram a consolidação do ensino obrigatório para as crianças dos sete aos 14 anos, atual ensino fundamental. Para o ensino secundário, criaram-se uma base nacional comum e o espaço para a parte diversificada que atenderia às diferenças regionais às ambas faixas de escolarização.

¹⁹ As informações relacionadas ao histórico do Ministério da Educação e sua nomenclatura foram retiradas do próprio sítio eletrônico do Ministério, *O MEC: história* (BRASIL, 2010c).

²⁰ Gustavo Capanema (1900-1985) foi nomeado Ministro da Educação e da Saúde Pública em 1934, pelo Presidente Getúlio Vargas, cargo em que permaneceu até 1944. A conhecida Reforma Capanema possibilitou consolidar as bases para a educação nacional e, em 1942, foi instituída a Reforma da Educação, a partir das Leis Orgânicas do Ensino: Secundário, Comercial, Industrial e Superior, que propiciaram a criação das escolas técnicas: SESI/SESC/SENAI, como apresenta Romanelli (2001).

No ano de 1992, esse Ministério tornou-se Ministério da Educação e do Desporto, em virtude da criação do Ministério da Cultura em 1985 e, apenas a partir de 1995, ele passou a ser conhecido como Ministério da Educação e a se responsabilizar apenas por essa área. Da mesma forma como na primeira LDB, a Lei de 1996 teve, em sua tramitação, um processo conturbado, que se arrastou nas Câmaras desde a promulgação da Constituição de 1988 até sua homologação, em 1996, e que, nesse caso, não representou os anseios democráticos assegurados pela Carta Magna, segundo Peroni (2003).

A Constituição de 1988 passou a ser efetivada por Medidas Provisórias e Emendas Constitucionais, como destacado por *O MEC: história* (BRASIL, 2010c). O financiamento da educação, por exemplo, foi possibilitado pela Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Fundef), e foi substituído por outra política de financiamento, o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (Fundeb). A distinção fundamental dessas duas políticas está na faixa de atendimento. O Fundef, que atendia apenas ao ensino fundamental – período obrigatório –, foi substituído pelo financiamento da educação básica, e, dessa forma, educação infantil e ensino médio passaram a receber verbas desse Fundo.

Quanto ao financiamento da educação infantil, este apenas passa a ser garantido pelo MEC com a implantação do Fundeb. *O MEC: história* (BRASIL, 2010c) ainda ressalta a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como propostas integralizar e incentivar a educação, desde a básica até a profissional e superior. O Ministério chama ainda a comunidade para participar do processo educativo, pois, segundo o próprio MEC, é a partir desse trabalho em conjunto que se pode desenvolver a educação.

As políticas desenvolvidas pelo MEC²¹ abrangem desde a educação infantil até o ensino superior. No tema da Educação Básica, são encontrados 28 programas:

Programas do MEC	
Sigla	Programa
CNIJMA	Conferência Nacional Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente
	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
	Exame Nacional do Ensino Médio
	Ensino Fundamental de Nove Anos
PEIBF	Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira
	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública
	Coleção Explorando o Ensino
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

²¹ O organograma do MEC que consta com diversos órgãos, secretaria, institutos, coordenações e autarquias, segundo *Estrutura organizacional* (BRASIL, 2010a), está nos anexos desta pesquisa.

	Profissionais da Educação
Gestar II	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
	Merenda Escolar
	Olimpíadas da Língua Portuguesa
	Olimpíadas de Matemática
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLEM	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
	Prêmio Ciências no Ensino Médio
	Prêmio Professores do Brasil
	Pró-Letramento
	Mobilização pela Qualidade da Educação
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
	Proinfantil
SPE	Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas
	Prova Brasil
	Provinha Brasil
	Rede Nacional de Formação Continuada de Professores

Fonte: *Programas e Ações* (BRASIL, 2010d).

A educação infantil passou a ser consolidada, durante a década de 1990, e compreender suas proposições a partir da LDB²² nos permitirá entender o processo de consolidação dos direitos e a forma como a educação infantil passou a ser efetivada. No livro das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica* (2001), em que constam as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (2001), é destacado o avanço do setor da educação infantil a partir da Constituição Federativa (1998) e da LDB (1996), que concede indícios de como deveria ser uma política nacional para essa etapa de educação²³:

Uma política nacional para a infância é um investimento social que considera as crianças como sujeitos de direitos, cidadãos em processo de

²² Os documentos a serem analisados serão os subsequentes à LDB, pois no item anterior desta seção foram tratados os primeiros documentos da década de 1990, a constar: o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), a Política Nacional de Educação Infantil (1994), a própria LDB (1996), sem desconsiderar o ECA (1990) e a Constituição Federal (1988).

²³ Para considerar o Documento das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*, utilizaremos a contextualização histórica que consta no livro das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica* (2001) sob o Parecer CNE/CEB 22/98 e a lei que institui o Documento das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* sob a Resolução CNE/CEB 01/99. Dessa forma, em vários momentos aparecerão duas referências distintas do mesmo documento. Para as considerações das DCNEI, ainda será observada a Resolução CNE/CEB 05/2009, que institui a versão atual das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*.

desenvolvimento e alvo preferencial de políticas públicas. A partir dessa definição, além das próprias crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, são também alvo de uma política nacional para a infância os cuidados e a educação pré-natal voltados aos futuros pais (BRASIL, 2001, p. 11, grifo do autor).

As ações de cuidar e educar são temas centrais nos documentos para a educação infantil e devem ser asseguradas e desenvolvidas integralmente em uma educação que não dependa exclusivamente do Estado e que deve ter sua responsabilidade dividida com as famílias, a sociedade civil e o setor privado. Cabe ainda a esses documentos nortear a proposição de pressupostos e propostas curriculares, de maneira a estabelecer paradigmas que embasarão ações de cuidado e de educação com qualidade (Brasil, 2001). As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2001) indicam que “O indispensável, entretanto, é que, ao elaborar **suas propostas pedagógicas para a Educação Infantil, os educadores se norteiem pelas Diretrizes Curriculares Nacionais aqui apresentadas**” (BRASIL, 2001, p. 12, grifo do autor).

Para as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2001) existem dois grupos de crianças que merecem atenção especial: as portadoras de necessidades educacionais especiais e as em situação de pobreza que, no decorrer da história da educação infantil, no Brasil, foram deixadas à margem da educação²⁴. Essas Diretrizes ressaltam que a educação infantil enfrenta problemas de formação de profissionais da educação, tanto no nível médio quanto no superior, por ter cursos deficitários²⁵ e pela sua não-obrigatoriedade, o que não implicaria financiamentos diretos como para o ensino fundamental. Ao falar do ser criança, as DCNEI (2001) as tratam como:

[...] seres humanos portadores de todas as melhores potencialidades da espécie:

- 1. inteligentes, curiosas, animadas, brincalhonas, em busca de relacionamentos gratificantes, pois descobertas, entendimento, afeto, amor, brincadeira, bom humor e segurança trazem bem-estar e felicidade;**
- 2. tagarelas, desvendando todos os sentidos e significados das múltiplas linguagens de comunicação, por onde a vida se explica;**

²⁴ As crianças com necessidades educacionais especiais passaram a ser consideradas nas legislações educacionais a partir da LDB n° 9.394/96 na década de 1990 e as crianças em situação de pobreza sempre tiveram, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Brasil (2001), uma educação pobre para pobres, sem a preocupação de se ter profissionais formados na educação das crianças de zero a três anos das creches.

²⁵ Devemos considerar que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil foram assinadas no final da década de 1990, apenas três anos após a homologação da LDB (1996), e que a realidade de formação dos profissionais da educação não é a mesma em relação a que temos após os primeiros anos do século XXI.

- 3. inquietas, pois tudo deve ser descoberto e compreendido, num mundo que é sempre novo a cada manhã;**
4. encantadas, fascinadas, solidárias e cooperativas, desde que o contexto ao seu redor e principalmente nós adultos/educadores saibamos responder, provocar e apoiar o encantamento e a fascinação, que levam ao conhecimento, à generosidade e à participação (BRASIL, 2001, p. 15, grifo do autor).

Na intenção de educar essas crianças, como ação complementar à da família, é que devem trabalhar os professores. As atividades educativas, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2001), são chamadas de programas e estes devem partir das atividades lúdicas para promover o cuidado e a educação das crianças da educação infantil, sempre em um processo complementar do qual fazem parte Estado, família, escola e sociedade civil. Não é desvinculado, dos programas, nenhum dos aspectos que envolvem o desenvolvimento da educação, inclusive o fator econômico da não-reprovação dos alunos de ensino fundamental que tiveram boa educação infantil.

Em uma década de discussões acerca dos sujeitos educacionais, a nova concepção do ser criança é tratada, pelas DCNEI (2009a), como ser histórico em busca de sua construção coletiva:

Art. 4º As propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (Brasil, 2009a, p. 1).

A institucionalização da educação infantil passa a se tornar evidente, pois nas DCNEI (2009a), há uma passagem de uma visão ingênua da criança – pelo menos na sua apresentação como ser histórico e social – para uma consideração historicizada de um sujeito em construção. Enquanto que, nas DCNEI (2009), as crianças constroem sentido a partir da relação histórica, nas DCNEI (1999, p. 1) as crianças eram reconhecidas “[...] como seres íntegros, que aprendem a ser e conviver consigo próprios, com os demais e o próprio ambiente de maneira articulada e gradual [...]”, como seres que são inseridos no ambiente.

Enquanto que, para as DCNEI (1999), o desafio da educação infantil era conceder as bases para que as crianças se desenvolvessem e, por meio de um processo gradual, conseguissem os conhecimentos para entrarem no ensino fundamental, as DCNEI (2009a) pretendem uma proposta pedagógica pautada nos respeito pelos princípios éticos, políticos e estéticos, o cumprimento da função sócio-política da educação e denotam nos objetivos:

Art. 8º A proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve ter como objetivo garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças (BRASIL, 2009a, p. 2).

As DCNEI (2001) destacam o valor atribuído à criança como cidadão de direitos a partir da homologação das legislações – Constituição (1988), ECA (1990) e LDB (1996) – e a importância de se ter clareza dos índices de matrículas na educação, algo que não teria certeza absoluta devido ao grande número de instituições que não estavam no âmbito dos sistemas educacionais municipais e estaduais. Algo que, pelo menos no papel, deve deixar de existir, pois as DCNEI (2009a) indicam que a educação infantil deve ser ofertada, obrigatoriamente, para todas as crianças entre quatro e cinco anos e as que fizerem seis depois de 31 de março, em instituições não domésticas, em tempo parcial ou integral. Ressaltamos, entretanto, que há uma diferença entre o que é proposto pelas políticas e o que, de fato, é efetivado.

A sistematização da educação infantil, no Brasil, foi a proposta educacional, articulada pelas políticas sociais integradoras. Pois, por se tratar dos primeiros anos de vida das crianças, seria o período em que os pais mais necessitam do apoio de políticas articuladas à educação como: cuidados com o pré-natal e atenção aos primeiros anos de vidas, de maneira a desenvolver cuidado e educação. No entanto, conforme as DCNEI (2001), embora essa articulação fosse assegurada pelas legislações da área, a sua garantia deveria se efetivar a partir da participação dos segmentos sociais.

A década de 1990 se constituía, então, em efetivadora de políticas que tinham em sua base a promessa da formação inicial e continuada dos profissionais em educação; a garantia do nível mínimo exigido em lei para os educadores; a ampliação do atendimento educativo às crianças; a articulação entre educação e cuidado; a consideração do ser criança enquanto sujeito criativo portador de direitos e que, portanto, deveria receber uma educação infantil que fosse articulada aos demais programas de atendimento social; e a garantia dessa educação pela União e, principalmente, pela relação entre pais, profissionais da educação e sociedade civil, segundo as DCNEI (1999).

Conforme as DCNEI (1999), os princípios éticos, políticos, de direitos, deveres e cidadania devem ser garantidos ao se observar o processo democrático no qual se insere a articulação ensino-aprendizagem, e o qual, pautado em uma relação de solidariedade, respeito e sensibilidade, deve incentivar a criação artística, a criatividade e a ludicidade. Essa

articulação deve ser capaz de integrar o educar e o cuidar, de maneira a permitir o atendimento integral das crianças, que devem ser consideradas pelas propostas pedagógicas das DCNEI (1999).

A avaliação dessa etapa de educação, tanto para as DCNEI (1999), quanto para as DCNEI (2009a), deve ser realizada por meio do acompanhamento pedagógico dos trabalhos desenvolvidos com as crianças, mas que não devem ser utilizados com o objetivo de promoção para a próxima etapa de educação, mas também que não retenham a criança na educação infantil. Outro aspecto fundamental destacado pelas DCNEI (1999) é a consolidação das propostas pedagógicas apenas pelos profissionais formados e qualificados para atuar nessa etapa de educação para desempenhar os processos de cuidado e de educação com qualidade, de maneira a garantir às crianças atividades organizadas, calendários a serem cumpridos, atendimento multidisciplinar, espaço físico adequado, de maneira que possam ser desenvolvidas, avaliadas e aperfeiçoadas as diretrizes para a educação infantil.

Consideramos, no entanto, que, embora as DCNEI (2009a) em parte tenham garantido uma instrumentalização à educação infantil ao assegurar que os currículos deveriam respeitar as especificidades regionais – como a educação indígena -, esta garantia da formação profissional mínima para a atuação na educação infantil deixa de estar presente, no documento. Nesse processo em que foram estabelecidas as DCNEI que vão orientar a organização da educação infantil nas instituições educacionais constam, ademais, as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil sob o Parecer CNE/CEB N° 04/00, que embora não tenham obrigatoriedade de lei, são indicadas para estruturar a educação infantil.

Em concordância com os preceitos legais na efetivação do ideal democrático de educação, defendidos desde a Constituição Federal (1988), devemos considerar que a educação infantil tem fator diferencial na educação, pois deve integrar o educar e o cuidar em todos os âmbitos em que a criança esteja envolvida. Isso requer ponderar os vários profissionais que trabalham com essa etapa de educação bem como a estrutura física para haver um centro de educação infantil. Para se esclarecer as dúvidas desse processo e assegurar a garantia da educação infantil são efetivadas as Diretrizes Operacionais (2000), com as finalidades de: vinculação, nos Sistemas de Ensino, das instituições de educação infantil; consolidação, nas instituições de educação infantil, do Regimento Escolar e das propostas pedagógicas; formação de profissionais e educadores para o trabalho na educação infantil; e legislação sobre os recursos materiais e espaços físicos da educação infantil.

As Diretrizes Operacionais (2000) destacam que o processo de transição democrática da educação infantil deve ser efetivado pela implementação de políticas públicas

desenvolvidas em parceria, a partir da colaboração entre as esferas da Federação e a sociedade civil. Asseguram o direito legal e constitucional às políticas educacionais no atendimento às crianças e indicam que:

A Política Nacional para a infância deve considerar as crianças como sujeitos de direitos, cidadãos em processo e alvo preferencial de políticas públicas integradas. Devem, também, ser alvo da política nacional para a infância, os cuidados e a educação pré-natal, voltados aos futuros pais (BRASIL, 2000, p. 3-4).

As Diretrizes Operacionais (2000) ratificam os direitos concedidos às crianças e às famílias pelas demais legislações brasileiras, como o direito à saúde; à educação; à proteção à maternidade e à família; à infância; à assistência aos desamparados; à assistência gratuita das crianças em creches e pré-escolas; à vida; à alimentação; ao lazer; à cultura; ao respeito; à dignidade; à liberdade. E possibilitam a proteção ao considerar que crianças e adolescentes devem estar a salvo de quaisquer formas de violência, discriminação, exploração, negligência, opressão e crueldade. Deve, ainda, ser garantido às crianças o direito à educação, como expresso na forma da Lei, em creches e pré-escolas públicas, pelos municípios. Essas Diretrizes²⁶ consideram, ademais, as convenções internacionais das quais o Brasil é signatário e que fazem compreender os direitos concedidos às crianças como dos mais avançados do mundo²⁷.

Ao tratar sobre o financiamento, as Diretrizes Operacionais (2000) indicam que este deve ser realizado a partir da destinação dos recursos não subvinculados ao ensino fundamental; deve, igualmente, ser acrescido de outros impostos e da articulação entre os setores da cultura, saúde e assistência social, articulação que ainda não acontece e que prejudica o financiamento da educação infantil. No entanto, tais Diretrizes indicam que o processo de racionalização e gestão eficaz dos recursos já existentes permitiria crescimento no atendimento às crianças. Seria necessário, ainda, criar um consenso a respeito da prioridade da educação infantil para se conseguir a legitimação da articulação entre imprensa, sociedade civil, esferas da União e os Ministérios do Trabalho, da Previdência e Assistência Social, da Justiça e da Saúde, com a finalidade de se aumentar os recursos financeiros à educação infantil.

²⁶ Trazem os documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário: *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948); *Convenção Internacional sobre Direitos da Criança* (1989); e *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (1990).

²⁷ Posição assumida e defendida pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (2000), publicadas no início de 2000.

As Diretrizes Operacionais (2000) indicam que, com o apoio das áreas de Assistência Social, Trabalho, Saúde e Justiça, instituições de educação infantil, públicas e privadas sejam fiscalizadas com base na legislação municipal ou na estadual, que atuem por meio destas e que estejam vinculadas, preferencialmente, aos sistemas de ensino. A autorização de funcionamento das escolas de educação infantil será limitada, implicando a constante atualização das instituições em conformidade com a legislação vigente. Todas as instituições, dessa forma, deverão trabalhar de acordo com a legislação em vigor e garantir a construção do Regimento Escolar, utilização de espaços físicos, aquisição de materiais e equipamentos pedagógicos e contratação do quadro de recursos humanos capacitados.

O Regimento Escolar e a proposta pedagógica são indicados, pelas Diretrizes Operacionais (2000), como os aspectos que devem ser construídos pelos professores envolvidos e que devem orientar as ações pedagógicas. Suas práticas se pautariam no respeito ao desenvolvimento das capacidades cognitivas nas crianças e promoção da construção da autonomia, identidade e cidadania. As equipes de trabalho das instituições de educação infantil devem ter, em sua formação inicial, o mínimo exigido por lei para atuar nas ações de educação e cuidado e elas teriam um prazo até 2007 para adequar o quadro de profissionais à formação mínima, qual seja:

- a. Os professores das instituições de educação infantil públicas ou privadas, deverão possuir, pelo menos, o diploma de curso normal de formação de professores de nível médio, conforme o Art. 62 da LDB/96 e Pareceres 10/97, 1/99 e 2/99 da CEB do CNE (BRASIL, 2000, p. 9)²⁸.

A formação inicial e a possibilidade de formação continuada deverão ter apoio das Secretarias de Educação, Institutos Superiores de Educação, Conselhos e Fóruns de Educação no intento de formar e capacitar todos os profissionais das instituições de educação infantil. O último item das Diretrizes Operacionais (2000) destaca a coerência necessária da adequação dos espaços físicos e recursos materiais ao que foi assumido por cada instituição de educação infantil, nas propostas pedagógicas, em conformidade com a legislação vigente. Aspectos como: a segurança, a localização, o meio ambiente, o acesso, o saneamento, a salubridade, a higiene, o tamanho, a ventilação, a temperatura e a luminosidade devem estar de acordo com

²⁸ Os pareceres considerados pelas Diretrizes Operacionais (2000) são: Parecer CNE/CEB 10/97, que institui as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Parecer CNE/CEB 01/99, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; e a Resolução CNE/CEB 02/99, que institui as Diretrizes Curriculares para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal.

as condições e diversidades climáticas. Nas condições externas e internas das instituições de educação infantil devem ser observados:

- Ventilação, temperatura, iluminação, tamanho suficiente, mobiliário e equipamento adequados;
- Instalações e equipamentos para o preparo de alimentos que atendam às exigências de nutrição, saúde, higiene e segurança, nos casos de oferecimento de refeição;
- Instalações sanitárias suficientes e próprias para uso exclusivo das crianças;
- Local para repouso individual pelo menos para crianças com até um ano de idade, área livre para movimentação das crianças, locais para amamentação e higienização e espaço para tomar sol e brincadeiras ao ar livre;
- Brinquedos e materiais pedagógicos para espaços externos e internos dispostos de modo a garantir a segurança e autonomia da criança e como suporte de outras ações intencionais;
- Recursos materiais adequados às diferentes faixas etárias, à quantidade de crianças, atendendo aspectos de segurança, higienização, manutenção e conservação (BRASIL, 2000, p. 10).

As Diretrizes Operacionais (2000) acrescentam também que as instituições de educação infantil devem seguir o disposto no Art. 25 da LDB 9.394/96 e atender ao número de professor por criança. Este número, no entanto, não fica definido pelas Diretrizes Operacionais que indicam que demais normas deverão ser criadas para atender à legislação.

No mesmo contexto de discussão dos documentos que asseguram a educação infantil consta o Plano Nacional de Educação (2001)²⁹. O Plano (2001) indica em seu histórico que, desde a instalação da República brasileira, é citada a importância de um plano para a educação, mas que este foi se efetivar a partir da mobilização do *Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova* em 1932 e que culminou na inclusão de um artigo na Constituição Federal de 1934 que indicava a necessidade da criação do Plano Nacional de Educação. Este, que foi surgir apenas em 1962, continha somente metas quantitativas e qualitativas para a educação e não se constituía enquanto projeto de lei. Sofreu alterações de descentralização em 1965 e uma nova revisão em 1966, sendo que em 1967 passou a ser considerado enquanto meta política de efetivação de lei.

O Estado, a partir da Constituição Federal (1988), passou a considerar um Plano, com força de lei, de longo prazo e que promovesse estabilidade às políticas para a educação. A

²⁹ Existe, em âmbito nacional, a discussão iniciada para a consolidação do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020, em 2009, pela constituída Comissão Bicameral para estudo do Plano Nacional de Educação (2011-2020) e foi publicado o documento Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020 sob a Portaria CNE/CP n. 10/2009. Em 2010 o Conselho Nacional de Educação organizou, em todo o país, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), para discutir a consolidação do PNE. O novo Plano Nacional de Educação 2011-2020 está em trâmite no legislativo.

LDB 9.394/96, em seus artigos 9º e 87º, estabeleceu que a construção do Plano Nacional de Educação ficaria sob responsabilidade da União em um processo de colaboração com seus entes federados. O PNE (2001) não indica, no seu processo de tramitação, o embate entre os planos divergentes enviados à Câmara dos Deputados, tampouco a luta entre os profissionais de educação para aprovar um plano progressista, apenas considera que dois projetos de lei³⁰ foram apresentados e que eles correspondiam às discussões sobre educação que eram realizadas desde o início da década de 1990 com o marco fundamental na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990).

A síntese de objetivos apresentada no histórico pelo PNE (2001) indica que este Documento legislará sobre: elevação do nível de escolaridade dos brasileiros; melhoria da qualidade do ensino; diminuição das desigualdades regionais e sociais no que se refere ao acesso e à permanência na escola; e democratização da gestão do ensino, na construção dos projetos pedagógicos com o apoio dos profissionais da educação e no trabalho dos conselhos escolares. O Documento em questão estabelece cinco prioridades para as quais existirá um trabalho para atendimento progressivo – até que se alcance a totalidade da educação – em virtude da falta de financiamento suficiente para a educação: ensino fundamental obrigatório para crianças de sete a 14 anos; ensino fundamental a todos que não o fizeram e/ou não o concluíram em idade própria; ampliação dos outros níveis de educação – educação infantil, ensino médio, educação superior –; valorização da carreira dos profissionais da educação; e desenvolvimento das formas de avaliação dos níveis e modalidades de educação.

O documento que concede os subsídios para o novo PNE, intitulado *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020* (2009b) deverá se pautar em dois processos a serem alcançados: a democratização do ensino, por meio de uma expansão com qualidade, e uma universalização também com qualidade. Entretanto, devemos ressaltar que essa democratização e universalização, propostas pelo novo PNE, se referem apenas à educação básica. O documento Brasil (2009b, p.5-6), ao analisar o que é o atual PNE, indica:

O atual PNE estrutura-se a partir de uma Introdução, na qual apresenta seu histórico, objetivos e prioridades; indica diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas. Estabelece 295 metas distribuídas pelos dois níveis educacionais (Básico e Superior) e elas modalidade de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e tecnologias educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação

³⁰ Os dois projetos de lei encaminhados foram: Projeto de Lei nº 4.155, de 1998, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados pelo Deputado Ivan Valente, em 10 de fevereiro de 1988, e o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apresentado à mesma Câmara pelo Poder Executivo em 11 de fevereiro de 1998.

Escolar Indígena), sendo que para a Educação Superior, estabelece metas para seu financiamento e gestão; e, em tópicos distintos, indica objetivos e metas para a formação dos professores e valorização do magistério, para o financiamento e a gestão da Educação Básica, e para o acompanhamento e a avaliação do próprio plano.

O Documento indica que, embora ainda tenha muitas lacunas, a implantação do PDE possibilitou que muitas metas do PNE (2001) fossem alcançadas e que a efetivação de alguns projetos e programas foi fundamental para que isso ocorresse:

[...] FUNDEB, Diretrizes para a Educação Infantil; o Ensino Fundamental de nove anos; o Ensino Médio integrado à Educação Profissional; política nacional de Educação Especial; diversas políticas de inclusão e diversidade; expansão do Sistema Federal de Ensino, com os IFET e IFES; PNPG 2005–2010; Plano de Ações Articuladas – PAR; programas de alimentação, livro didático e de transporte escolar; Política e Plano Nacionais de Formação de Professores; a CAPES da EDUCAÇÃO BÁSICA; piso salarial nacional de professores; diretrizes de carreira, a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB [...] (BRASIL. 2009b, p. 7)

Ao contrário do que é ressaltado pelos documentos oficiais acerca da eficiência do PNE (2001), Saviani (2007) nos concede base para entendermos a vinculação da educação aos preceitos de desobrigação do Estado e, por que não dizer, àqueles defendidos em âmbito internacional.

Uma análise do conjunto do documento permite concluir que a proposta do Plano se limitou a reiterar a política educacional que vinha sendo conduzida pelo MEC e que implica a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar (SAVIANI, 2007, p. 168).

O item específico da educação infantil, tratado pelo PNE (2001), se inicia ao retomar o histórico dessa etapa de educação, no Brasil, no qual destaca o processo de vinculação ao sistema nacional de educação e o crescimento da importância científica dessa modalidade de educação para o desenvolvimento das crianças. É indicado que a educação da criança pequena é fundamental para o seu desenvolvimento posterior, pois esta deverá criar, desde pequena, compromissos a serem desenvolvidos ao longo da vida: cooperação, responsabilidade, solidariedade e autoconfiança. A educação infantil é apresentada como a primeira educação da pessoa e atua de forma complementar à da educação desempenhada pela família.

Considera-se, no âmbito internacional, que a educação infantil terá um papel cada vez maior na formação integral da pessoa, no desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem e na elevação do nível de inteligência das pessoas, mesmo porque inteligência não é herdada geneticamente nem transmitida pelo ensino, mas construída pela criança, a partir do nascimento, na interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos.

Avaliações longitudinais, embora ainda em pequeno número, indicam os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro (BRASIL, 2001, p. 40).

A educação infantil deve ser efetivada com vistas a construir, em cada criança, o conhecimento, por meio da sua interação com o mundo, e deve ser tida como a melhor forma de retorno econômico à sociedade. Essa etapa de educação, assegurada nas legislações, deverá ser alcançada pela efetivação dos planos e propostas pedagógicas e deve contar com ampliação de atendimento. O financiamento para essa primeira etapa de educação, como consta no PNE (2001), será feito pela estimativa de manifestação dos municípios, em relação ao número de alunos atendidos e não pelo potencial de atendimento total da educação infantil no Brasil. Por não ser etapa educacional obrigatória, não se disponibilizarão recursos financeiros para atender a todas as crianças de zero a seis anos. O PNE (2001) indica, ainda, que a educação infantil de qualidade deve ser garantida, em virtude do retorno positivo dessa fase da Educação Básica à sociedade, pois investir em educação infantil é garantir melhores alunos para o Ensino Fundamental.

Segundo o PNE (2001), as ações de cuidado e de educação devem ser indivisíveis para as crianças de zero a seis anos e, progressivamente, para as de zero a cinco anos, em função do Ensino Fundamental de nove anos, nas instituições de educação infantil, bem como os profissionais dessa etapa de ensino devem ser formados adequadamente com garantia de capacitação continuada. O PNE assegura compreender a crescente importância da educação infantil que é acompanhada por várias pesquisas e convenções discutidas internacionalmente pelos organismos multilaterais³¹ e indica como deverá ser a educação infantil pública no Brasil:

³¹ Embora o Plano Nacional de Educação (2001) afirme que existam várias pesquisas, acordos, convenções e organismos multilaterais que discutam a educação infantil, ele não os nomina e não indica quais sejam.

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este Plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres (BRASIL, 2001, p. 42).

O Documento indica que as instituições de educação infantil devem, aos profissionais já contratados, oferecer cursos para capacitação com a formação mínima exigida por lei e, a partir de, no máximo, três anos após o início do PNE (2001), somente contratar professores formados. A contratação deverá acontecer, preferencialmente, com aqueles profissionais que tenham formação superior e não mais de nível médio. Cabe ainda a promoção de cursos que promovam a formação inicial dos profissionais sem qualificação e que trabalhem com a educação infantil e a possibilidade de cursos de formação continuada.

É indicado pelo PNE (2001) que, em um período máximo de três anos, cada instituição de educação infantil, em colaboração com os municípios, tenha efetivadas suas propostas pedagógicas com a participação dos professores. Esses municípios devem, também, em três anos, por meio de acordo com as instituições de ensino superior, promover um processo de avaliação e acompanhamento das propostas pedagógicas das instituições de educação infantil, públicas e privadas, de maneira a permitir o acompanhamento das legislações vigentes, visto que tais propostas devem seguir, preferencialmente, as Diretrizes e os Referenciais para a educação infantil.

Cabe ainda, conforme o PNE (2001), aos municípios, em colaboração entre as áreas da educação, saúde, assistência social, União e Estados, o provimento de alimentação às crianças da educação infantil. Os municípios devem consolidar os Conselhos Escolares para o acompanhamento e avaliação da efetivação das políticas para a educação infantil e programas de acompanhamento de famílias com apoio financeiro, suplementação alimentar, técnico, jurídico e psicológico, nos casos de pobreza e de extrema desagregação familiar.

No documento que concede bases à construção do novo PNE, (Brasil, 2009b), são elencadas cinco prioridades a serem alcançadas para a educação infantil:

1. Consolidar políticas, diretrizes e ações destinadas à Educação Infantil, sobretudo considerando a obrigatoriedade a partir dos 4 anos, com a ampliação, apoio e otimização dos processos de organização, gestão e universalização gradativa desta etapa da Educação Básica.

2. Universalizar o atendimento público da pré-escola e ampliar significativamente o atendimento público em creches.
3. Garantir que o atendimento das crianças seja feito exclusivamente por profissionais devidamente habilitados, conforme a legislação vigente.
4. Promover, de modo integrado, revisão de todo o currículo da Educação Infantil, em decorrência do ingresso aos seis anos no Ensino Fundamental, tornado obrigatório.
5. Ampliar a oferta de Educação Infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas (BRASIL, 2009b, p. 29-30).

Embora essas metas sejam ambiciosas, elas não indicam que os objetivos serão alcançados no período que deverá valer o novo PNE – neste caso de 2011 a 2020 – tampouco que o Estado será o provedor desse atendimento. Apenas nos indica que é crescente preocupação se pensar em políticas para esta etapa educativa. Devemos considerar que existem ainda orientações para a educação infantil, a partir de 2003, influenciadas pelo programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) ³². Luis Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente e assumiu, como programa de educação para o Brasil, o documento: *Uma escola do tamanho do Brasil*³³.

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

³² A Coligação Lula Presidente, para as eleições de 2002, contou com o apoio dos partidos políticos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN), e Partido Comunista Brasileiro (PCB). O programa de governo para a educação era um documento indicava a situação da educação brasileira no período quanto à: garantia de permanência, democratização do acesso, qualidade da educação, colaboração e gestão da educação e valorização do profissional chamado de *Uma escola do tamanho do Brasil*.

³³ Para a educação infantil, o documento preconizava seis propostas que se destinavam a: criar uma política de financiamento com vistas à universalização da educação infantil; assegurar os padrões de qualidade tanto para a rede pública quanto privada; por meio do censo escolar, compor um sistema de informações que evidenciassem as demandas por educação infantil; promover a colaboração entre empresas, municípios e estados, o acesso dos filhos das trabalhadoras às creches; garantir a habilitação em educação infantil em todas as instituições que formam os professores; e “Criar a Câmara da Infância e da Adolescência, a ser composta pelos Ministérios da Educação, da Cultura da Saúde e de Desenvolvimento Social e Justiça, com o objetivo de estabelecer uma política integrada para a infância e a juventude” (PT, 2002, p. 14). Embora existisse a intencionalidade, com o novo governo em 2003, na consolidação da Câmara da Infância e da Adolescência a partir de uma ação que integraria os Ministérios do Desenvolvimento Social, da Justiça, da Saúde, da Cultura e da Educação e estes seriam parceiros, não foi encontrada, em nenhum dos respectivos sítios eletrônicos, a menção de existência dessa Câmara. Apenas foi localizada a Ata da Centésima Segunda Assembleia Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em que se indica a intenção da então atual gestão do MEC em criar a Câmara da Infância e da Adolescência, no entanto, nada mais consta sobre a criação da referida Câmara.

O percurso histórico da última década do século XX permitiu que houvesse a aprovação do documento da PNEI (2006) que se apresentava não enquanto lei, mas como orientadora e propiciadora do cumprimento do preceito constitucional de descentralização administrativa³⁴, possibilitando a participação dos cidadãos envolvidos na educação infantil na formulação de políticas públicas direcionadas às crianças de zero a seis anos³⁵ (BRASIL, 2006), por meio de debates estimulados entre o MEC e o Comitê Nacional de Educação Infantil.

O Estado, no documento da PNEI (2006), é apresentado como formulador, implementador, viabilizador de políticas e recursos para retomar o direito à educação, assegurado na Constituição, às crianças, tendo como ação complementar a da família. O documento apresenta, ainda, o histórico da educação infantil no Brasil, considerando-a nos períodos em que ela ainda era um cuidado extradomiciliar; em que instituições não governamentais – como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) – lhe concediam apoio técnico e financeiro, da mesma forma que considera que o atendimento da educação infantil, fora do Sistema Nacional de Educação, nas décadas de 1970 e 1980, ocorrera pela necessidade de as mães ingressarem no mercado de trabalho. O documento da PNEI (2006) leva em conta uma nova forma de entender o ser criança:

[...] atualmente emerge uma nova concepção de criança como criadora, capaz de estabelecer múltiplas relações, sujeito de direitos, um ser sócio-histórico, produtor de cultura e nela inserido. Na construção dessa concepção, as novas descobertas sobre a criança, trazidas por estudos realizados nas universidades e nos centros de pesquisa do Brasil e de outros países, tiveram um papel fundamental. Essa visão contribuiu para que fosse definida, também, uma nova função para as ações desenvolvidas com as crianças, envolvendo dois aspectos indissociáveis: educar e cuidar. Tendo esta função, o trabalho pedagógico visa atender às necessidades determinadas pela especificidade da faixa etária, superando a visão adultocêntrica em que a criança é concebida apenas como um vir a ser e, portanto, necessita ser “preparada para” (BRASIL, 2006, p.8).

³⁴ A descentralização político-administrativa é indicada pelo Artigo 204, inciso primeiro, da Constituição Federal (1988), em que cada esfera da União se responsabilizará pela instituição de normas gerais, coordenação, execução e avaliação de ações nas áreas sociais. Como cabe ao MEC consolidar a legislação, este cumpre sua função ao propor a Política Nacional de Educação Infantil (2006).

³⁵ Na presente data de pesquisa desta dissertação a consideração da faixa etária de atendimento da educação infantil se consolida entre as crianças de zero a três anos, nas creches, e as de quatro a cinco anos, na pré-escola, visto que a Lei do FUNDEB altera a idade de entrada das crianças na primeira série do Ensino Fundamental de sete para seis anos.

O documento retoma a importância das discussões e efetivações das políticas para a educação infantil no Brasil bem como a necessidade de as creches inserirem-se nesse contexto, de maneira a garantir medidas educativas e não apenas cuidados assistenciais (BRASIL, 2006 p. 9-10). Acrescenta, ainda, destaque à importância do desenvolvimento integral das crianças, da formação dos profissionais da educação infantil, das instituições e dos currículos para a educação da primeira infância.

O documento da PNEI (2006) apresenta a indissociabilidade entre educação e cuidado e o que era considerado na Constituição (1988) enquanto dever do Estado e da família foi apresentado pela LDB (1996) e ratificado pela PNEI (2006) como ação complementar da família. Tornava-se uma opção da família a matrícula em instituições públicas de ensino garantidas pelo Estado e direito da criança em participar da educação infantil³⁶. A qualidade desta etapa de educação será garantida por parâmetros estabelecidos de tal critério. É considerado, também, que devem existir articulações das políticas de educação com as demais áreas de desenvolvimento humano, como: a saúde, a assistência social, a cultura, a diversidade, os direitos humanos, dentre outras organizações e a sociedade civil, assim como se deve assegurar a realização de pesquisas que orientem a formação de políticas para a infância e para a educação infantil, no país.

A PNEI (2006), ao tratar do ser criança, afirma que a considera em sua totalidade³⁷, entende as especificidades de cada sujeito na maneira como cada um se relaciona com o brincar para entender o mundo. Enfatiza que a educação das crianças com necessidades educacionais especiais seja desenvolvida concomitante com a das outras crianças e que, diante de cada especificidade, deve ser ofertado o atendimento especializado. Considera o fortalecimento da relação entre instituições de ensino, crianças e pais bem como a integração das crianças com necessidades educativas especiais objetivos a serem alcançados.

O documento da PNEI (2006) dá ênfase às parcerias para a educação infantil de maneira a colaborar no desenvolvimento infantil e assegura que estados e municípios possam desenvolver suas propostas pedagógicas, mantendo-as em consonância com a lei vigente. Dentre os objetivos por ela estabelecidos, é ressaltado aquele em específico que garante “[...] espaços físicos, equipamentos, brinquedos e materiais adequados nas instituições de Educação

³⁶ Ressaltamos que se trata de um documento de 2006 e que, apenas em 2009 com as DCNEI, é que foi tornada obrigatória a matrícula das crianças de quatro ou cinco anos na educação infantil; lembramos ainda que, mesmo com as DCNEI, a primeira etapa da educação infantil, para as crianças de zero a três anos não tem caráter obrigatório.

³⁷ As afirmações sobre o fato de a criança ser considerada em sua totalidade nas políticas para a educação infantil foram atribuídas à Política Nacional (2006).

Infantil, considerando as necessidades educacionais especiais e a diversidade cultural” (BRASIL, 2006, p. 19).

As metas a serem consideradas pela PNEI (2006) abrangem o recurso financeiro a ser aplicado – 10% do Fundef – ao número de crianças atendidas pela educação infantil – 50% das crianças de zero a três anos até 2010 e 80% das de quatro a seis anos também até 2010, como destaca a o Plano Nacional de Educação (2001), corroborado também no documento da PNEI (2006). Apresentamos, a seguir, as metas por essa política propostas para serem efetivadas até o fim da década:

[...] em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, pela saúde e pela assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 6 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema [...]

Divulgar, permanentemente, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:

- espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
- instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;
- instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;
- ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da Educação Infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar;
- mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
- adequação às características das crianças com necessidades educacionais especiais (BRASIL, 2006, p. 21-22).

Somam-se a essas metas as que asseguram que as escolas de educação infantil somente serão construídas e funcionarão se atenderem aos requisitos de infraestrutura. As que já estiverem em funcionamento terão o prazo de cinco anos para se adaptarem a essa normatização, segundo a PNEI (2006). Apenas profissionais formados e concursados poderão exercer função educativa, extinguindo-se, progressivamente, os cargos de atendente, auxiliar – ou qualquer outra denominação existente – e passam a se exigir a formação mínima e a participação desses professores na formulação e avaliação das propostas pedagógicas. No entanto, ressaltamos que essas são apenas indicações que as escolas deveriam seguir, pois o documento PNEI não tem força de lei.

Na PNEI (2006) são estabelecido como estratégias de ação a consolidação de pesquisas; o desenvolvimento das técnicas pedagógicas; a aplicabilidade das políticas para a educação; a criação de grupos de trabalho para estimular e desenvolver técnica e financeiramente as instituições de educação infantil. Acrescentam-se, ainda, a elaboração e implementação de “[...] programas para fortalecer as funções diferenciadas das instituições e das famílias no que diz respeito à educação e ao cuidado das crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2006, p. 23).

São também metas firmar, pelas estratégias, conselhos e demais organizações em conjunto com a sociedade civil para fiscalizar e acompanhar o trabalho das instituições de educação infantil; fortalecer o processo de gestão democrática; garantir parâmetros nacionais de qualidade e incluir todas as instituições de ensino que atendem à infância; garantir a consolidação da Comissão de Política de Educação Infantil do Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica³⁸ para acompanhar e fiscalizar as políticas, o financiamento e a execução da educação infantil no país.

A PNEI (2006) propõe o apoio técnico de “[...] momentos de formação para as famílias e as comunidades escolares, oportunizando [lhes] o acompanhamento de seus filhos” (BRASIL, 2006, p. 24); distribuição, ainda, de materiais didáticos; discussão ampla da legislação e documentos da área e os instrumentos de formação docente, por meio de programas de atenção à educação infantil:

Apoiar financeiramente os municípios e o Distrito Federal na aquisição de brinquedos e materiais pedagógicos para a Educação Infantil (0 a 6 anos).
Apoiar financeiramente os municípios e o DF na aquisição de equipamentos, mobiliário, brinquedos e livros de literatura infantil, com prioridade para os que construíram, reformaram e ampliaram as instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006, p. 25).

Nesses termos, o documento da Política Nacional de Educação Infantil se efetiva a partir de suas recomendações e da aplicabilidade de outras políticas sociais que promovam uma intersecção com os demais níveis de intervenção do Estado na vida das famílias, como: saúde, assistência social, garantia à diversidade, entre outros setores.

Isso nos indica que as políticas aprovadas nacionalmente para a educação infantil não ocorrem apenas dentro das instituições de educação e que o atendimento às crianças, na primeira infância, deve ser promovido dentro das famílias e nos ambientes sociais em que são

³⁸ O Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica (CONPEB), foi instituído pelo MEC para a discussão de políticas para a educação e, por meio da Comissão de Políticas de Educação Infantil, debate os temas sobre a educação infantil, segundo Fullgraf (2007).

inseridas. Essa consideração justificaria a necessidade de as políticas para a educação infantil serem desenvolvidas por meio de programas? A participação dos atores sociais e da articulação com outros setores é fundamental para o desenvolvimento das crianças, afinal estas são seres sociais que estão envolvidas em múltiplas situações e necessitam de atendimento especializado na atenção social, na saúde, na nutrição. No entanto, isso não significa que, para promover o desenvolvimento integral, este deva ser garantido por programas que muitas vezes não se vinculam ao aspecto educacional, mesmo sendo indicados como programas de cunho educacional. A realidade brasileira indica que as políticas exercidas e/ou apoiadas pelo MEC, para a educação infantil, são efetivadas por programas destinados a grupos determinados, não universalistas e que encontram respaldo legal na legislação para a educação infantil.

Nesse contexto de consolidação da educação infantil é que, a partir do processo histórico, se constituíram os programas que atendem à primeira etapa de educação, possibilitada tanto pela organização do Estado brasileiro quanto pela consolidação dos documentos orientadores e a influência das organizações internacionais. A configuração do Estado nacional brasileiro, pós-1990, com a influência do ideário neoliberal, modificou a forma de instituir as políticas sociais que, embora públicas, passaram a ser efetivadas por programas, em sua maioria, focalizados e descentralizados. Os programas aqui considerados: PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, fazem parte desse contexto e contam com o apoio das organizações internacionais, como norteadores de consenso e financiadores.

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

Devemos ainda considerar que as tensões que estão presentes nas disputas e debates acerca da educação infantil durante as décadas de 1980 e 1990, também são materializadas como contradições presentes nos documentos de políticas. Por vezes ora assumem aspectos inovadores e, em outros momentos, retomam características conservadoras que não se

constituem como avanço para as políticas, mas sim, vão na contramão de efetivas políticas públicas para as crianças pequenas.

3 A UNESCO, O UNICEF E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

A década de 1980 foi considerada uma das mais promissoras em garantia de direitos à educação, no Brasil, tendo seu marco na Constituição Federal (1988). A legislação para a educação, consolidada após esse período, durante a década de 1990, procurou garantir, ao mesmo tempo, o direito estabelecido e a oferta privada de educação, como indica Peroni (2003). Com a efetivação da LDB (1996), houve a proposta da educação, com ênfase em uma etapa obrigatória, no caso o Ensino Fundamental, e a concessão aos programas e políticas de governo que subsidiassem os demais níveis de educação¹.

As políticas para a educação e, em específico, para a educação infantil, são garantidas por meio de programas de atendimento e de políticas sociais públicas. Fazem parte da promoção desses, as esferas do governo, a sociedade civil, a iniciativa privada e os organismos multilaterais. Por se tratar de políticas públicas e sociais, devemos conceituá-las antes de entrar na questão específica das agências internacionais.

As políticas públicas são garantidas pelo Estado e independem da troca de governo² para continuarem a existir: como o exemplo da política de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), e, na educação, com o direito subjetivo de a criança frequentar o Ensino Fundamental. Já a política social é desenvolvida, no geral, pelo governo que assume a diligência das esferas da União, pelo mandato de quatro anos, por meio do sufrágio universal, e que pode ter seu fim na mudança de mandato. Uma política pública, ou seja, desenvolvida pelo Estado, como indica Höfling (2001), também pode ser política social e, determinar uma proteção social, como a própria saúde e educação. Höfling (2001) nos indica que política pública é considerada enquanto:

[...] o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. [...] E políticas sociais

¹ Embora na década de 1990 se constate o fato de que os programas de atenção e cuidado à educação tiveram crescimento, é possível localizá-los em outras décadas, como o projeto Casulo, entre 1960-1970; como os programas emergenciais que são indicados por Kuhlmann (2000); ou os acordos bilaterais MEC/USAID, também do mesmo período Romanelli (2001).

² Para se compreender as políticas públicas e sociais, é necessária uma compreensão do que seja Estado e governo. Höfling (2001) nos indica “[...] Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) e propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (HÖFLING, 2001, p. 31).

se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001, p. 31).

De tal maneira, as políticas públicas não devem ser consideradas naturais no capitalismo, mas sim um processo em que a luta de classes existiu para que aquelas pudessem ser garantidas. Podemos considerar essas políticas a partir da consolidação do capitalismo enquanto classe hegemônica e a partir do momento em que esta deixa de ser revolucionária. É um processo de lutas que, com maior ou menor força, determinam o padrão de proteção social assumido por um Estado nacional.

A emancipação humana pretendida com os ideais franceses de igualdade, liberdade e fraternidade, segundo Netto e Braz (2008), para a classe trabalhadora, a partir da Revolução Burguesa, não foi alcançada. O capitalismo antes revolucionário, torna-se hegemônico e, nesse mesmo sentido, Behring (2009) analisa o papel revolucionário do capitalismo e destaca que “[...] É evidente que esta dimensão se esgota na medida em que o capital se torna hegemônico e os trabalhadores começam a formular seu projeto autônomo e desconfiar dos limites da burguesia a partir das lutas de 1848 [...]”. É a classe trabalhadora, em um processo de lutas, que passa a desempenhar o fator revolucionário da sociedade e lutar por direitos.

Embora as políticas sociais, em seu marco de lutas no século XIX, como considerado por Vianna (2009, p. 3), tenham sido decisivas para a aquisição de direitos, já existia uma forma de atenção social, mesmo antes da sociedade capitalista, em meados dos séculos XVI e XVII. A primeira política social foi a Lei dos Pobres, desenvolvida em vários países da Europa Ocidental em resposta ao aumento da pobreza:

[...] Num contexto de transição para o capitalismo, de expansão do comércio e de valorização das cidades, a pobreza se torna visível, incômoda, e passa a ser reconhecida como um risco social. A primeira fase da evolução da política social consistiu nas chamadas Leis dos Pobres, bastante disseminadas pelos países europeus, embora com diferenças marcantes entre eles.

As Leis dos Pobres eram ordenações de Estado que faziam compulsória a “caridade”, implicando a criação de um fundo público – o imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – e que tinham por finalidade tirar os pobres das ruas. Vigoraram em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX, e a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer deste período, se caracterizaram pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pelo alvo a que se destinavam: a pobreza (VIANNA, 2009, p. 3).

Os objetivos dessa Lei eram: proteger a sociedade da pobreza crescente no processo de transição do feudalismo e garantir, a quem estivesse disposto, vender sua mão de obra, na organização capitalista. Passado esse primeiro período e consolidado o capitalismo, a preocupação crescente era relacionada aos acidentes de trabalho, doenças e até mesmo a gravidez a que estavam sujeitos os trabalhadores, o que poderia impossibilitar, assim, a efetivação do trabalho assalariado. Por meio da divisão do trabalho, na sociedade capitalista, todos os seus integrantes eram recrutados a trabalhar – desde crianças até idosos – e a eles era destinado o seguro social. Este, conforme Behring (2009), era um contrato entre partes – dentre elas o Estado – que passava a garantir direitos sociais – conforme a conveniência do seguro – aos que a ele eram vinculados.

Behring (2009) indica que a expansão dos direitos sociais dos trabalhadores e a ampliação da ideia de seguro para seguridade social foram alavancadas em fins do século XIX, ao se iniciarem mudanças no contexto econômico e político. O período marcava a transição do capital industrial para o financeiro e a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, considerada, pelos teóricos pós-crise de 1929 – John M. Keynes (1883-1946) e Friedrich V. Hayek (1899-1992) –, o fim do “Laissez-faire”, o que possibilitou, incluindo a vitória do bloco socialista na URSS, um recuo, em alguns países, da expansão capitalista.

Tanto os escritos neoliberais quanto os keynesianos já haviam se consolidado pós-crise de 1929, no entanto, foram as práticas keynesianas que organizaram a economia e a política, o que permitiu forte intervenção do Estado e crescimento nas políticas sociais públicas. No consenso keynesiano, a concorrência era um processo, o indivíduo era histórico e o capitalismo era controlado pela teoria do equilíbrio geral. Nesse sentido, o capital seria considerado democrático e prevaleceria o Estado de Bem-Estar Social – existia uma visão humanizadora para o capitalismo.

Os salários indiretos, dentro do pacto keynesiano, são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe (BEHRING, 2009, p. 23).

É na correlação de forças que são consolidadas as políticas sociais, em um processo de coesão social, um consenso na luta. Passado o período pós-Segunda Guerra até o fim da década de 1960 – considerada a Era de ouro do capitalismo –, o consenso keynesiano deixava de ser o marco regulatório da economia:

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão de obra, não são as mesmas, contrariando expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente. [...] A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão - catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/74 - foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente (BEHRING, 2009, p. 10).

Nesse novo contexto de organização da sociedade, temos a configuração de um Estado e de políticas sociais modificada a partir das mudanças da economia, marcadas pela influência do ideário neoliberal. Assim, compreender tais políticas implica considerar a nova organização da economia mundial, o processo de globalização em que os países estão envolvidos e que, marcadamente, indicam outra maneira de entendermos a democracia. Isso posto, partimos do pressuposto de que as relações nas quais sujeitos e políticas estão envolvidas são sínteses de múltiplas determinações e, dessa forma, constituídas de totalidades e particularidades que devem ser compreendidas.

No Brasil, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), o sistema de proteção social foi instalado na transição socioeconômica da indústria agro-exportadora para a urbano-industrial, entre os anos de 1930 a 1943, período este que indicava o Estado de Bem-Estar Social para os países de capitalismo avançado e de populismo para os países em desenvolvimento. O sistema de proteção social do país era desenvolvido pelo Estado, mas era pautado no mercado de trabalho em que o trabalhador deveria estar empregado, com carteira assinada e vinculado a um sindicato. No período de ditadura militar, os programas sociais eram organizados sob forma de compensação à repressão do governo e aos movimentos sindicais e sociais, de desenvolvimento³.

³ O conceito de desenvolvimento deve ser entendido em seu período histórico - era o momento em que a ditadura militar entrava no governo do país e, como indicado por Cruz (2006, p. 2), o nacional desenvolvimentismo permeava as políticas governamentais desde a década de 1930, em que os esforços eram voltados para o desenvolvimento da nação, “[...] consubstanciada em sua política econômica substitutiva de importação sustentada na poupança nacional, com os seus elementos correspondentes a saber, urbanização, proletarização, etc. Isto é, o processo de desenvolvimento econômico baseado, exclusivamente, nas exportações tradicionais e na substituição de importações industriais de consumo, bem como de alguns bens duráveis de consumo e de capital [...]”. Agrega-se, a este processo, a sustentação de uma ideologia de valores populistas e urbano-industriais que garantiam as políticas de governo e bem como a criação das empresas nacionais Petrobrás e Eletrobrás e a descoberta de petróleo em 1963, para que fizessem parte da configuração de um Estado nacional-desenvolvimentista.

A nova organização da economia, de acordo com os preceitos neoliberais, indicou novas necessidades de atenção social a que Estado, sociedade civil e organizações internacionais deveriam atender. À luz de um processo de globalização em que o Brasil seria inserido a partir da noção de desenvolvimento – da educação, do emprego, da produção de bens materiais, sempre relacionados ao progresso social –, o país deveria cumprir compromissos que articulassem a sociedade e a escola com a necessidade do mercado. Na busca deste desenvolvimento, a partir das mudanças da sociedade após as décadas 1960-1970, da criação de uma taxa de desemprego com base na produção toyotista e do foco de ação das políticas sociais e das organizações internacionais, tais compromissos passaram a ser modificados de maneira que atendessem às novas exigências do mercado.

O desenvolvimento, pois, no interior da sociedade capitalista, ou a transição de fase para outra, nada mais é do que uma atualização dos processos e/ou dos procedimentos que dão sustentação ao mercado enquanto definidor/articulador primordial das relações sociais. Nessa tendência, assumindo-se como verdade a sistemática modernização dos mecanismos de produção, lembra-se do mercantilismo sendo substituído pela industrialização, que, alargando-se no fordismo, atualmente se vê revigorado, sob nova base, pelo toyotismo. Em nenhum desses momentos, ou quando em transição de uma base para outra, o homem deixou de viver e educar na e para a sociedade das trocas desiguais (NAGEL, 2007, p. 23-4).

O processo de rearticulação da sociedade civil brasileira, como esclarecido por Silva, Yazbek e Giovanni (2008), aponta a formação de novos movimentos sociais e que, a partir da alegação do resgate da dívida social acumulada no período ditatorial, conseguiram uma ampliação e um alargamento no entendimento sobre cidadania e direitos sociais, incorporados pela Constituição (1988):

Todavia, esse processo de ampliação de direitos sociais rumo à universalização, que se construiu no âmbito do avanço da democratização da sociedade brasileira, passou a ser fortemente combatido e interrompido durante toda a década de 1990, quando o Governo Brasileiro passou a adotar, tardiamente, o chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação da ideologia neoliberal, na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada. Registra-se também forte reação das elites conservadoras no Congresso, impedindo a regulamentação dos direitos sociais indicados na Constituição de 1988 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 27).

Vieira (2001) indica que essa nova organização do Estado brasileiro, pós-década de 1990, se constituiu no campo jurídico-político e foi considerada Estado de Direito Democrático, mas que não significou, necessariamente, a garantia de democracia, visto que

esta é que assegura o Estado de Direito. As novas formas de organização do Estado possibilitavam que existisse uma política econômica sem a política social, categorias separáveis apenas para definição de campos distintos, pois não há nada de mais econômico do que as políticas sociais bem como as políticas de educação. Ainda é considerado que a educação, a partir do aspecto de desenvolvimento, é compreendida:

[...] como indústria de prestação de serviços, privilegiando-se seus aspectos econômicos. Os investimentos realizados nesse setor eram considerados produtivos quando estavam relacionados à capacidade do mercado de trabalho de absorver a mão-de-obra que se qualificava. Associava-se, também, o aumento da produtividade em todos os níveis de ensino à eliminação da capacidade ociosa do sistema, no que se referia às instalações físicas e aos recursos humanos. No entanto, o ensino secundário e o superior mereceram atenção especial, uma vez que o primeiro era tido como um “ponto de estrangulamento” do sistema educacional, o que resultaria na excessiva seletividade do último. Em relação ao ensino primário, argumentava-se que este já havia sido relativamente democratizado, destacando-se os problemas da deserção e da reprovação escolar [...] (BARBOSA, 2007, p. 71).

A educação, no processo de compreensão enquanto mercadoria, possibilita tanto ser relacionada ao desenvolvimento humano e social – ou falta dele – quanto à necessidade em se manter vinculada ao setor privado, de maneira que possa contribuir com o desenvolvimento do mercado. No entanto, não apenas à educação é atribuída essa função, mas igualmente às demais políticas sociais que, como indica Netto (2009),

Sincronizadas em maior ou menor medida à orientação econômico-social macroscópica do Estado burguês no capitalismo monopolista, o peso destas políticas sociais é evidente, no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento monopolista. E, no nível estritamente político, elas operam como um vigoroso suporte da ordem sócio-política: oferecem um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes. Esta resultante não se produz apenas pelo real atendimento (por vezes, antecipado) de demandas de segmentos das classes subalternas. Nela confluem vetores diferenciados. A hipertrofia institucional das agências estatais aparece como uma necessidade da complexidade da gestão “social”, “arbitral” – o que, por outro lado, credita lastro de utilidade ao parasitismo que sinalizam. O fato de que as demandas são atendidas a partir de mobilizações e pressões vindas do exterior do aparato estatal permite que aqueles que conquistam algum atendimento se reconheçam como representados nele (NETTO, 2009, p. 31-32).

Essa ordem alcançada por meio do controle das políticas sociais tem respaldo das instituições fora do Estado, dentre elas, as organizações internacionais que, além de consolidar pesquisas e consensos, apoiam políticas e programas em todo o mundo.

Destacamos que as políticas desenvolvidas pelo Banco Mundial, conforme Soares (1998), desde o seu surgimento, sofreram mudanças, ao serem comparadas com as desenvolvidas no período de seu surgimento em 1944 na Conferência de Bretton Woods:

[...] buscaram criar instituições capazes de conferir maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais. Inicialmente, o interesse das nações líderes concentrava-se no FMI, cabendo ao Banco Mundial um papel secundário voltado para a ajuda à reconstrução das economias destruídas pela guerra e para a concessão de empréstimos de longo prazo para o setor privado (SOARES, 1998, p. 18).

Da mesma forma como as sociedades são resignificadas, por meio das mudanças, nos diversos tempos históricos, as funções desses organismos também sofrem modificações. É esclarecido por Baruco (2005) que a Conferência de Bretton Woods representou muito mais que a articulação em prol da paz mundial; representou, principalmente, uma reestruturação do sistema econômico e monetário internacional, marcado, fortemente, por uma ideologia. E, ainda, uma nova estruturação nos planos político, monetário e comercial:

A vasta literatura a respeito do acordo de Bretton Woods elucida que este novo sistema monetário e financeiro teve como expressão: no plano político, a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU); no plano comercial, a criação do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (denominado GATT); e, no plano monetário, a criação de instituições, regras e princípios econômicos. [...] o conceito "sistema de Bretton Woods" refere-se a duas problemáticas distintas, embora intimamente relacionadas. Em primeiro lugar, num sentido estrito, remete ao papel e ao funcionamento das duas principais organizações internacionais criadas (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), incumbidas de administrar as relações financeiras e monetárias internacionais. Em segundo lugar e em sentido mais amplo, o conceito se refere às políticas implementadas por essas instituições no plano multilateral e nas suas relações com os países membros (BARUCO, 2005, p. 25).

Nesse novo contexto de rearticulação do mundo, pós-Segunda Guerra, passou a vigorar a Guerra Fria, e crescia, por parte dos países capitalistas, a necessidade de se impedir o crescimento do comunismo e, para tal, as agências bilaterais iniciaram um processo de financiamento, a partir da década de 1950, de políticas para o desenvolvimento aos países do Sul. Essa forma de financiar possibilitou uma mudança na compreensão das políticas e da organização de Estado.

Além de impedir o desenvolvimento do comunismo, entre 1956 e 1968, como indica Soares (1998), cerca de 70% dos recursos investidos pelas organizações internacionais se

concentravam na área de desenvolvimento com a finalidade de promover o crescimento econômico, aplicando os financiamentos em setores de telecomunicações, transportes e energia. A partir da mudança da administração do Banco Mundial, com McNamara, os investimentos se concentraram nos setores sociais para controlar a crescente pobreza. Investiam-se 37% em infraestrutura (o que constituía anteriormente 70%); 27%, na agricultura; 18%, na indústria; e 12,8%, no setor social (SOARES, 1998).

“As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HÖFLING, 2001, p. 31). Essas políticas representam, pois, a democracia adotada em um país, e a forma como essas são efetivadas indica o grau de responsabilização e comprometimento do Estado com a função social. No Brasil o processo de descentralização permitiu que o setor privado, as organizações internacionais, a sociedade civil e as esferas da União pudessem desempenhar o papel de concretizadores de políticas sociais.

Essa responsabilização do Estado também indica a força da luta de classes que, no embate pelos direitos sociais, estabelecem relações flexíveis, em que é garantida, em maior ou menor grau, a incidência de políticas sociais. Esse processo histórico permitiu a compreensão dos limites da própria organização capitalista de sociedade que, para continuar seu desenvolvimento, o faz em detrimento das garantias sociais de vida dos sujeitos. E que, em um processo contraditório, precisa contar com programas sociais focalizados para amenizar a situação de vulnerabilidade em que passa a viver essa sociedade. Nesse sentido, a presença de instituições privadas e de organismos multilaterais de fomento passa a ser necessária, na medida em que, por meio dos programas sociais, garante condição mínima de sobrevivência a esses grupos sociais que estão à margem da sociedade. No entanto, para que possamos compreender a ação desses organismos e agências no incentivo às políticas e programas, cabe analisarmos suas criações e sua ênfase nas ações de cunho social.

Como já considerado por Rosemberg (1999, 2000 e 2002) e Kramer (1982) os organismos multilaterais, a partir de seus trabalhos de cunho social, desde as décadas de 1950 e 1960 desenvolvem pesquisas no campo educacional. Para compreendermos suas influências e estabelecermos as relações do que é defendido por estes organismos à educação infantil e, o que se efetiva enquanto políticas públicas é que se estruturam as considerações que seguem.

3.1 UNESCO: A Agência⁴ e sua Função

A compreensão da UNESCO requer a retomada da totalidade histórica na qual surgiu como agência especializada da ONU, criada no fim da Segunda Guerra Mundial com auspícios de paz no bojo do início da Guerra Fria. A Segunda Guerra, ao que Hobsbawm (1995, p. 145) indica ser “[...] uma guerra civil ideológica internacional [...]”, foi o marco inicial para uma cisão no mundo em duas esferas – socialismo soviético e capitalismo ocidental – que marcaram a disputa na Guerra Fria e a consolidação de organizações internacionais que intermediassem as relações de paz. Nogueira (1999) analisa que:

Com a possibilidade da derrota nazi-fascista, no final da primeira metade dos anos 40, emerge, como necessidade histórica de promoção da paz diplomático-política e econômica entre os países aliados, a noção de interdependência e a cooperação internacional para a promoção da reconstrução física e econômica da Europa Ocidental e para o desenvolvimento dos países “menos desenvolvidos”. Essa tarefa foi atribuída aos países consorciados em Bretton Woods, particularmente aos Estados Unidos da América, que conquistaram, nesta Conferência, a prerrogativa de coordenar política e economicamente o FMI e o BIRD, ordenando e organizando o bloco capitalista em nível internacional (NOGUEIRA, 1999, p.18-9).

A UNESCO compõe o quadro de organizações da Organizações das Nações Unidas (ONU), fundada após a II Guerra Mundial – outubro de 1945 –, com os objetivos de manter a paz no fomento de relações pacíficas entre os países, a segurança do mundo, a promoção de melhorias nos padrões de direitos humanos e de vida e auxiliar no progresso social. Composta por 192 países membros, a ONU é formada por seis principais órgãos: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado. Demais instituições como o Banco Mundial (BM); o Fundo Monetário Internacional (FMI); a Organização Internacional do Trabalho (OIT); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); e a Organização Mundial da Saúde (OMS), entre outras, compõem o sistema ONU.

A UNESCO, integrante do Conselho Econômico e Social da ONU, desenvolve programas, principalmente na área da educação – financiamento, pesquisa e políticas. Foi criada no bojo do pós-Segunda Guerra, com sede em Paris, na França, e traz como meta

⁴ Ao considerar especificamente a UNESCO, tratá-la-emos enquanto agência. Isso, pois é uma agência especializada da ONU, que incorpora o Conselho Econômico e Social, como consta no organograma da Instituição, anexado a este trabalho.

principal trabalhar no aprimoramento da educação por meio de técnicas e procedimentos obtidos pelas pesquisas que desenvolve. Conforme Monclús e Saban (1996), as condições históricas para a criação da UNESCO existiam mesmo antes do fim da Segunda Guerra. Foi a partir da Conferência dos Ministros Aliados da Educação (CMAE), em Londres, entre 1942 e 1945, que surgiram os primeiros indícios da UNESCO. Com base nos estudos realizados por esta Conferência, foi possível concluir que a educação se delineava como instrumento decisivo para a paz. De tal maneira, a educação passou a ser fundamental para se alcançar a paz e, assim, essencial em ser garantida por meio de programas e de instituições de abrangência mundial. Caberia, por meio dos ideais franceses de sociedade, à UNESCO, organizar o mundo em torno da paz, em plena Guerra Fria:

[...] la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el fin de alcanzar gradualmente, mediante la cooperación de las naciones del mundo en las esferas de la educación, de la ciencia y de la cultura, los objetivos de paz internacional y de bienestar general de la humanidad⁵ [...] (MONCLÚS; SABAN, 1996, p. 166).

Conforme a UNESCO (2004), suas as relações com a ONU foram aprovadas a partir das Conferências e Assembleias Gerais que as constituíram no bojo do fim da Segunda Guerra Mundial e suas ações se solidificaram no decorrer dos anos de existência de ambas. Atualmente, pertencem à UNESCO diversas instituições internacionais específicas de educação: o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPÉ), sediado em Paris; o Escritório Internacional de Educação (OIE), sediado em Genebra; o Instituto da Internacional de Educação Superior (IESALC), com sede em Caracas; e o Instituto da UNESCO para a Educação, em Hamburgo.

As relações entre as agências internacionais e o Brasil, para a educação, na década de 1960, foram efetivadas pelos acordos binacionais MEC-USAID, como indica Romanelli (2001), sob a responsabilidade da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID). Foi somente a partir da década de 1990 que o processo de colaboração Brasil-UNESCO se consolidou, mais especificamente, pelos acordos multilaterais.

O aparato para a atuação dos organismos multilaterais no fim de 1980 e início de 1990 foram as publicações da Declaração sobre Educação Para Todos (1990) em Jomtien, na

⁵ [...] a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, com a finalidade de alcançar, gradualmente, mediante a cooperação das nações do mundo nas esferas da educação, da ciência e da cultura, os objetivos de paz internacional e de bem-estar geral da humanidade [...] (MONCLÚS; SABAN, 1996, p. 166, tradução nossa).

Tailândia, e o Consenso de Washington (1989) – assinado pelo Banco Mundial, BID, e FMI – que passaram a nortear as relações entre agências e países.

No contexto de nova subordinação às políticas defendidas pelos organismos multilaterais de financiamento, o Brasil e a UNESCO firmaram seus propósitos de trabalho. Baseado na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), foi consolidado o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), que indicava a necessidade de educação para todos, com ênfase na educação básica e no atendimento às crianças consideradas socialmente mais vulneráveis. Neste sentido, segundo a UNESCO (1998), a consolidação de seus trabalhos é obtida pelo incentivo aos pesquisadores que desenvolvem temas e se tornam indicadores em documentos orientadores de políticas aos países membros. No entanto, mesmo sendo a instituição editorial dos documentos, não os assume como seus ao indicar que as ideias expressas são de responsabilidade de seus autores⁶.

Nesse contexto é delineada a importância que os Estados Nacionais devem dar à educação infantil⁷, a partir das documentações acordadas em âmbito internacional. Além dos

⁶ Nos documentos publicados pela UNESCO, que são compostos por textos de vários autores, no verso da folha de rosto é indicada a seguinte informação: “Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco à delimitação de suas fronteiras ou limites”. É verificada a tentativa de a UNESCO se isentar de opiniões, que foram endossadas por ela mesma, ao tornar públicos os textos editados. Rosinha (1989), entretanto, indica que a relação entre o que é publicado e a editora que o faz pode ser executada por meio da política editorial ao compreender os objetivos, diretrizes e princípios, público alvo e veículo de divulgação de quem publica. Rosinha (1989) considera, ademais, que aquilo que é publicado está relacionado, intimamente, com os objetivos da Instituição e que nada é publicado sem antes ser revisto por um comitê editorial, que aprova ou indica alteração para que os textos possam condizer com os objetivos da editora. Esse posicionamento indica que tais textos apenas são publicados se representarem a qualidade, o nome e a responsabilidade da instituição editorial. “Todo órgão ou instituição, de cunho oficial ou privado, necessita tornar públicos os atos, fatos, políticas, etc. que possam afetar, sob qualquer aspecto, outras pessoas. Esta necessidade é, muitas vezes, inerente à própria razão de ser do órgão, quer seja ele ligado, por exemplo, à educação, à justiça ou à ciência e tecnologia” (ROSINHA, 1989, p. 253). Embora a UNESCO se isente de responsabilidade dos textos publicados por sua editora, podemos considerar que editora e textos estão relacionados, na medida em que estes representam os objetivos, nome e qualidade daquela. E que se não cumprirem os objetivos estabelecidos pela editora, os textos não chegam a ser publicados. Por esse processo de mediação, é possível relacionar a UNESCO com os documentos publicados e a formação de documentos norteadores às políticas aos seus países membros, como o Brasil. Mas o mesmo processo de mediação nos permite indicar que nem tudo o que é publicado se efetiva bem como pode não ser efetivado exatamente da forma como foi concebido.

⁷ A UNESCO, além da educação infantil, incentiva, também, o ensino fundamental e médio, a educação superior e profissional, o ensino de ciências, a alfabetização de jovens e adultos, a educação para saúde, a educação preventiva a HIV/AIDS bem como a formação de professores. Seus programas investem nas áreas de ciências naturais, humanas e sociais, cultura, comunicação e informação e na pesquisa e avaliação. Essas informações sobre as áreas de atuação da UNESCO foram retiradas do sítio eletrônico da UNESCO no Brasil <www.unesco.org.br>, em que são localizadas as informações de que o Brasil é integrante do E-9, o grupo dos países mais populosos do mundo, e que a ação mais específica da UNESCO a esse grupo se dará na área da educação.

assuntos da infância, as publicações da UNESCO se referem a questões do desenvolvimento humano e sua divulgação é feita, principalmente, em seminários e simpósios sobre educação.

En este fin de siglo, la UNESCO siente la necesidad de repensar la educación promoviendo una reflexión mundial y actuando como catalizadora de las experiencias y resultados innovadores en educación, con el fin de reforzar la capacidad endógena de los Estados para planificar y hacer efectivas las reformas en educación⁸ (MONCLÚS; SABAN, 1996, p. 138).

A hegemonia aos preceitos instituídos pelos organismos multilaterais, a partir da década de 1990, teve marco na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em que se enfatizou a necessidade de se educar crianças e mulheres devido às disparidades históricas. Na Declaração (1990), dá destaque a universalização da educação a partir da prioridade em se melhorar a qualidade e proporcionar o acesso a esta de maneira que se garanta uma educação básica equitativa. Embora tenhamos a consideração do processo de universalização, a garantia de educação que está prevista no documento passa a conceber que a igualdade foi substituída por equidade e a permanência, por acesso.

A efetivação do *Plano de Ação da Declaração* (1991) é apresentado em três eixos estruturantes que devem ser desenvolvidos pelos países: (i) a ação direta em cada país mediante planos nacionais com ênfase em áreas distintas – no caso do Brasil a ênfase é concentrada na obrigatoriedade do ensino fundamental; (ii) a cooperação entre os diversos grupos, na estruturação de um plano de ação comum, com o auxílio da sociedade civil e do terceiro setor; e (iii) a cooperação multilateral e bilateral com a comunidade internacional. Embora cada país tivesse que desenvolver, para a década de 1990, projetos próprios para a educação, as dimensões indicadas na Declaração (1990) deveriam pautar tal construção na(o):

1. Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantis, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências;
2. Acesso universal e conclusão da educação fundamental (ou qualquer nível mais elevado de educação considerado “básico”) até o ano 2000;
3. Melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que a percentagem convencionada de uma amostra de idade determinada (por exemplo, 80% da faixa etária de 14 anos) alcance ou ultrapasse o padrão desejável de aquisição de conhecimentos previamente definido;

⁸ Neste fim de século, a UNESCO mostra-se ciente da necessidade de repensar a educação por meio da promoção de uma reflexão mundial e atuação como catalisadora das experiências e resultados inovadores em educação, com o fim de reforçar a capacidade endógena dos Estados para planificar e fazer efetivas as reformas em educação (MONCLÚS; SABAN, 1996, p. 138, tradução nossa).

4. Redução da taxa de analfabetismo adulto à metade [...] Ênfase especial deve ser conferida à alfabetização da mulher, de modo a reduzir significativamente a desigualdade existente entre os índices de alfabetização dos homens e mulheres;
5. Ampliação dos serviços de educação básica e capacitação em outras habilidades essenciais necessárias aos jovens e adultos, avaliando a eficácia dos programas em função de mudanças de comportamento e impactos na saúde, emprego e produtividade;
6. Aumento da aquisição, por parte dos indivíduos e famílias, dos conhecimentos, habilidades e valores necessários a uma vida melhor e um desenvolvimento racional e constante, através de todos os canais da educação – inclusive dos meios de comunicação de massa, outras formas de comunicação tradicionais e modernas, e ação social –, sendo a eficácia destas intervenções avaliadas em função das mudanças de comportamento observadas (BRASIL; UNICEF, 1990, p. 3)

Essas dimensões foram tão decisivas para a organização das intenções de políticas, no Brasil, que pode ser observado no Plano Decenal de Educação para Todos (1993); no consenso multilateral entre Brasil e UNESCO e, bem como, na ‘adoção’ das publicações das demais organizações internacionais. Em 1995, a publicação do documento “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”, pela CEPAL e UNESCO, delineou o que se constituía enquanto tentativa de se organizar a ação institucional e política, a partir do vínculo que se pretendia com a tríade conhecimento, educação, desenvolvimento.

Xavier (2007) explica que a categoria de desenvolvimento, surgida na economia, passa a ser necessária para dar coesão à ideologia liberal de organização da sociedade que, apropriada pelas concepções capitalistas do pós-guerra, passa a entender o homem e suas relações a partir de suas capacidades individuais:

Tão antiga quanto Aristóteles, a noção de desenvolvimento, presente nesse discurso revolucionário, após ser absorvida consecutivamente pelas ciências da natureza e do homem, pela física, pela biologia e pela psicologia, penetrou finalmente nas chamadas ciências sociais e arrematou a confecção liberal do mito da sociedade plena e justa, feita pelo e para o homem esforçado, empreendedor e solidário. Ora, a noção de desenvolvimento traz subjacente a noção clássica de perfectibilidade, de uma essência que urge atualizar-se. A ordem capitalista seria inerentemente, essencialmente justa, dada sua gênese e seus mecanismos de funcionamento, mas há que desenvolver suas possibilidades por intermédio da realização das potencialidades dos indivíduos que a constituem, pela ação conjugada da natureza perfectível, do Estado equalizador e da educação, materialização das potencialidades individuais e, por consequência, sociais (XAVIER, 2007, p. 11).

A sociedade capitalista é compreendida a partir do desenvolvimento das capacidades individuais dos homens e a educação é considerada, nesse contexto, responsável em formar

um indivíduo que tenha em suas mãos o destino de sua vida. Para o bem ou para o mal, no modelo de organização social capitalista, a condução da vida do homem dependerá apenas dele e de suas escolhas, inclusive viver na pobreza, excluído socialmente, ter ou não emprego.

Caberá à escola – à educação⁹ – desenvolver as capacidades desses indivíduos para que eles possam ter acesso aos meios de sobrevivência, pois, caso o homem consiga se desenvolver, é mérito dele, se não, é culpa da educação. As políticas para esta educação, dessa maneira, passam a ser organizadas para conceder acesso à escola, aos programas de incentivo à saúde, à moradia, ao saneamento básico, aos incentivos financeiros – no entanto, destacamos que esse acesso aos serviços não garante a permanência aos direitos concedidos. Este modelo de organização social, educacional e político vem da economia, no entanto, esta nunca será culpabilizada – nos moldes organizacionais do neoliberalismo – pelo fracasso dos sujeitos sociais.

O incentivo à consolidação desse homem é defendido sob a articulação entre Estado, empresa e o capital humano¹⁰ para promover a educação, segundo CEPAL e UNESCO (1995), pois o conteúdo ensinado e a organização do sistema de ensino indicam a natureza e os princípios da gestão empresarial vigentes na sociedade. Há, ainda, os objetivos aos que devem se vincular a sociedade, como salientado no documento acima citado, para a efetivação de políticas: criar um contexto institucional que conheça a realidade das necessidades sociais; assegurar o direito ao acesso universal aos códigos culturais; conceder acesso, criatividade, inovação e difusão ao conhecimento científico-tecnológico; garantir que seja responsável a gestão institucional; incentivar a valorização do papel dos professores; assegurar o compromisso financeiro para a educação com a sociedade; e promover a cooperação internacional e regional.

Campos (2003) indica que a educação infantil é entendida, no cenário nacional, como aquela que permitirá o desenvolvimento das crianças, que possibilitará a superação da pobreza, mas que seja, ao mesmo tempo, pouco onerosa ao Estado. E, que a resposta dada

⁹ Há uma definição de objetivos em que cidadania e competitividade são integralizadas nas considerações sobre educação; de diretrizes, nas quais as políticas devem ser de equidade e desempenho; e de critérios pelos quais devem passar a reforma institucional, a integração nacional e a descentralização, como indicam CEPAL e UNESCO (1995). Essa nova organização deve conduzir as ações em educação no país com vistas ao desenvolvimento que não havia sido alcançado em fins de 1970 e início de 1980 em que os objetivos de *dinamismo econômico e equidade* não foram desenvolvidos completamente.

¹⁰ Capital humano é a tentativa de se garantir uma base mínima de escolarização, como afirmado por Friedman (1985, p. 85): “[...] Boa parte da instrução primária aumenta o valor econômico do estudante [...]”. Investir em capital humano seria investir na capacitação dos estudantes; quanto mais estudos tivessem as pessoas, maior seria seu capital humano. Essa é uma tentativa de se desnacionalizar a educação, mas que, com as ressignificações históricas a partir da década de 1990, passou a ser entendida como privatização.

pela educação à superação dessa pobreza é delineada pelos programas de renda mínima, como o Bolsa Família, o Bolsa Alimentação, o Vale Gás, que são concedidos às famílias em situação de vulnerabilidade social, como incentivo aos filhos que são mantidos na escola. A autora esclarece que os programas desenvolvidos fazem parte de um processo fragmentado e que o financiamento destes, muitas vezes, é realizado com recursos que seriam destinados aos sistemas públicos de educação, mas que atraem os administradores públicos por serem de rápida disseminação e apresentar resultados imediatos. A crítica feita por essa autora indica que essas políticas de compensação da pobreza apenas permitem benefício desde que as crianças frequentem a escola, mas nunca possibilitarão uma verdadeira inclusão social desses sujeitos.

Há ainda que considerarmos o que trata o Relatório Delors (1998) quanto a alguns fatores, defendidos pelas organizações internacionais, que são incorporados às políticas brasileiras para a educação como: a compreensão do papel do professor da primeira infância como fator decisivo na formação das crianças; a focalização das políticas e programas em virtude das dificuldades financeiras; a descentralização da garantia escolar para as demais esferas da União; a reafirmação do papel do Estado como redistributivo ao conceder garantia de acesso à educação aos grupos minoritários; e a aplicação do recurso para o financiamento da educação de maneira eficaz, ao fazê-lo na etapa que trará maior rendimento – na educação básica¹¹.

O processo de educação preconizado integra a necessidade de coesão e hegemonia que passa a ser assegurada pelas organizações internacionais no tempo de mudança dos processos econômicos, de maneira que assegure a estabilidade do sistema capitalista. Nessa perspectiva, a UNESCO é apresentada como grande influenciadora e centralizadora dos estudos desenvolvidos em educação. Werthein (2003), ao analisar as propostas para os trabalhos desta agência especializada para o país, considera expressivo, no momento, o Marco de Ação de Dacar, no ano de 2000, que foi consolidado como continuidade à proposta educacional elaborada em Jomtien, no início da década anterior.

Fica esclarecido, conforme o autor anteriormente citado, que, para a UNESCO, a educação infantil é o fim último a que se devem destinar os esforços em educação. Que deve haver mais incentivo às pesquisas acerca dessa etapa educacional bem como a realização de

¹¹ Como o PIM que se organiza enquanto política de orientação às famílias com gestantes e crianças de até três anos de idade em situação de vulnerabilidade social, o Fundo do Milênio para a Primeira Infância, ao incentivar a capacitação docente, considera a educação infantil um retorno social futuro. Acerca destas análises consultar a quarta seção desta pesquisa.

seminários sobre o assunto. Sua melhoria é reafirmada nos impactos positivos ao observarmos os demais níveis de educação:

[...] melhor desempenho na escolaridade obrigatória, menores taxas de repetência e evasão e maior probabilidade de completar o ensino médio têm sido observados entre os que tiveram acesso à educação infantil de qualidade, quando comparados aos que não tiveram essa oportunidade (WERTHEIN, 2003, p. 39).

O Marco de Dakar (2001) indica, em sua apresentação, que o Brasil, durante a década da educação, estabelecida com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), obteve crescimento quantitativo da educação, mas que ainda existiam lacunas a serem preenchidas. Para isso, os países signatários da UNESCO assumiram novo compromisso, o Marco de Ação em Dakar¹², em que foram reafirmados os compromissos de Jomtiem, para se atingir a meta de educação para todos.

Cada país deveria, de forma específica, articular a cooperação de instituições regionais e internacionais, adotada pelo Fórum Mundial de Educação. Dentre os compromissos assumidos no Marco de Dakar (2001)¹³, destacam-se: assegurar o cuidado e a educação à primeira infância, especialmente às crianças em situação de vulnerabilidade social; garantir, até 2015, que as crianças mais vulneráveis – principalmente as meninas – tenham acesso à educação primária; promover a consolidação de políticas que assegurem a educação para todos; envolver a sociedade civil na consolidação e efetivação de estratégias que ratifiquem o desenvolvimento educacional; promover estratégias que garantam equidade de gênero na educação; implementar programas educacionais que combatam o HIV/AIDS; consolidar ambientes educacionais seguros; e incentivar a autoestima do professor. O Documento esclarece que as ações em educação infantil não são prioridades nas políticas e que devem ser pensados, para essa etapa de educação, aspectos como os serviços educacionais e o cuidado,

¹² O Marco de Ação em Dakar ocorreu em abril de 2000 no Senegal e teve seu texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação. Esse Marco assumiu também os compromissos firmados a favor da educação básica, assinados pela Cúpula Mundial para a Infância (1990); Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993); Conferência Mundial sobre Necessidades Especiais da Educação: Acesso e Qualidade (1994); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995); Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995); Encontro Intermediário do Fórum Consultivo Internacional de Educação para Todos (1996); Conferência Internacional de Educação de Adultos (1997); e Conferência Internacional sobre o Trabalho Infantil (1997).

¹³ Ao retomarmos os objetivos do PIM, há a possibilidade de mediarmos as intenções de suas políticas aos preceitos defendidos em Dakar pelos organismos multilaterais, pela presença da atenção aos mais vulneráveis: às meninas e às mulheres.

os quais devem integrar-se ao sistema educacional. O Brasil, conforme o Documento, tem se destacado nessas ações.

Schneider e Ramires (2007) indicam que a retomada dos pressupostos como os defendidos em Dakar, no início do século XXI, são fundamentais para a realização de programas como o PIM e o Fundo do Milênio para a Primeira Infância¹⁴.

Por meio dos documentos consolidados no início do século XXI, foram indicados os dados necessários da situação da educação infantil, no país. Dados da época – como indicado pelo documento *Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas* (2004) – indicavam que cerca de 9,15% das crianças entre zero e três anos eram atendidas em creches – nas redes pública e privada –, enquanto que, para o atendimento nas pré-escolas, para crianças entre quatro e seis anos, 52,0% destas frequentavam as instituições de educação infantil conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNDA/1999). O documento *Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil...* (2004) ainda considera alguns fatores decisivos para que as políticas em educação infantil não fossem plenamente desenvolvidas:

Dentre os fatores que contribuíram para que não se conseguisse atingir a meta de articular as políticas e ações em favor da infância, destacamos: a fragmentação interna dos Ministérios; a falta de um projeto nacional para a criança de zero a seis anos; e a designação de representantes, de igual nível hierárquico, que não tinham poder de decisão e de influência nos respectivos Ministérios (UNESCO, 2004, p. 36).

Ao pensarmos sobre a intersetorialidade e, sem pretender generalizações, supostamente esse problema seria ‘solucionado’ ao se propor um programa que integrasse diversos setores, órgãos do governo e organizações internacionais, como no caso do PIM¹⁵. No entanto, o documento continua, UNESCO (2004), ao indicar que o novo governo que

¹⁴ As autoras ainda fazem menção aos documentos: *Educação para todos: o compromisso de Dakar* (2001); *Bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância – relatório conciso* (2007); *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos* (2007); e, ainda, indicam a realização da Semana de Educação para Todos em 2002, que promoveu a publicação dos documentos: *Anais do Simpósio Educação Infantil: construindo o presente* (2003) e *Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas* (2004).

¹⁵ Acerca das instituições, organizações e órgão governamentais que são parceiros do programa, vide item 4.1.1 PIM, na quarta seção desta pesquisa.

assumiu em 2003 – no caso, a eleição de Luis Inácio Lula da Silva – fez o Comitê da Primeira Infância deixar de existir na promessa da criação da Câmara da Infância e da Adolescência.

O documento *Bases sólidas* (2007) indica que a educação e cuidados na primeira infância devem ser destinados a todos, mas, principalmente, aos mais vulneráveis e que não devem estar apenas nos ambientes escolares mas devem contribuir com a sobrevivência das crianças:

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

De tal maneira não existe obrigatoriedade em se ofertar a educação infantil apenas nas instituições formais e que a atenção a essas crianças deve incorporar as questões de cuidado e desenvolvimento. Assim, ao somarmos a essa característica o número de crianças que ficam à margem do sistema educativo¹⁶, passa a ser justificada a necessidade de existir programas que atendam aos sujeitos que não ingressam nas instituições de ensino. De acordo com essas considerações, tanto o PIM, que confere atendimento às famílias e crianças vulneráveis, quanto o Fundo do Milênio, com o incentivo à formação continuada de professores, são fundamentais enquanto preconizadores e incentivadores de políticas públicas, como indicam Schneider e Ramires (2007).

Programas de atenção e cuidado, como o PIM, no contexto nacional, passam a ser considerados, pelos impactos positivos na escolarização futura, e pelos retornos futuros para as crianças. Estes retornos justificariam a necessidade desses mesmos programas focalizados. Queremos ressaltar o fato de ser esses programas uma tentativa de legitimação e de consenso da ação do organismo UNESCO, no contexto de consolidação das legislações brasileiras, em que a falta de financiamento para a educação, agrega sentido em se optar por programas apoiados pelos organismos multilaterais. Esse investimento em educação infantil deve ser entendido, como indica Campos (2008), por seu retorno financeiro à educação – tanto para a

¹⁶ Gonzalez e Santagada (2006) indicam que as matrículas líquidas, como constam na pesquisa do IBGE (2004) das crianças nas creches em 2003, no estado do Rio Grande do Sul, eram de 6,0% o que representa 42.689 crianças matriculadas. Enquanto que, na educação infantil as matrículas líquidas para o mesmo período eram de 17,9% o que correspondia a 218.976 de uma população de 1.220.351 crianças na faixa de atendimento entre 4 e 6 anos. Estes dados representam a situação das matrículas das crianças pequenas, no período em que foram iniciadas as atividades tanto do PIM quanto do Fundo do Milênio para a Primeira Infância, no Rio Grande do Sul.

educação infantil quanto ao ensino fundamental –, que deve ser promovida de maneira focalizada, por meio de programas de atendimento, e compensatória, caracterizando-se como assistencial, principalmente às crianças entre zero e três anos.

A partir desse contexto, a UNESCO se apresenta como indutora e organizadora de programas e políticas aos seus países signatários. Mesmo não assumindo sua função editorial, os documentos por ela publicados interferem na relação que o legislador passa a ter com as políticas a serem aprovadas. Com o objetivo explicitado de atingir a paz e o bem-estar entre os homens, constrói consensos e processos hegemônicos que passam a assegurar o interesse do Sistema ONU e todos os alvos e pressupostos da organização capitalista de sociedade.

O consenso pretendido com as publicações é respaldado pela hegemonia dos programas e projetos desenvolvidos pela UNESCO que apresenta, por um lado, uma postura universalizante ao editar documentos orientadores e, por outro, um caráter específico ao propor ações particulares a cada país. Os programas podem garantir o processo hegemônico e a coesão social a favor de uma representação de sociedade que é efetivada pelas políticas. Para compreendermos, dessa forma, a política que estrutura a organização das práticas de educação infantil, torna-se necessário conhecermos os programas que a representam e que são empreendidos pela UNESCO.

3.1.1 Os programas de ação da UNESCO para a educação infantil no Brasil a partir de 2000

No campo da educação, a UNESCO (2010a) tem identificado, por meio de suas pesquisas, desafios a serem superados para que se alcancem as metas e objetivos de desenvolvimento. Esta agência destaca que há uma distância entre as metas e preceitos da legislação educacional, dos compromissos internacionais e da realidade que é apresentada pelos indicadores educacionais. Considera, ademais, que não existe participação consolidada da sociedade civil na garantia dos direitos à educação, permanecendo desigualdade nas condições de acesso e nos resultados da educação, principalmente em relação à população mais vulnerável; e insuficiência na qualidade da educação que envolve formação inicial, continuada e condições de trabalho, propostas e currículos pedagógicos e gestão dos sistemas de ensino e das escolas.

Para que sejam superadas essas questões, a UNESCO (2010a) estabelece quatro objetivos estratégicos a serem desenvolvidos: a legislação nacional para a educação ser

implementada com os principais compromissos assumidos internacionalmente – (UNESCO, 2010c); a família deve atuar como protagonista para efetivar o direito à educação – (UNESCO, 2010d); deve ser garantida equidade no acesso à educação e nos resultados às crianças, aos jovens e aos adultos, no sistema nacional de educação – (UNESCO, 2010e); devem ser criados referenciais de qualidade para a educação que auxiliem no desenvolvimento da aprendizagem – (UNESCO, 2010f). Esses objetivos foram estabelecidos para o prazo de 2008 a 2013 e devem ser efetivados pela articulação entre sociedade civil, Estado, esferas da União e iniciativa privada, por meio de conferências, publicações, traduções de documentos, projetos e programas.

A UNESCO (2010b) indica que, a partir de programas específicos, o Brasil tem grande possibilidade de assegurar que todas as crianças, principalmente as meninas, tenham acesso, até 2015, ao ensino primário gratuito e que, com a ajuda da sociedade civil e das famílias, a garantia da qualidade dos currículos, dos referenciais e indicadores para a educação pode ser assegurada.

As ações da UNESCO (2010b) para a educação infantil, no Brasil¹⁷, são efetivadas a partir de dois programas por ela desenvolvidos. Em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul é desenvolvido o Programa Primeira Infância Melhor – PIM, que também tem apoio do UNICEF. E, a partir do apoio da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho e do Grupo Gerdau, mantém-se o Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância, ambos analisados por esta pesquisa.

3.2 UNICEF: O Fundo¹⁸ e sua Função

O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, foi criado em dezembro de 1946, com o nome original de Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância, durante a primeira Assembleia da ONU. Sua denominação atual foi adotada apenas em 1953, mesmo ano em que se consolidou enquanto instituição permanente. Conforme dados da UNICEF (2009), seu escritório é sediado em Nova Iorque e conta, ainda, com oito

¹⁷ A UNESCO também apoiou as ações do MEC para a Educação Infantil, durante do governo Lula, como consta em seu site (UNESCO, 2010a, 2010b, 2010c, 2010e, 2010f).

¹⁸ Ao considerarmos o UNICEF, especificamente, o trataremos enquanto fundo. Isso, pois, é um fundo, instituído pela Assembleia Geral da ONU, como consta no organograma da instituição.

escritórios regionais, 126 escritórios pelo mundo e 36 Comitês Nacionais – situados nos países desenvolvidos, principalmente os que atendem às 158 nações. Sua meta principal é atender a crianças e adolescentes sem nenhuma forma de discriminação e seu surgimento se constituiu para ajudar as crianças do Oriente Médio, da Europa e da China que sofriam com o período pós-guerra. A partir de 1950, seus programas passaram a se consolidar em ações de longo prazo e atender às crianças dos países em desenvolvimento. Os programas financiados pelo Fundo abrangem as áreas de saneamento básico, saúde, água, nutrição e educação.

O UNICEF (2009) tem como metas o atendimento e a garantia dos direitos das crianças em situação de vulnerabilidade social como: extrema pobreza, guerras, catástrofes naturais, todas as formas de violência e exploração e atenção aos deficientes. Sua mobilização se dá por meio de documentos, programas e no incentivo à aprovação de políticas que assegurem todos os direitos das crianças assumidos em Constituições Nacionais, na Declaração dos Direitos Humanos e na Carta das Nações Unidas.

No Brasil, seu primeiro escritório foi criado em João Pessoa-PB, em 1950, como consta em UNICEF (2009), com um projeto de assistência à saúde das crianças e das gestantes do Nordeste do país. Nos seus dez primeiros anos de trabalho no Brasil, a concentração dos programas foi na alimentação complementar por meio da distribuição de leite em pó. Atualmente o Fundo conta com o escritório nacional em Brasília, escritórios regionais em Salvador, Recife, São Luiz, Fortaleza, Belém e São Paulo, sendo que, ademais, em São Paulo e no Rio de Janeiro existem escritórios dele de mobilização de recursos. Em conjunto com as organizações internacionais, como a UNESCO, é uma das principais entidades de financiamento e pesquisa em educação.

No Ano Internacional da Criança, em 1979, o UNICEF destacou a situação da infância no Brasil, de maneira a possibilitar uma discussão acerca de políticas para a infância e a juventude que deveriam integrar o planejamento econômico e social a partir de programas preventivos. Apoiou, ainda, as atividades em prol da mulher, com a Década Internacional da Mulher (1975-1985), e deu ênfase na importância do aleitamento materno, na imunização universal e na redução da mortalidade infantil, de acordo com UNICEF (2009). Incentivou a criação da Pastoral da Criança e a campanha Criança Constituinte ao estimular o voto em políticos comprometidos com a infância, no processo de redemocratização brasileira em fins da ditadura militar. Esse Fundo destaca o Brasil como um dos países mais avançados em direitos por ter o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que garante às crianças e aos adolescentes serem considerados sujeitos de direitos.

Dentre os documentos produzidos pelo UNICEF para a educação infantil,

consideramos os que mais se aproximam dos programas a serem analisados e, como indicado por Schneider e Ramires (2007), a *Declaração Universal do Direito da Criança*, consolidada em 1959, é o preconizador da maioria dos direitos adquiridos das crianças. Seus princípios destacam a necessidade de garantir condições básicas de saúde, nutrição e atendimento educacional às mães e às crianças para que estas possam viver com suas famílias. Embora seja um documento genérico, a Declaração Universal (1959) permitiu que os Estados Nacionais consolidassem suas políticas de atendimento às crianças e assegurassem a vinculação dos programas à educação infantil a esses princípios.

No início da década de 1990 foi publicado, pela editora do UNICEF, o livro de Martin Carnoy, *Razões para Investir em Educação Básica*, que indicava a importância da educação infantil no desenvolvimento do bem-estar mental e físico das crianças. A lógica de relação entre educação e cuidado foi estabelecida a partir da necessidade de se investir em projetos de saúde:

A educação também está relacionada com a saúde, a nutrição e o planejamento familiar num outro sentido: à medida que os países investem em projetos de saúde, nutrição, abastecimento d'água, saneamento e planejamento familiar para melhorar a infra-estrutura do desenvolvimento econômico e humano, quanto maior o número de adultos alfabetizados e a parcela da população com formação educacional básica, maior retorno desses projetos de infra-estrutura para o desenvolvimento. Por outro lado, quanto menos educado um povo, mais cara a implementação de projetos dessa natureza [...] (CARNOY, 1992, p. 13-14).

Investimento esse que não está longe da realidade dos programas apoiados pela UNESCO e pelo UNICEF que se dizem pautar em ações mediadas pelo cuidado e pela educação. O financiamento em educação deveria, ainda, ser realizado para incentivar a eficiência dos demais projetos sociais desenvolvidos pelo Estado, como a redução da mortalidade infantil, a melhora do cuidado exercido pela mãe aos seus filhos e a otimização da nutrição. O papel da mulher é entendido, por Carnoy (1992), como um processo de mudança no qual cada uma passa a alcançar uma posição social elevada por meio do aumento do nível de escolarização. Embora compreendamos que não depende da educação a garantia da posição social elevada, o autor indica que educar é fundamental para que as meninas atinjam uma posição e que se diminuam as diferenças entre os sexos.

Carnoy (1992) acrescenta que a visão das famílias sobre as crianças, principalmente nos países em desenvolvimento, é estabelecida a partir da geração de renda e da segurança na velhice. Há uma exploração do trabalho delas que deve ser modificada a partir do aumento da

instrução familiar, ou seja, quanto maior a instrução, menor será a exploração das crianças pelos pais. A educação da mulher garantiria a redução do número de filhos por duas razões: pela educação, a mulher mudaria a forma como entende o mundo e a educação influenciaria indiretamente em outras variáveis, como idade de se casar e ter filhos, participação no mercado de trabalho, planejamento familiar, papel das crianças na vida da mulher, entre outros.

Na década de 1990, o UNICEF (2009) passou a consolidar programas¹⁹ que garantissem a mudança da relação entre crianças, famílias, projetos, Estado e sociedade civil. As ações atendiam a aspectos que envolviam a saúde, a violência, o trabalho infantil, a exploração sexual e o comprometimento social em prol dos direitos das crianças. O UNICEF (2010f) celebra o pacto para auxílio de crianças e adolescentes com o Brasil, em que traça metas e diretrizes para o período entre 2007-2011, com a ajuda de parceiros – governos, sociedade civil, terceiro setor, outras instituições internacionais e setor privado – que participam na garantia dos direitos das crianças. No sentido de avançar no processo de universalização dos direitos das crianças, o setor privado, a sociedade civil, o terceiro setor, os governos e as organizações internacionais são chamados a trabalhar na garantia das metas: sobreviver e se desenvolver; aprender; proteger-se do HIV/AIDS; crescer sem violência; e ser prioridade nas políticas públicas.

As bases desse acordo têm, a partir do século XXI, referencia, a consolidação, do compromisso de Jomtien de Educação para Todos (EPT) assumido pela UNESCO, do início da década de 1990: a *Declaração e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* – ODM²⁰,

¹⁹ Foram programas apoiados pelo UNICEF: o Pacto pela Infância e Encontro de Governadores pela Criança (1991); a Erradicação da Poliomielite (1994); a promoção do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (1994); o Prêmio Itaú-UNICEF Educação e Participação (1995); o programa Ações Complementares à Escola (1995); a Campanha contra a Exploração Sexual Infanto-Juvenil (1995); em 1997, a campanha para gratuidade do registro civil e da primeira certidão de nascimento com a Lei 9.534; além de projetos de erradicação do trabalho de crianças nos lixões – Criança no Lixo, Nunca Mais (1999) –; e o Selo UNICEF Município Aprovado (1999).

²⁰ Em setembro de 2000 foi realizada, em Nova Iorque, a Cúpula do Milênio, na sede das Nações Unidas, quando 189 países-membros se reuniram, conforme UNICEF (2010e). As pesquisas apresentadas na reunião indicavam que cerca de 1,1 bilhão de pessoas sobreviviam com menos de US\$ 1 por dia e que 30% dessas eram crianças; por volta de 11 milhões de crianças morriam, anualmente, antes dos cinco anos e que mais de 1 milhão de crianças dos países em desenvolvimento sofriam alguma privação grave – uma, em cada cinco crianças, não tem acesso à água potável e mais de 140 milhões nunca foram à escola, sendo que apenas 13% estão entre os sete e 18 anos. Para garantir um futuro melhor a essas crianças, foram desenvolvidos oito *Objetivos do Milênio* que foram incorporados como metas pelos organismos multilaterais: 1º Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2º Atingir o ensino básico universal; 3º Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4º Reduzir a mortalidade infantil; 5º Melhorar a saúde materna; 6º Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7º Garantir sustentabilidade ambiental; e 8º Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento, de acordo com UNICEF (2010e).

que tem como proponente, financiador e coordenador, o Banco Mundial e, em que foram signatários os países que compõem o Sistema ONU. Em âmbito nacional, os documentos que orientaram estes acordos foram o *Plano de Ações Presidente Amigo da Criança e do Adolescente*²¹; e o *Pacto pela Paz*²².

O *Índice de Desenvolvimento Infantil* (IDI), é consolidado, conforme UNICEF (2010c), a partir da necessidade em se efetivar políticas públicas específicas para as crianças de zero a seis anos e se apresenta como ponto inicial de análise da situação da infância do Brasil, que contribui para a formulação e monitoramento das políticas para educação²³. Com objetivo de atender às metas da Declaração do Milênio (2000), o IDI apresenta variáveis que interferem direta e indiretamente no aprendizado da criança, como a saúde, o cuidado, a proteção familiar e o nível de educação dos pais. Esse Índice é calculado ao se considerar os seguintes fatores: escolaridade dos pais; matrícula de crianças entre quatro e seis anos²⁴ nas pré-escolas; e seu acesso aos serviços de saúde, como o pré-natal e a vacinação.

A variação do IDI, segundo dados da UNICEF (2010c), é indicada entre 0 e 1, quanto mais próximo do índice 1, maiores serão as chances de as crianças sobreviverem e se desenvolverem. No entanto, os índices são calculados a partir de um nível baixo, sendo que “[...] O valor máximo significa que todas as crianças com menos de seis anos do município moram com pais que têm mais de quatro anos de escolaridade e que o direito a serviços básicos de saúde materno-infantil e pré-escola está plenamente garantido” (UNICEF, 2010c, p. 41). Ao comparar o IDI nacional entre os anos de 1999 e 2004, o UNICEF (2010b) indica que houve crescimento do índice de quase 10%, que passou de 0,61 para 0,67, mas que ainda é um padrão médio de desenvolvimento, visto que, ao analisar por Estados, São Paulo se

²¹ O *Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007* foi apresentado em outubro de 2003 como resposta ao compromisso presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva em priorizar as políticas voltadas aos direitos das crianças e adolescentes. Foram assumidos com o Plano (2003) os compromissos de: promoção de vidas saudáveis; educação de qualidade; proteção contra os abusos e violências; e combate ao HIV/AIDS.

²² O *Pacto pela Paz* foi consolidado a partir da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em novembro de 2001, e tem como eixos de ação: a saúde; a educação; a cultura, o esporte e lazer; a assistência social; a proteção especial contra a violência sexual e infantil; as medidas sócio-educativas; os Conselhos de Direitos, Tutelares e o Fundo; os mecanismos de exigibilidade de direitos; e os meios de comunicação, conforme o Estado do Rio Grande do Sul (2010).

²³ O IDI é utilizado, ademais, para estruturar a organização dos dados do PIM e identificar os grupos mais vulneráveis a serem atendidos. Estes aspectos serão tratados na quarta seção desta pesquisa.

²⁴ Embora já indicado que o atendimento à educação infantil deve ser às crianças de zero a cinco anos, em virtude do Ensino Fundamental de nove anos, conforme a Lei N° 11.274, segundo Brasil (2010b), que incorporou as crianças de seis anos, ainda é considerada a idade de seis anos, pois o UNICEF a traz assim em seus documentos e em seu sítio eletrônico.

destaca ao alcançar uma média de 0,80, enquanto que Alagoas, por exemplo, mantém o IDI abaixo de 0,50. O UNICEF estabelece, ademais, qual é a prioridade no atendimento infantil:

É prioridade para o UNICEF garantir aos cerca de 20 milhões de crianças brasileiras de até 6 anos o direito a sobreviver, a ter uma certidão de nascimento, a receber cuidados e proteção e a desenvolver-se integralmente. Essas ações são direcionadas especialmente às famílias mais vulneráveis e as que vivem no Semi-árido, em comunidades indígenas, quilombolas e nas comunidades populares dos grandes centros urbanos (UNICEF, 2010L, p. 38).

O investimento em políticas educacionais é retomado como fundamental para o desenvolvimento social ao indicar que quanto mais se investe na educação, menos terá de ser investido em políticas sociais e maior será o poder de compra de quem frequentou a educação infantil, conforme dados do UNICEF (2010a). Para que a educação infantil promova o desenvolvimento das crianças, políticas devem ser asseguradas em todas as esferas da sociedade com o apoio dos atores sociais ao se articular o poder público com o privado.

Seguindo as considerações de Fullgraf (2007), que indica a globalidade das organizações internacionais e, ao mesmo tempo, os aspectos distintos que cada uma assume, há uma característica específica a ser considerada no trabalho do UNICEF. Ao assumir, este organismo multilateral, junto à UNESCO, os trabalhos específicos para a educação infantil, há uma caracterização de protagonismo da iniciativa social em que todos os programas, projetos e políticas, pelo UNICEF assinados, são considerados, pelos organismos, como a melhor, ou ainda, a única forma de se efetivar as práticas para a educação infantil.

Assim, ao efetivar propostas de trabalho que atendam crianças e adolescentes e que garantam seus direitos, o UNICEF passa a ser considerado, como analisado por Fullgraf (2007), enquanto instituição importante para a consecução de programas de atenção. Criou-se o consenso sobre a importância da existência e interferência de uma organização internacional que pudesse garantir a efetivação dos direitos, justificada pelas diferenças existentes nos países em desenvolvimento e, principalmente, pelas diferenças entre estes países e os desenvolvidos, demonstradas por meio de relatórios, censos e índices de desenvolvimento. Nesses termos, o papel desempenhado pelas organizações internacionais ganha significado ao atuarem como facilitadoras de políticas afirmativas, efetivadas pelos programas, assumidos enquanto políticas públicas.

3.1.2 Os programas de ação do UNICEF para a educação infantil no Brasil a partir de 2000

A meta de trabalho apresentado pelo UNICEF é ajudar crianças e adolescentes em situação de risco sem nenhuma forma de discriminação. A *Declaração e Objetivos do Milênio* foi a ratificação das políticas que o UNICEF desenvolvia no atendimento aos mais vulneráveis e o indicativo de que as políticas educacionais deveriam ser complementadas com ações na área da saúde, nutrição, saneamento básico e combate à violência.

Como apresentado pela Situação da Infância Brasileira (2005), a concepção de infância é concentrada nas questões de desenvolvimento infantil como: mortalidade infantil, relações entre infância, família e pobreza, saúde e nutrição, em que a família é apresentada como espaço para a garantia da sobrevivência, proteção e desenvolvimento da criança. A garantia das ações em educação infantil deve ser assegurada, principalmente, pelos atores sociais – sociedade civil, terceiro setor e iniciativa privada, com o apoio do governo aos mais vulneráveis. E, embora seja considerada a educação parte do processo de desenvolvimento da infância, aquela fica à margem das discussões de projetos e programas e vinculada apenas às discussões de cuidado para com as crianças pequenas.

Indicamos, pois, dos programas financiados e incentivados pelo UNICEF, apenas os que são destinados às crianças de zero a seis anos e às gestantes, tanto os programas nacionais quanto os localizados em cada Estado.

Projetos financiados pelo UNICEF				
	Projeto	Parceiro	Proposta	Público Alvo
Nacional	Mídia e Controle Social – Agenda da Infância no Orçamento	Agência de Notícia dos Direitos da Infância – ANDI	-	(*)
	Definindo Fluxos Operacionais para a Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude – ABMP	-	-
	Comunicação para a Vida	Associação de Apoio aos	-	-

* As informações sobre os programas foram retiradas do sítio eletrônico do UNICEF e nem todos estavam completos em suas informações. Dessa forma, existem alguns dados que não puderam ser indicados na Tabela. Houve, ainda, a tentativa de contatar o UNICEF, pelo seu escritório nacional em Brasília, para obtermos as informações do programas desenvolvidos nos demais Estados da federação, porém, até a presente data, não houve retorno do Fundo.

		Meninos e Meninas da Região da Sé		
	Programa de Redução da Violência Letal – Sistema de Monitoramento da Violência Letal contra Crianças, Adolescentes e Jovens	Observatório de Favelas do Rio de Janeiro	-	-
	Novos tempos na educação básica	União dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime Nacional	-	-
Alagoas	Fazer Valer os Direitos das crianças e dos Adolescentes em Alagoas/mobilizando para o Selo UNICEF Município Aprovado	Movimento Pró-Desenvolvimento Comunitário	-	28.144 crianças e adolescentes de até 18 anos de Palmeira dos Índios e sete municípios próximos; 2.618 educadores indígenas; 1.200 gestantes; 569 agentes de saúde e enfermeiros; e 70 conselheiros.
	Novos tempos na educação básica	União dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime Nacional		
Amazonas	Revitalização da Língua e de Práticas Culturais Tradicionais Sateré-Mawé	Organização dos Professores Indígenas Sateré-Mawé dos rios Andirá e Waikurapá – Opisma	Melhorar a dignidade e a autoestima dos povos Sateré-Mawé pelo resgate de saberes e valores tradicionais e do respeito a uma educação contextualizada efetiva, vivenciada no dia a dia.	5.700 crianças e adolescentes da etnia Sateré-Mawé, 1.632 famílias da etnia Sateré-Mawé, 210 professores indígenas.
Bahia	Tecendo a manhã – Desenvolvimento Infantil e atenção às famílias	Avante – Educação e Mobilização Social	Fortalecer as competências das famílias e gestores públicos na atenção a crianças de até seis anos do município de Mata de São João.	770 crianças de até seis anos, 3.750 famílias, 75 agentes comunitários, 50 profissionais da saúde e 50 educadores.
	Família, Direitos e Cidadania – 2ª etapa	Avante – Educação e Mobilização Social	Fortalecer as competências das famílias e gestores públicos na atenção a crianças de até seis anos dos municípios de Salvador e Lauro de Freitas (BA).	36.000 crianças, 18.000 famílias, 6.000 agentes comunitários de saúde e 60 reeditores.

	MOC e Semiárido Cidadão	Movimento de Organização Comunitária (MOC)	Contribuir para o desenvolvimento integral, participativo e sustentável do Semiárido. Monitora o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e capacita comunicadores, conselheiros e representantes de entidades da sociedade civil na garantia dos direitos da infância e adolescência.	1.400 crianças de sete a 14 anos indiretamente, mais 65.000 meninas e meninos do Peti, 2.000 adolescentes, 35.000 famílias do Peti, 40.000 ouvintes de rádios comunitárias, 182 professores de escolas rurais, 130 comunicadores, 206 conselheiros de Direitos e representantes de organizações da sociedade civil, além de 30 articuladores do Selo UNICEF.
	Território de Proteção da Criança e do Adolescente	Instituto Tribos Jovens (ITJ)	Contribuir para a redução da vulnerabilidade de meninas e meninos de até 17 anos de Porto Seguro e Santa Cruz Cabralia. Fortalecer as competências das famílias e municípios na atenção a crianças de até seis anos, a partir de capacitação para o uso do <i>kit</i> Família Brasileira Fortalecida.	7.200 crianças de até seis anos; 800 adolescentes de 15 a 17 anos; 772 crianças indígenas de até quatro anos; 50 técnicos (conselhos, secretarias municipais, escolas, polícia, Ministério Público, PSF e Sentinela); 50 agentes comunitários, líderes da Pastoral da Criança e lideranças indígenas.
Ceará	Raízes do Quilombo	Associação dos Remanescentes dos Quilombos de Alto Alegre e Adjacências – ARQUA	Fortalecer as competências familiares por meio do fortalecimento institucional, da atuação das equipes de saúde da família, dos educadores infantis, dos técnicos da assistência social e dos líderes da Pastoral da Criança.	Gestantes e crianças de até seis anos residentes na comunidade quilombola de Alto Alegre e adjacências.
	Brinquedotecas Públicas Municipais – Espaço de Referência do Brincar	Instituto Stela Napolini	Implantação de uma rede de brinquedotecas públicas municipais nos municípios cearenses com menor índice de desenvolvimento humano.	5.000 crianças e adolescentes de Assaré, Hidrolândia, Porteiras, Viçosa do Ceará, Cruz, Pedra Branca, Tejuçuoca e Fortaleza.
	Esporte e Cidadania – Polo Ceará	Instituto Stela Napolini	Aumentar a inclusão social a partir do desenvolvimento do	27.000 crianças e adolescentes de escolas públicas

			esporte educacional em municípios cearenses com os menores índices de desenvolvimento humano.	municipais de Assaré, Hidrolândia, Porteiras, Viçosa do Ceará, Cruz, Pedra Branca e Tejuçuoca.
	Selo UNICEF Município Aprovado	União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime/CE)	Estimular e mobilizar os municípios (gestores municipais, sociedade e família) para que cumpram os direitos humanos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e garantam às crianças e aos adolescentes serviços de qualidade nas áreas de saúde, educação, ação social e participação.	1.478.140 crianças até seis anos; 1.101.183 crianças de sete a 11 anos; 1.571.765 adolescentes de 12 a 18 anos; 400 prefeitos; 1.689.968 famílias; 5.664 Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente no CE, RN e PI; 400 articuladores; 708 radialistas e 1.416 mobilizadores dos temas de participação social.
Maranhão	CIP Jovem	Formação	Implantação e consolidação de políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, esportes e lazer no município, para crianças, adolescentes e jovens.	840 crianças de até quatro anos de idade – em atividades articuladas com atividades com as mães; 4.200 crianças de cinco e seis anos de idade em escolas de educação infantil e ensino fundamental; 8.400 crianças e adolescentes de ensino fundamental; 4.200 adolescentes e jovens de ensino fundamental e ensino médio; e 1.260 famílias, além de outros indiretos.
Minas Gerais	Selo UNICEF Município Aprovado para o Semiárido Mineiro Edição 2007-2008	Oficina de Imagens	Mobilizar os gestores públicos estaduais e municipais, organizações não governamentais e empresas privadas para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.	71 dos 85 municípios do Semiárido mineiro.
Pará	Ações Integradas para o Desenvolvimento	Sociedade Paraense de Pediatria,	Expandir o Programa Família Paraense Fortalecida para mais	334.600 crianças de até seis anos, 167.300 famílias.

	Infantil no Estado do Pará	Universidade Federal do Pará, Opas, Governo do Estado/Secretarias de Saúde, Educação e de Desenvolvimento Social	62 dos 143 municípios paraenses. Criar um programa estruturante para incorporar na rede de serviços dos sistemas municipais a atenção integral no desenvolvimento da criança de até seis anos.	
	Comunicação & Mobilização Social pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes da Amazônia Legal Brasileira – Agenda Criança Amazônia	Universidade da Amazônia (Unama) /Fidesa, Governo do Estado do Pará.	Articular e mobilizar Estados, municípios, governo federal, sociedade civil organizada, empresários e cidadãos, em torno de objetivos e metas para a proposição de políticas públicas para a infância e a adolescência.	1,3 milhão de crianças e adolescentes de até 17 anos; 50 conselheiros de direitos e tutelares; e 180 comunicadores.
Paraíba	Articulação para Construção e Implementação de Políticas de Educação da Criança e do Adolescente/ Mobilização para o Selo UNICEF Município Aprovado na Paraíba	Casa Pequeno Davi	-	-
Pernambuco	Saúde na Escola: Tempo de Crescer e Tecendo Redes no Semiárido	ONG Tempo de Crescer	Fortalecer as famílias e promover campanhas para a garantia do registro civil/reconhecimento de paternidade. Realiza capacitação de técnicos e professores das áreas de saúde, educação e assistência social.	5.500 crianças de até seis anos, (reedição da campanha pelo Reconhecimento da Paternidade); 290 gestores; 330 educadores de creche e pré-escola; 19 conselheiros tutelares; e 14 assistentes sociais.
Rio Grande do Norte	Escola de Direitos	Centro Brasileiro de Informação e Orientação da Saúde Social (Cebraios) – Casa Renascer	Garantir a proteção integral dos alunos das escolas públicas do Estado do Rio Grande do Norte, colocando-os a salvo de qualquer forma de violência.	2.800 crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Fonte: Os documentos usados pela pesquisadora para a elaboração do quadro foram: UNICEF (2010d), UNICEF (2010h), UNICEF (2010i), UNICEF (2010j) e UNICEF (2010k).

Os programas²⁵ do UNICEF destinados às crianças são caracterizados pela suas

²⁵ Embora o Primeira Infância Melhor (PIM), seja resultado de uma parceira da UNESCO com o UNICEF, esse programa não é indicado no sítio eletrônico do Fundo.

distribuições, nos Estados brasileiros; a maior parte deles se concentram no Nordeste e Norte do país e no geral são desenvolvidos por organizações não governamentais (ONGs), e instituições de classe e defesa dos direitos. Os temas recorrentes dos programas são: garantia de direitos, que prevê o atendimento à saúde na escola; discussões sobre a garantia dos direitos humanos; direito da prática esportiva para o desenvolvimento da criança contra todo o tipo de violência; e incentivo ao acesso a brinquedotecas.

Entendemos que, a partir dos programas desenvolvidos pelo UNICEF, dos dados apresentados pelo IDI e dos Objetivos do Milênio, a educação na primeira etapa é efetivada por programas de atenção à saúde, à habitação, à nutrição. Esses programas são possibilitados pelo governo, mas não são financiados, tampouco desenvolvidos e avaliados por ele. Devem ser compreendidos como parte do processo de vinculação e alinhamento das políticas e programas nacionais, que é disseminado pelos acordos internacionais de cooperação mútua entre países em desenvolvimento, países desenvolvidos e organismos financeiros – como o BM, o FMI e o BIRD – e de cunho humanitário, como a UNESCO e as organizações UNICEF e CEPAL.

3.3 Articulação da UNESCO e do UNICEF com as outras Agências Internacionais

A relação entre as organizações internacionais deve ser compreendida a partir da realidade histórica da qual são provenientes e das instituições às quais são vinculadas. UNESCO e UNICEF compõem o Conselho Econômico e Social da ONU, responsável pelo trabalho de assistência social e desenvolvimento humano. As instituições desse Conselho consolidam recomendações para o desenvolvimento dos países nas questões: industrialização, condição da mulher, direitos humanos, prevenção de crimes, entre outras, e trabalham por meio de Comitês Permanentes e Funcionais²⁶. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por exemplo, foi definida, em 1948, como a instituição responsável pela América Latina, e em 1984 foi expandida para o Caribe e hoje está sediada em Santiago. Teve sua função estabelecida para contribuir na economia da região e promover o social (CEPAL, 2010).

²⁶ Os Comitês Permanentes e Funcionais são instituídos pelo Conselho de Segurança da ONU e funcionam de maneira permanente, ou não, de acordo com o trabalho a ser desenvolvido, como a luta contra o terrorismo e as operações de missão de paz.

O Sistema ONU, que compreende a organização das instituições internacionais, conta, também, com o apoio de demais organizações que, a partir de acordos, tornam-se intergovernamentais e auxiliam nos projetos desenvolvidos no Conselho Econômico e Social. São conhecidas ainda como Agências Especializadas e correspondem à Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, ao Grupo do Banco Mundial – BM²⁷, do qual fazem parte o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O que devemos compreender é que as organizações internacionais, financeiras ou de caráter humanitário fazem parte da mesma relação de consenso e hegemonia, pois assinaram o acordo de Bretton Woods e, no início da década de 1990, o Consenso de Washington. Entendemos que, entre os propósitos das agências financiadoras, destacam-se os de auxiliar o desenvolvimento dos países membros e promover a inversão de capital e empréstimos para fins produtivos aos países em desenvolvimento – desde que sejam membros do grupo. Esse financiamento não é compreendido enquanto ação neutra, mas, considerado em uma perspectiva histórica, é carregado de intencionalidade e embasado por uma ideologia que marca suas formas de intervenção – no caso, o neoliberalismo.

A influência dos organismos multilaterais foi tão intensa no Brasil, que, na década de 1960, conforme Romanelli (2001), devido ao desenvolvimento de obras de infraestrutura, a instalação de empresas multinacionais e o aumento da necessidade de mão de obra fizeram com que a mães saíssem de casa para trabalhar. Esta situação forçou uma cooperação financeira entre o governo brasileiro e as agências internacionais. “[...] É aqui que entram a cooperação financeira e a assistência técnica prestadas pela AID que, no caso específico da educação, resultaram na série de acordos MEC-USAID [...]” (ROMANELLI, 2001, p. 209), com a finalidade de garantir instituições de educação para as crianças pequenas²⁸.

A consensualidade entre os países signatários e os programas ou os próprios documentos orientadores, como indicado por Toussaint (2002), faz parte de um processo de ajuste estrutural, ou seja, nenhum país aceita incentivo financeiro sem antes acatar o pacote de

²⁷ Fazem parte do Grupo do Banco Mundial as agências especializadas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD); Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA); Corporação Financeira Internacional (CFI); Agência Multilateral para Garantir o Investimento (MIGA); e Centro Internacional para Solucionar as Disputas de Investimentos (ICSID).

²⁸ Como as instituições de educação para as crianças eram em número reduzido, como exposto por Kuhlmann (2000), houve a necessidade de se investir em educação. Foi desenvolvida, no período, uma tentativa do UNICEF para amenizar o problema, por meio de um programa emergencial de baixo custo, devido à “[...] carência de recursos materiais e de pessoal.” (KUHLMANN, 2000, p. 489), e, na mesma perspectiva, outras agências internacionais também financiaram programas para a educação.

medidas de reorganização do Estado. No Brasil, isso significou a Reforma de Estado, assinada em 1995 por Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso.

Rosemberg (2000) acrescenta que, embora haja imposição de programas e acordos, os quais os países devem cumprir, essa não é uma relação de inocentes, entre o bem e o mal:

[...] decisões tomadas por uma OI não dependem apenas da correlação de forças entre os países-membros, de macromodelos econômicos e políticos, mas também da configuração de seu quadro pessoal: qual sua composição nacional, étnico/racial, sexual, por tipo de especialidade (ROSEMBERG, 2000, p. 74).

Todos os projetos aprovados pelas organizações internacionais de cunho humanitário devem ser, antes, aprovados pelas agências financiadoras que exigem dos países financiados uma contrapartida como a diminuição dos impostos sobre produtos importados, redução das despesas do Estado e até mesmo dos direitos sociais trabalhistas com o incentivo à competitividade, à lógica de mercado e à liberdade à iniciativa privada.

Analisar, ademais, os pressupostos das organizações internacionais, que evidenciam a orientação aos programas desenvolvidos no Brasil e que atendem à educação infantil, nos possibilita considerar outro documento, o do Banco Mundial: *Brasil Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas* (2002). Este documento também é considerado por Schneider e Ramires (2007) ao justificarem a importância do PIM. O *Desenvolvimento da Primeira Infância* (2002) traz um diagnóstico da situação da pré-escola no país, das suas matrículas bem como da situação das crianças – tanto as em situação de pobreza, quanto as mais bem abastadas – a situação das famílias e, em especial, das mães.

A ênfase do documento acima citado está em caracterizar a educação da primeira infância como um dos fatores que trarão melhores retornos futuros, tanto no tempo da aprendizagem que o aluno que passa por uma educação infantil terá, nos benefícios no ensino fundamental, quanto no retorno financeiro futuro. Esses objetivos poderiam ser alcançados com uma boa pré-escola, no entanto, o Banco Mundial (2002) considera que a maior parte do financiamento brasileiro é para o ensino fundamental e que pouco se investe na educação infantil. A saída apresentada é o investimento em programas:

4.39 Por terem formatos flexíveis e baixos custos administrativos, os programas de DPI informais e os operados por ONGs fornecem uma variedade de serviços que são oferecidos de uma forma não padronizada. Estes programas geralmente são fortemente baseados na participação comunitária e planejados de forma a suprir as necessidades locais e adequar-se a elas. Os serviços incluem atividades tais como a melhoria das

qualidades da mãe e a melhoria do acesso ao desenvolvimento na primeira infância, ao trazer serviços de DPI diretamente para as casas das crianças.

4.40 Estas descobertas sugerem que vale à pena fazer uma reavaliação da política de educação da primeira infância no Brasil, que favorece serviços de desenvolvimento da primeira infância centralizados e exclui outros modelos. Em particular, os serviços comunitários de DPI, se direcionados de maneira adequada, podem ter retornos tão grandes, ou até maiores, que os retornos da pré-escola formal (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 44).

Em outras palavras, é o mesmo que garantir a não necessidade da oferta de educação pelo Estado, afinal, a sociedade civil e as ONGs são capazes de obter os mesmos resultados – ou até melhores – do que as próprias instituições escolares e seus profissionais formados. É assegurar que não haja a necessidade de políticas públicas extensíveis a toda a sociedade brasileira, visto que “[...] Os benefícios da educação pré-escolar prevalecem sobre os custos, o que sugere que a cobrança de taxas para aqueles que podem pagá-las é viável [...]” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 16). É conferir o direito a uma desregulamentação dos direitos públicos em que apenas àqueles que não pudessem pagar seria garantida a escola pública.

Ao tratarmos os documentos para a educação, como a Declaração sobre Educação para Todos (1990), devemos compreender que o aval para seus compromissos foi dado pela agência financiadora, visto que, entre os períodos de 1990 e 1994 (BANCO MUNDIAL, 1996), o financiamento prioritário do Banco Mundial foi para a educação infantil, mais que o dobro da última década, e que a ênfase foi no acesso e na qualidade da educação, preceitos defendidos em todos os documentos para a educação, das organizações internacionais. Nesse mesmo sentido se consolidou a que função deveria se destinar a educação infantil a partir dos preceitos assumidos pela Declaração de Jomtien (1990):

Embora o foco da Conferência não tenha sido a educação infantil, reservou a esta um papel em destaque na medida em que a consideram como pré-requisito e condição para o sucesso escolar posterior. O desenvolvimento de competências subjetivas e de disposições comportamentais necessárias à escolarização obrigatória é tratado como o fundamento para que no futuro o indivíduo saiba aproveitar as oportunidades educacionais e sociais futuras, garantindo-se desse modo que a distribuição equitativa destas oportunidades possa ser respeitada (CAMPOS, 2008, p. 86)

Para se efetivar as propostas de políticas para a educação aos países financiados, cria-se uma agenda política para discutir questões problemáticas a serem resolvidas. Rosemberg (2000) indica que há a definição de um tema problemático que oscila entre o que deveria ser desenvolvido e o que de fato é efetivado e a organização multilateral promove uma discussão sobre a intervenção que se pode fazer a respeito do problema. As agendas políticas são

divulgadas a fim de serem difundidas e de consolidar um processo hegemônico de consenso daquilo que foi aprovado.

A coesão assumida pelas agendas políticas se destaca ao ter repercussão por meio das relações entre as organizações internacionais. Ao firmar um acordo internacional, os países requerentes assumem um compromisso com os organismos multilaterais. Estas sempre desenvolvem suas pesquisas, documentos e programas embasados na perspectiva assumida em sua criação com a Conferência de Bretton Woods e ratificada pelo Consenso de Washington. E nunca o fazem, sem ter apoio das agências financiadoras e dos países reestruturados. Dessa forma, por seguirem o consenso criado, a partir das convenções defendidas pelas organizações internacionais, podemos considerar que também as agendas são carregadas de intencionalidades e representam a efetivação de acordos neoliberais.

O acordo de cooperação mútua é efetivado a partir da relação estabelecida entre países e organizações internacionais e, no caso brasileiro, os acordos multilaterais existem desde a década de 1950, em que a UNESCO e o UNICEF passaram a ter escritórios no país. Os acordos levados a efeito se materializaram em documentos e pesquisa que orientam as ações publicadas por essas instituições e pelos programas de atendimento à saúde, à educação, à nutrição.

Os programas propostos pelas organizações internacionais, que em determinado momento podem exercer a função de políticas públicas para a educação infantil, indicam que há consenso criado de que a garantia dos direitos apenas será alcançada pela interferência direta ou indireta dessas instituições.

Assim, a partir de uma consideração mais ampla das relações sociais, políticas e econômicas, podemos inferir que foi a lógica neoliberal de organização dos Estados Nacionais e de mercados, na década de 1990, que possibilitou estabelecer o consenso entre os organismos multilaterais, os Estados e os documentos orientadores, de maneira que permitisse o encaminhamento e a interferência dessa nova organização de sociedade, na consecução das políticas e programas para a educação infantil no Brasil.

4 OS PROGRAMAS DE AÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: PIM E FUNDO DO MILÊNIO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

As análises desta seção se fundamentam no objetivo proposto que é examinar a Política de Educação Infantil, a partir do desenho político dos programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, e perceber como as propostas da UNESCO e do UNICEF influenciaram nas ações do MEC para a educação infantil. PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, considerados como casos exemplares de programas adotados pelo estado do Rio Grande do Sul, representam os indicativos das orientações dos organismos multilaterais e se alinham aos preceitos indicados na PNEI (2006). Os programas para essa etapa educacional, no Brasil, devem ser considerados a partir da sociedade na qual estão inseridos. A sociedade capitalista em que vivemos é pautada pela ideia de desenvolvimento para se reproduzir. O desenvolvimento das forças produtivas, da organização social, da educação, da economia, da cultura é fundamental para o capitalismo se manter enquanto classe hegemônica. No entanto, Mészáros (2007) nos indica que acreditar no desenvolvimento e na modernização é uma falácia:

Por longuíssimo tempo, esperou-se que acreditássemos que todos os nossos problemas se resolveriam alegremente pelo “desenvolvimento” e pela “modernização” socialmente neutros. A tecnologia deveria superar por si só todos os obstáculos e dificuldades concebíveis. Era, na melhor das hipóteses, uma ilusão imposta a todos que, no desejo de encontrar uma saída para seu próprio papel ativo no processo de decisão, mantinham a esperança de que grandes melhorias em suas condições de existência se realizassem do modo prometido. Tiveram de descobrir com a amarga experiência que a panacéia tecnológica era um subterfúgio aut vantajoso das contradições por parte daqueles que empunhavam os timões do controle social. [...] Contudo, a ideologia das soluções estritamente tecnológicas continua a ser propaganda até hoje, apesar de todos os fracassos (MÉSZÁROS, 2007, p. 189).

A educação, no sentido indicado por Mészáros (2007), é apresentada como o fator de resolução dos problemas sociais de desemprego, fome, falta de sucesso na vida e que contribuiria para a sobrevivência dos sujeitos, articulada como principal fator de desenvolvimento da sociedade. Os documentos das organizações internacionais¹ partem desse pressuposto e se vinculam ao ideário neoliberal, mais especificamente, ao considerar que

¹ BRASIL, UNICEF (1991); CEPAL, UNESCO (1995); BANCO MUNDIAL (1996); DELORS (1998); UNESCO-SANTIAGO (1998); UNESCO (2001); e UNICEF (2006).

investir em educação deveria ser um dever do Estado, na medida em fosse um efeito lateral - mas que deveria, principalmente, ser função da família -, e ao desempenhar o investimento em capital humano, conforme os escritos de Milton Friedman².

Ao compreendermos, dessa forma, a educação e seus programas, como apresentada pelas organizações internacionais - enquanto solucionadora dos problemas sociais e propulsora do desenvolvimento; que deve ser possibilitada por meio da efetivação de programas focalizados; que é desenvolvida em uma sociedade de bases neoliberais; e que ocorre em um movimento considerado globalizado de relação entre os países -, devemos entender que aqueles fazem parte de uma síntese de múltiplas determinações históricas. Nesse sentido, cabe-nos salientar que a compreensão dessas determinantes históricas serão consideradas, a partir de categorias de análise, e permitirão esclarecer e compreender o desenho político dos programas e políticas para a educação infantil. Ao tratar das categorias, Cury (1985) indica:

As categorias, como expressão conceitual, dão conta de uma certa realidade da forma mais abrangente possível. Essa expressão não é neutra e se revela comprometida com uma determinada visão de mundo. Por isso, nem todas as categorias são igualmente valorizadas em todas as teorias (CURY, 1985, p. 26).

Assim, as categorias de contradição, totalidade, reprodução, mediação e hegemonia, apresentadas por Cury (1985), nos permitem compreender a estruturação da sociedade capitalista e os conceitos de consenso e educação nas políticas e programas para a educação infantil no Brasil. A inserção e a relação da educação, no todo mais amplo, em que se tem a produção material da vida como base das relações de classe, são explicadas por meio dessas categorias. Em um processo contraditório, a educação pode representar a reprodução e/ou a emancipação da sociedade, a partir da base hegemônica por ela assumida. Sua contradição é representada pelas bases que concedem a possibilidade de superação por incorporação do que é estabelecido socialmente. Sua ação transformadora pode ser sistematizada pelo processo de mediação entre a reprodução da sociedade e as ações dos homens.

² Nascido em 1912 nos Estados Unidos e falecido em 2006, é representante da vertente neoliberal da Escola de Chicago. Doutorou-se, tornou-se professor na Universidade de Chicago, ganhou o prêmio Nobel de Economia de 1976 e seus escritos que se destacam são: *The monetary history of the United States*, de 1963, e *Capitalismo e liberdade*, de 1962. Friedman reafirma o papel do mercado e diminui o raio de ação do Estado. Nega qualquer forma de sistema socialista, afirma o capitalismo competitivo e considera como única forma de organização do Estado a democracia representativa dos direitos formais. O Estado deveria apenas garantir direitos quando os mesmos se tratassem de um efeito lateral. A educação é considerada para Friedman o efeito lateral, mas que deveria ser destinado apenas às famílias que não pudessem financiar a educação de seus filhos.

Essas relações devem ser consolidadas a partir de uma totalidade contraditória, de maneira a permitir a compreensão, conforme os tempos históricos, da organização da educação e, neste caso específico, da educação infantil, de suas políticas e programas. A base material considerada até o momento nos concede fundamentação metodológica para as análises dos programas a serem desenvolvidos nesta seção. Dessa forma, serão desenvolvidas análises dos programas Primeira Infância Melhor e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, a partir da base material, como apresentado a seguir no texto.

4.1 Apresentação e Descrição dos Programas

A efetivação da educação infantil, no Brasil, é garantida por direito constitucional, mas não é obrigatória para as crianças de zero a três anos, é assegurada pelas legislações da área, por meio de instituições públicas e privadas, e desenvolvida pelo setor público, como indica o PNE (2001), prioritariamente às crianças mais vulneráveis. O atendimento destas ainda conta com a estruturação de programas de cuidado, atendimento e educação às crianças, às famílias e à sociedade. Assim, considerar educação infantil no Brasil requer entendê-la também pelos seus programas. Neste âmbito se localizam PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, instituídos no governo de Germano Rigotto, eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para o mandato de 2003-2007.

A partir de pesquisa documental dos programas desenvolvidos no país para a educação infantil, elegemos aqueles que dizem respeito às atividades educativas e que contavam com a parceria de organismos multilaterais. Dessa forma, fazem parte o PIM e o Fundo do Milênio para a Primeira Infância que, não representa, diretamente, a efetivação da PNEI (2006), mas que são identificados como parte de suas estratégias, desenvolvidas em âmbito local com o apoio da UNESCO e do UNICEF. Esta política local, que encontra referência na PNEI (2006) e conta com o apoio dos organismos multilaterais, devem ser compreendidos.

4.1.1 PIM

O Programa Primeira Infância Melhor (PIM), tem seu início em 2003 no Estado do Rio Grande do Sul como parte do eixo integrador de políticas públicas e traz como característica a intersetorialidade em que a interação entre projeto e instituições públicas e privadas³ compõe o Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (CEDIPI).

A missão à qual o PIM (2010) se vincula, como consta em seu sítio eletrônico, é a de orientar as famílias para o desenvolvimento integral da criança a partir das experiências e cultura de cada família. É desenvolvido com aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e destituídas do atendimento e da educação infantil aos seus filhos. A lei que instituiu o PIM foi homologada pela Assembleia Legislativa sob o N° 12.544/06 e traz como benefício o atendimento às políticas públicas com baixo custo, mas com grandes retornos e indica que, com gestores públicos e vontade política, pode-se modificar a qualidade de atendimento na primeira infância.

A Lei N° 12.544 (2006), que instituiu o PIM, indica que o Programa atenderá, como ação complementar à da família e da comunidade, às crianças, desde a gestação até os três anos de idade, para o seu desenvolvimento integral, que abrange os aspectos social, psicológico, intelectual e físico. Esse Programa conta com o apoio de organizações não governamentais e setores da saúde e assistência social para a sua aplicação em todas as cidades do Rio Grande do Sul, com programas de apoio e orientação às famílias que tenham crianças de até três anos. O trabalho do PIM com educação se consolida pela orientação das famílias:

³ O PIM, a partir deste apoio, tem como instituições promotoras: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA); o Centro de Referência Latinoamericano para la Educación Preescolar (CELEP); a Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul (FECOMÉRCIO); a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho; os Parceiros Voluntários; a Pastoral da Criança; a Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social (SJDS); a Secretaria Estadual da Cultura; a Secretaria Estadual da Educação; o Serviço Social do Comércio (SESC); o Serviço Social da Indústria (SESI); o Sindicato do Comércio Varejista (Sindilojas); o Sindicato dos Hospitais e Clínicas de Porto Alegre (SINDIHOSPA); o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul (SEBRAE); a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG); a Federação das Associações Comerciais e de Serviços do RS (FEDERASUL); a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDL); a Federação da Agricultura do Estado do RS (FARSUL); e a Federação das Associações de Municípios do RS (FAMURS).

Art. 4º - Com o objetivo de orientar as famílias, a partir de sua cultura e experiências, para o estímulo ao desenvolvimento das capacidades e potencialidades de suas crianças, as ações do PIM consistirão em:

I – apoiar e fortalecer as competências da família como primeira e mais importante instituição de cuidado e educação da criança nos primeiros anos de vida;

II – prestar apoio educacional e amparar as crianças para complementar as ações da família e da comunidade;

III – prestar assistência social às crianças e às famílias beneficiadas por serviços de proteção social básica;

IV – prestar toda e qualquer orientação às famílias sobre cuidado de saúde da gestante e da criança, em articulação com os programas de saúde da mulher, da criança e da família.

Parágrafo único – As ações do poder público de que trata este artigo serão prestadas, predominantemente, no âmbito da família e das instituições comunitárias (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 1).

As ações do PIM serão destinadas às crianças, mas, principalmente, às famílias, em ações complementares de cuidado, e caberá ainda a consolidação de um Comitê Gestor do PIM formado pelos representantes das Secretarias de Educação, de Saúde, da Assistência Social, da Cidadania, da Cultura e do Trabalho, que se responsabilizarão pela organização político-institucional do Programa. Este Comitê deverá se articular com o Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (CEDIPI)⁴, para fixar as diretrizes das atividades do Dia e da Semana Estadual do Bebê⁵.

Conforme o Parágrafo segundo do artigo sétimo da Lei que institui o PIM, nº 12.544 (2006), os municípios devem contar com um Grupo Técnico Municipal (GTM), que gerenciará o Programa, acompanhar a capacitação de recursos humanos, a seleção das famílias beneficiadas e avaliar o desenvolvimento das crianças atendidas. O PIM foi implantado em duas categorias: a primeira, individual, com visitas e atividades na casa das famílias uma vez por semana e, outra, coletiva, na qual as atividades acontecem na comunidade com a participação das famílias, das gestantes e das crianças de zero a três anos.

O artigo 10 da Lei 12.544 (2006) trata da formação mínima exigida para a função de monitor, que deve ser em nível superior, nas áreas de saúde, educação ou serviço social, acrescida da capacitação ofertada pelo PIM. Para os visitantes, exige-se a formação em nível

⁴ O Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância foi consolidado pelo Decreto Nº 42.199 de 07 de abril de 2003, que deve atuar para propor, executar, acompanhar e avaliar políticas, em parceria entre comunidade e governo, de maneira que possa contribuir para o desenvolvimento da primeira infância.

⁵ Instituído pelo Decreto nº 42.200 de 7 de abril de 2003, que inclui no calendário do Rio Grande do Sul o dia 23 de novembro como o Dia do Bebê, em que se determina que atividades para a promoção do desenvolvimento da criança passarão a ser realizadas pelo Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Criança.

médio na modalidade normal⁶, também, com a capacitação do programa, e apenas se aceitarão formados em nível fundamental quando houver falta de pessoal com a formação mínima exigida. O financiamento desse Programa será garantido aos municípios e/ou às organizações não governamentais que o desenvolverem e será proveniente dos Fundos Estaduais da Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Saúde. Os municípios que aderirem ao PIM devem, em seus orçamentos anuais, garantir recursos da educação, saúde, assistência social e cultura para sua aplicação. A assistência técnica deverá permanecer sob a responsabilidade das Secretarias da Educação, da Saúde, da Assistência Social, da Cultura e do Trabalho, todas na condição de integrar suas áreas afins para o trabalho com a primeira infância. Como consta no sítio eletrônico do PIM⁷, a situação mais atual do Programa indica o número de atendimento de crianças, famílias e gestantes bem como os municípios habilitados com o PIM e os que são capacitados a recebê-lo:

SITUAÇÃO ATUAL		
Municípios Capacitados 359	Visitadores Habilitados 2271	Famílias atendidas 56.775
Municípios Habilitados 246		Gestantes atendidas 6.813
		Crianças atendidas 85.210

Fonte: Indicadores, PIM (2010).

Schneider e Ramires (2007) definem a atuação do PIM a partir de três eixos:

O PIM organiza-se em torno de três eixos estruturantes: a Família, a Comunidade e a Intersetorialidade. A família é concebida como o grupo humano primário mais importante nos anos iniciais da vida de todo indivíduo. É uma unidade afetiva de relacionamento, de cuidado, proteção e educação. Não se constitui necessariamente com base nos laços sanguíneos ou legais [...] A importância da família se torna ainda mais crucial quando consideramos que quase 75,28% da população infantil de zero a seis anos não têm acesso às instituições de educação infantil no Rio Grande do Sul [...] O PIM cumpre assim um importante papel de apoio às famílias, de orientação e promoção do desenvolvimento integral das suas crianças (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007, p. 52).

⁶ Para os visitadores, a formação deve ser a equivalente ao Magistério que habilita o professor à docência da educação infantil e do primeiro ciclo do ensino fundamental.

⁷ Indicadores, PIM (2010). A Estrutura organizacional do PIM encontra-se anexada a este trabalho.

Os aspectos que envolvem o cuidado, a atenção à criança e o processo de descentralização das ações de políticas públicas do Estado e das esferas públicas são características fundamentais ao considerarmos os programas para a educação desenvolvidos no Brasil. Ao debatermos os eixos estruturantes do considerado programa de política pública inovador, por deter gasto pequeno, percebemos que este será em torno da família, da comunidade e da intersetorialidade – em que podemos entender o público na articulação com o setor privado – em que serão desenvolvidas as políticas públicas sociais.

Quando se reportam à justificativa para se investir nas ações para a primeira infância, Schneider e Ramires (2007) retomam os referenciais teóricos publicados com o apoio da UNESCO, como as Declarações sobre Educação para Todos de Jomtien, no início da década de 1990, e o de Dacar, um decênio depois. Consideram que a situação da infância, no Brasil, é degradante e que as situações de violência doméstica, abandono, trabalho infantil, fome, pobreza, falta de registro das crianças e mortalidade prematura indicam que as políticas públicas de cuidado e de educação nesse primeiro momento de vida devem receber atenção devida.

Na Política Nacional (2006), os programas de fortalecimento das famílias que envolvam ações de cuidado e de educação são assegurados de maneira que seja meta de governos e instituições o acompanhamento do desenvolvimento infantil pelas famílias. Fica expressa a intenção de estas funções serem desempenhadas não pelo Estado, mas pela relação entre sociedade civil, famílias, governos e setor privado. Dessa maneira, o PIM é inserido em um processo de garantia de políticas públicas sociais, ao conceder atendimento às crianças e famílias mais vulneráveis socialmente. É caracterizado enquanto uma ação pouco onerosa e que pode ser assumido pela comunidade e em parceria com o setor privado. E, por fim prioriza ações de cuidado e de educação às crianças e famílias.

4.1.2 Fundo do Milênio para a Primeira Infância

O Fundo do Milênio para a Primeira Infância é um programa desenvolvido em colaboração com a UNESCO, a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho e a Gerdau e que tem como abrangência algumas cidades dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. O Projeto está vinculado ao programa maior de atendimento e expansão da educação que foi consolidado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, de

1990, e ratificado pela sua segunda edição em 2000, na qual os países signatários assumiram os compromissos de, até 2015, expandir e aprimorar os cuidados à primeira infância. Com incentivo do Banco Mundial, o Fundo do Milênio passou a ser desenvolvido a partir de “Mesas Educadoras”. No primeiro momento foi aplicado apenas no Rio Grande do Sul e, a partir de 2008, com incentivo da Gerdau, foi estendido às demais áreas atendidas.

Enquanto metas, traz a universalização e qualificação da educação e do cuidado para as crianças da primeira infância, promovidas pela formação continuada de professores em exercício, no que conta com o apoio de instituições públicas, privadas, filantrópicas e a sociedade civil para a efetivação do Projeto. O Fundo do Milênio (2010) ainda considera que sua organização, como consta em seu sítio eletrônico, poderá contribuir para a formação de políticas públicas para a educação infantil, no Brasil. Julga, ainda, fundamental melhorar a qualidade da educação infantil, no país, possibilitar formação adequada aos professores que trabalham com a primeira infância e mobilizar novos parceiros que apoiem o Programa. Atua na formação continuada de professores e prioriza aqueles que trabalham com crianças em situação de pobreza, de maneira a permitir melhoria na qualidade da educação dada a essas crianças de zero a seis anos.

O Fundo do Milênio tem como marco referencial a importância que a educação na primeira infância demonstra para o futuro desenvolvimento das crianças e pelo fato de aquela ser o financiamento de melhor retorno social. A qualidade no atendimento e cuidado das crianças mais novas pode interferir diretamente no relacionamento social das crianças no futuro⁸, dessa forma, se torna fundamental a qualificação dos profissionais que as educam nos primeiros anos de vida. O Fundo do Milênio indica, ademais, que sociedade civil, família, Estado, entidades públicas e privadas devem ter parte da responsabilidade de bem educar a primeira infância.

A proposta de trabalho do Programa se consolida por meio das “mesas educadoras”, espaço em que ocorre um processo permanente de educadores sobre temas a serem trabalhados na educação infantil. As “mesas” são instaladas nos municípios que participam do Projeto e no Centro de Referência dos Profissionais da Educação (CRPE), e são mantidas por um conselho local, que articula diversos segmentos da sociedade, como o setor privado e comunidade, e pelas prefeituras envolvidas. Além das “mesas educadoras”, o Programa, por meio da UNESCO, editou a série Fundo do Milênio para a Primeira Infância, com quatro volumes que subsidiam a formação desenvolvida aos professores: *Olhares das Ciências sobre*

⁸ Marcos Referenciais, Fundo do Milênio (2010).

as Crianças; A criança descobrindo, interpretando e agindo sobre o mundo; Legislação, políticas e influências pedagógicas na educação infantil; e O cotidiano no centro de educação infantil, todos de 2005. Embora sejam publicados pela UNESCO, a organização dos textos e cada capítulo dos quatro livros têm autores distintos.

O primeiro volume da série *Fundo do Milênio para a Primeira Infância, Olhares das Ciências sobre as Crianças* (2005d), é organizado em uma introdução que retoma a educação como período importante para o desenvolvimento futuro da criança. Indica a concepção de infância adotada pelo Documento, a importância dos atos de brincar e criar para o desenvolvimento das crianças bem como as fases de aprendizagem e desenvolvimento destas e como deveria ser o professor para atuar na educação infantil⁹.

O volume dois, *A criança descobrindo, interpretando e agindo sobre o mundo* (2005a), trata especificamente da forma como as crianças se relacionam com aquilo que elas aprendem e como é o processo de resignificação externalizado por elas. Considera as relações entre as linguagens – imagens, som, movimentos – utilizadas para se expressar; a relação com a história e a expressão artística de cada um; a relação com a natureza, cultura, sociedade e regionalidades. É indicada, também, a forma como se trabalha com o ensino de matemática, as descobertas feitas pela criança, a religiosidade e espiritualidade na infância e, ainda, o trabalho com a filosofia na construção de problemas.

Outro volume, *Legislação, políticas e influências pedagógicas na educação infantil* (2005b), discute os aspectos legais que envolvem a estruturação da educação infantil, como os direitos sociais acordados a partir da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – saúde, proteção, individualidade, educação, igualdade, prioridade e liberdade. Considera a respeito dos maus tratos na infância e como impedir que atos de violência, abusos sexuais, abandono e negligência possam ocorrer. Destaca a importância de políticas sociais voltadas à infância; a posição da sociedade diante dos preconceitos étnicos e da discriminação; a importância da garantia da acessibilidade e inclusão das crianças com deficiências; além da indicação das influências pedagógicas e as teorias que embasam a prática docente na educação infantil.

O último volume da série, *O cotidiano no centro de educação infantil* (2005c), trata das ações que são desenvolvidas com as crianças nos espaços escolares a respeito da organização do tempo e espaço delas a partir de atividades que envolvam um processo de mediação por parte do educador em relação ao conhecimento e àquelas. Dá ênfase à relação

⁹ Apenas consideraremos, de maneira geral, os conteúdos das obras do *Fundo do Milênio para a Primeira Infância*, em virtude de nosso recorte metodológico. Nosso interesse não diz respeito à aplicabilidade dos programas, se acaso determinado programa é passível ou não de ser executado, mas em entender como a educação e o cuidado são propostos às crianças que frequentam as instituições de educação infantil.

entre professores, crianças, famílias, instituições e comunidade para o melhor desenvolvimento da criança e ações de limites e liberdades que impedem o crescimento da violência. Indica a necessidade da existência do acompanhamento da avaliação das crianças, da saúde e das ações de cuidado e de educação. Neste último aspecto em particular, a ênfase do texto consiste na indicação de que, ao se tratar de qualquer atividade educativa, o fator cuidado está envolvido.

Educação e cuidado para as crianças da primeira infância são fundamentais para a construção de sujeitos saudáveis. No entanto, devemos destacar que nem todas as atividades de cuidado são educativas às crianças, mas que todas as atividades de educação requerem cuidado em sua execução. Esta consideração nos permite entender que, embora haja aproximação das duas ações, ambas não são sinônimos, não podemos compreendê-las como similares e, sim, complementares.

O Fundo do Milênio apresenta como resultado dos trabalhos das “mesas educadoras”, a melhoria da qualidade de trabalho desenvolvido pelos professores, o aumento da autoestima, a mudança nas relações entre os colegas de serviço e, até mesmo, com as crianças. As instituições contaram com a reestruturação dos espaços físicos e a relação entre profissionais da educação e as famílias e, para as crianças, possibilitaram maior interação entre elas e os educadores, maior autonomia, respeito à individualidade e espaços adequados de aprendizagem. Foram 20.621 crianças beneficiadas, 2.121 educadores em processo de capacitação, 195 instituições de educação infantil e 357 parceiros institucionais envolvidos – entre públicos e privados, no período de vigência do programa.

Tendo considerado o histórico de consolidação da Política Nacional de Educação Infantil (2006), os programas para a educação infantil no Brasil e a estruturação e o contexto em que as organizações internacionais atuam, cabe a nós desenvolver as análises para compreender o desenho político desses programas. Buscamos a compreensão do papel das organizações internacionais nas políticas para a educação bem como a possível articulação de um eixo norteador que perpassa documentos internacionais, proposições das agências multilaterais, programas para educação infantil e a Política Nacional para a Primeira Infância.

4.2 As Categorias de Análise: Parceria Público-Privado; Políticas Focalizadas; Competências Familiares; Educação como Investimento e Aquisição de Capital Humano

As categorias a serem analisadas neste item da pesquisa foram elencadas a partir do estudo dos documentos que instituem e orientam os programas PIM e Fundo do Milênio, as políticas normativas e orientadoras para a educação infantil, bem como, os documentos dos organismos e organizações internacionais. Documentos estes que se relacionam em âmbito geral com as orientações de políticas e programas para a educação infantil e, em uma relação mais específica, compõem a base para se estruturarem os programas em discussão: PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância.

Esta pesquisa é pautada em análises de conteúdo dos documentos em questão, no entanto, foram consideradas para a escolha dessas categorias, as constantes repetições dos termos, as veiculações e internalizações pretendidas no vocabulário educacional daquelas, desde a década de 1990. Optamos pelas categorias: Parceria Público-Privado; Políticas Focalizadas; Competências Familiares; Educação como Investimento; e Aquisição de Capital Humano, por serem comuns aos documentos, no entanto, destacamos que outras categorias foram identificadas, mas nem todas se relacionavam aos objetos desta pesquisa.

As análises serão encaminhadas, no sentido de evidenciar a existência de um eixo norteador ideológico que perpassa as políticas nacionais, os documentos internacionais, bem como, os programas para a educação infantil. Essas considerações levam em conta o contexto histórico, social, político, cultural e econômico e partem da compreensão de que nem tudo o que é produzido, enquanto ideologia, chega à prática, da mesma forma como foi pensada. Assim, devemos ponderar que a ação do homem, social e historicamente localizado, interfere e resignifica a realidade na qual está inserido.

A primeira categoria identificada foi a **Parceria Público-Privado**, que é entendida a partir da relação entre as esferas públicas – Estado Nacional, estados e municípios – e a colaboração entre o setor privado, organizações não governamentais, instituições financeiras e sociedade civil. Na legislação nacional, a própria Constituição Federal (1988) abriu precedente para que existisse oferta privada de educação, a partir do Art. 209, em que instituições privadas poderiam ofertar educação desde que seguissem as determinações políticas nacionais e permitissem a avaliação de qualidade pelo poder público. Este fator não determinou a futura relação: público-privado, mas facilitou a desoneração dos gastos públicos em serviços não obrigatórios do Estado, como a educação e, por exemplo, a saúde.

A lei que institui o PIM em seu Art. 3º Parágrafo Único indica que o Programa “[...] será implementado em todos os Municípios com a colaboração dos setores responsáveis pelas áreas da educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, de programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos” (BRASIL, 2010f, p.1). No Art. 7º a descentralização da ação do programa é assinalada a partir da garantia de sua execução - “O PIM será executado pelos Municípios ou por organizações não-governamentais, mediante Termo de Adesão a ser celebrado entre o Estado e os Municípios ou e Estado e a organização não-governamental” (BRASIL, 2010f, p. 2).

A série Fundo do Milênio para a Primeira Infância conta com uma apresentação comum a todos os Cadernos Pedagógicos em que apresenta a necessidade de uma proposta de capacitação dos professores em serviço. Porém, embora também atenda a professores de instituições públicas de educação, este programa não passa no âmbito do Estado, sendo representados pelos organismos multilaterais e empresas privadas como cumprimento das metas do Marco de Ação de Dacar (2000).

Em 2003, a Representação da UNESCO no Brasil, o Banco Mundial e a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho firmaram parceria para a realização do Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância em alguns estados do País. Esse desafio foi lançado pelo Banco Mundial e prontamente acolhido pela UNESCO e pela Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, que compartilham a firme convicção de que garantir uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida é um dos mais importantes investimentos que uma nação pode fazer (LOPES, 2005a, p. 7).

A descentralização das políticas para a educação infantil é também considerada, para além da vinculação entre aquilo que é público e o privado, ao conclamar a sociedade civil como protagonista na garantia e asseguarção dos direitos e programas para a infância:

Além da família, a comunidade também é um eixo central no PIM. A comunidade é concebida no Programa como um espaço fundamental de potencialidades, recursos humanos, materiais e institucionais. Seus costumes, suas tradições, suas produções culturais são elementos importantes na educação, na saúde e no desenvolvimento das crianças [...] O PIM valoriza e estimula esse papel da comunidade, bem como seu potencial de mobilização, divulgação, apoio das ações educativas e de saúde voltadas para o desenvolvimento integral da primeira infância (SCHNEIDER, RAMIRES, 2007, p. 53).

Verificamos que os documentos dos programas chamam a sociedade e as empresas para a responsabilidade social de garantir educação às crianças pequenas, no entanto, em

nenhum momento, indicam que este posicionamento compõe um cenário em que o Estado Nacional, cada vez mais, deixa de cumprir seu papel de financiador das políticas educacionais. Esse posicionamento é indicado nos diversos documentos da área, pois a LDB (1996), no inciso II do Art. 19, retoma o disposto constitucional e assegura que o ensino poderá ser ministrado em instituições privadas, mantidas por instituições privadas, pessoas físicas e jurídicas, item retomado no Art. 5º das DCNEI (2009).

Convidar a sociedade para participar do processo de garantia de educação infantil também é uma das propostas consideradas pelas DCNEI (2001):

Em relação à Educação Infantil, no entanto, é muito importante considerar, como alguns analistas o fazem, que à insuficiência de oportunidades em instituições públicas, as famílias inúmeras vezes têm uma percepção equivocada de seu papel com as crianças, bem como com relação ao das creches e das instituições para as crianças de 4 a 6 anos. Isso sem contar com a ausência de apoios eficazes para exercer suas responsabilidades de cuidado e educação, junto com o Estado e com a própria sociedade civil, por meio das responsabilidades das empresas, das associações de classe e das organizações não-governamentais, para citar algumas (BRASIL, 2001, p. 17).

Já o PNE (2001) é mais claro quanto às intenções da relação entre a pretendida parceria público-privado:

Estabelecer, até o final da década, em todos os Municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema (BRASIL, 2001, p. 17)¹⁰.

O PIM é vinculado a esse item do PNE, quase que diretamente, ao ser considerado uma ação conjunta de apoio às famílias com crianças de zero a três anos em situação de vulnerabilidade social. Também se liga à outra das categorias aqui elencadas ao compreender os programas focalizadores para a educação infantil.

¹⁰ A PNEI (2006) corrobora o PNE (2001) ao trazer um trecho bastante similar: “Estabelecer, até o final da década, em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, pela saúde e pela assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 6 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema (BRASIL, 2006, p. 21).

Os documentos da PNEI, tanto o de 1994 quanto o de 2006, fazem referência à relação entre os setores públicos e privados e indicam a importância que as organizações não governamentais passaram a ter em âmbito nacional:

Várias organizações não-governamentais vêm exercendo papel importante na área da Educação Infantil, seja no atendimento direto às crianças, seja na assessoria a outras organizações que o fazem, e ainda, na democratização de informações, na mobilização da Sociedade Civil e na mediação entre os anseios da população e os serviços do Estado. Verifica-se, entretanto, que o atendimento prestado pelas não-governamentais é extremamente diversificado, e a qualidade é, muitas vezes, precária.

A omissão do Estado tem levado a ocupação de certos espaços pelas organizações não-governamentais, o que, no entanto, não exime a responsabilidade do Poder Público. Cabe ao Estado a formação de políticas mais amplas, o planejamento e explicitação de normas, devendo buscar, nas parcerias com outras organizações, a transparência no repasse de recursos e prestação de contas, com critérios negociados entre as partes (BRASIL, 1994, p. 36).

As Diretrizes Operacionais (2000) indicam que, para se consolidar a educação infantil no Brasil, na década que seria iniciada, haveria a necessidade de se mobilizar todos os setores da sociedade:

Uma intensa mobilização terá que acompanhar a identificação dos recursos municipais e, para isto, é necessário contar com a adesão e decisivo apoio da imprensa, da mídia eletrônica e do marketing social. Em primeiro lugar, é necessário criar um consenso entre gestores de política educacional e a sociedade sobre a prioridade para a Educação Infantil, condição para identificar e operacionalizar fontes adicionais de financiamento, público e privado. Tais recursos são indispensáveis para que Prefeituras, Conselhos de Direitos da Criança, Conselhos Tutelares e organizações não governamentais, efetivem o direito da criança de 0 a 6 anos à Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica (BRASIL, 2000, p. 7).

Entendemos que a não vinculação direta da categoria público-privado, nos documentos lei, não é neutra, mas carregada de intencionalidade, pois a ausência dela ainda pretende indicar que existe uma responsabilização do Estado Nacional pelas políticas públicas. Esta vinculação, enquanto o garante como mantenedor de políticas, ao mesmo tempo abre prerrogativa para que exista uma oferta privada dos serviços não exclusivos da Federação. Este processo marca uma relação contraditória em que estão presentes os interesses dos grupos sociais que ora alcançam avanços nas legislações e, ora não. Esta relação demonstra a tensão na qual as políticas para a educação estão envolvidas. Mesmo localizada essa categoria nos documentos já indicados, é o Plano Decenal de Educação para Todos, consolidado em 1993, sob as diretrizes da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) que se

consolida os indícios de como deveria ser estabelecida a parceria público-privado, mesmo que, este documento não seja direcionado, especificamente à educação infantil:

[...] deve-se conduzir uma adequada política de captação de recursos externos, permitindo realizar, com rentabilidade, investimentos que, de outro modo, teriam que ser postergados. Será necessário, também, incrementar, de modo socialmente equitativo, os investimentos privados em educação, especialmente mediante o apoio de empresas, sociedades civis e organizações não-governamentais, a escolas e programas educacionais inovadores e de boa qualidade, dando prioridade àqueles que atendem às clientela mais pobres.

[...] conferir maior eficiência e equidade aos processos de programação e gestão dos recursos públicos, eliminando o desperdício e a superposição de ações. Isto se fará, em especial, mediante firme coordenação dos programas de investimento e de manutenção, a cargo dos Estados e dos Municípios. Exigirá compromissos de atuação integrada, fundados em acordos prévios, institucionalizados mediante convênios ou outros instrumentos, em que as responsabilidades de cada parte sejam claramente definidas (BRASIL, 1993, p. 55).

Essas proposições equiparam-se à reforma de Estado brasileiro da década de 1990, em que Bresser Pereira (2001) considera ser o melhor alinhamento à oferta de serviços de funções não exclusivas do Estado. Além de indicar a participação da esfera privada – ou também denominada como terceiro setor –, a Declaração sobre Educação para Todos (1993) indica a necessidade de se otimizar os recursos do Estado, em gerir os gastos públicos ao invés de ampliar a discussão em prol de maiores recursos públicos para atender à educação.

Em âmbito internacional a Declaração sobre Educação para Todos (1990) chama atenção ao fortalecimento de alianças – conforme seu Artigo 7 – de maneira que a educação para todos fosse garantida. Como integrante da Declaração (1990), o Plano de Ação (1991) indica a necessidade de articulação multissetorial em prol da educação básica:

Por serem as necessidades básicas de aprendizagem complexas e diversas, sua satisfação requer ações e estratégias multissetoriais que sejam parte integrante dos esforços de desenvolvimento global. Se, mais uma vez, a educação básica for considerada como responsabilidade de toda a sociedade, muitos parceiros deverão unir-se às autoridades educacionais, aos educadores e a outros trabalhadores da área educacional, para o seu desenvolvimento. Isso implica que uma ampla gama de colaboradores - famílias, professores, comunidades, empresas privadas (inclusive as da área de informação e comunicação), organizações governamentais e não-governamentais, instituições, etc. - participe ativamente na planificação, gestão e avaliação das inúmeras formas assumidas pela educação básica (BRASIL, UNICEF, 1991, p. 4).

Ao mesmo passo que a sociedade civil é chamada para ser responsável pela educação infantil, o próprio papel do Estado passa a ser modificado nessa relação, pois, conforme o organismo UNESCO, o Estado deve ser proativo e focalizar em grupos sociais específicos:

As estratégias mais eficientes no combate às disparidades compreendem múltiplos aspectos: incentivos financeiros, por exemplo, devem vir acompanhados de esforços para melhorar a qualidade da educação. O que importa é que os governos assumam o papel proativo visando grupos específicos. Alianças com comunidades locais e sociedade civil detêm um potencial criativo. Incentivos financeiros têm o poder de superar obstáculos específicos. O adequado apoio orçamentário é necessário [...] As necessidades das crianças, jovens e adultos desprotegidos devem ser cuidadosamente avaliadas (UNESCO, 2007, p. 17).

Significa considerar que o Estado não precisa ser, necessariamente, aquele que concede financiamento para a educação. Este papel pode ser repassado às instituições privadas, organizações não governamentais e sociedade civil; retira-se todo o ônus da Federação, desde que ela exerça sua função de descentralizadora e focalizadora de políticas. Bastaria, para essa lógica de organização social, a mínima garantia de direitos provenientes do Estado Nacional, destinados aos mais vulneráveis.

As críticas a esse posicionamento, já anunciadas na segunda seção desta pesquisa, indicam a instrumentalização das políticas sociais pretendidas pelas políticas econômicas, como salienta Coraggio (1996). É se utilizar de um artifício de mercado em que, quanto menos oneroso, melhor, para se propor, financiar, efetivar e avaliar as políticas de educação.

As políticas educacionais que, nas décadas de 1960 e 1970, eram marcadas por programas compensatórios, segundo Abramovay e Kramer (1984), a partir das resignificações históricas e da nova organização do Estado passam a ser organizadas sob novas perspectivas de desenvolvimento, vinculadas a setores classistas. Nesse sentido, as políticas deveriam acompanhar o livre jogo mercadológico, conforme Peroni (2003), que denuncia esse movimento como uma desresponsabilização do Estado em prol do processo de máxima financeirização do capital.

Concomitante à parceria público-privado que preconizava a descentralização da ação do Estado e, em específico, a vinculação destes programas, apenas aos atendimentos dos sujeitos em situação de vulnerabilidade social é que se consolida nossa próxima categoria de análise: **Políticas Focalizadas**. Estas são apresentadas desde os documentos normativos, passando pelos programas até os documentos dos organismos multilaterais, como uma das responsabilidades fundamentais do Estado.

O Fundo UNICEF, com a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959), com seu Princípio VI, foi um dos precondizadores dos atendimentos focalizados e, na época, o Estado deveria conceder subsídios às famílias numerosas, para a manutenção dos seus filhos. No entanto, como indica Soares (1998), esse retorno ao social, iniciado por volta de 1960 e 1970, foi marcado pela situação de extrema pobreza em que os países se encontravam, principalmente como resposta ao ajuste neoliberal. Nesse sentido, os organismos multilaterais passaram a cooperar com a reestruturação social que, no Plano de Ação (1991), foi apresentada a partir do imperativo em “[...] satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem [...]” (BRASIL, UNICEF, 1991, p.4), mas que, neste caso, indicou, enquanto população vulnerável, as mães e meninas:

Cooperação internacional deve ser oferecida, prioritariamente, aos países atualmente menos capazes de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de suas populações. Deve intentar, também, ajudar países a corrigir suas desigualdades internas quanto às oportunidades de educação. Tendo em vista que dois terços dos adultos analfabetos e das crianças que não vão à escola são mulheres, será necessário dar prioridade à melhoria do acesso de meninas e mulheres à educação e a supressão de quantos obstáculos impeçam a sua participação ativa, onde quer que existam essas injustiças (BRASIL, UNICEF, 1991, p.4).

O fato de se investir em programas e políticas focalizadas permite que a população mais vulnerável não sofra com a falta de políticas sociais, afinal, esta parcela da população passa a ser uma das poucas atendidas de maneira pública, bem como, possibilita um baixo custo de financiamento. Delors (1998) acrescenta ainda que esse valor pode ser reduzido mais ainda se for desenvolvido pela sociedade:

Infelizmente a educação pré-escolar está, ainda, muito pouco desenvolvida na maior parte dos países do mundo, e embora nos países altamente industrializados a maior parte das crianças freqüentem o ensino pré-primário, também aí há muito progresso a ser feito neste campo. O fato de um serviço comunitário polivalente se encarregar das necessidades ligadas ao desenvolvimento da criança permite pôr em prática programas muito pouco dispendiosos. A educação pré-escolar pode, assim, ser integrada em programas de educação comunitária destinados aos pais, em especial nos países em desenvolvimento, onde os estabelecimentos de educação pré-escolar, muito caros, são acessíveis apenas a privilegiados. Esperemos que se iniciem, ou continuem, os esforços para multiplicar, um pouco por todo o mundo, as possibilidades de aprendizagem oferecidas à primeira infância no quadro de um movimento que pretende fazer da educação básica universal uma realidade. (DELORS, 1998, p. 129-130).

Embora Delors (1998) considere que os programas focalizados, desenvolvidos pela sociedade, auxiliariam na expansão do pré-primário, ele não indica que seriam esforços educativos, pelo contrário, ao falar de serviços comunitários polivalentes, estes mais se relacionariam com o cuidado e desenvolvimento físico e nutricional do que com a própria educação. O documento do Banco Mundial, *Brasil: Desenvolvimento da Primeira Infância* (2002), considera que, além de esses programas serem de baixo custo, em países com poucas condições em consolidar uma política de educação infantil aos mais pobres, suas carências poderiam ser compensadas por programas focalizados, que poderiam auxiliar no DPI e até conceder serviços que as crianças mais pobres não teriam condições de receber e pelos quais se pode obter um custo efetivo de investimento:

De formato flexível e de administração mais barata que o jardim de infância formal, os programas informais podem trazer múltiplos benefícios. Se usados para melhorar as habilidades das mães, eles podem beneficiar, além da criança que visam, os parentes mais jovens. Programas informais de DPI geralmente modelam-se de forma a suprir as necessidades individuais da comunidade e aparecem em diversos formatos, tais como programas de creches em casa, jardins de infância comunitários dirigidos por mães ou lições pelo rádio. Os programas informais são geralmente gerenciados por para-profissionais treinados, com assistência das mães participantes. Muitos programas fornecem principalmente serviços de cuidados de até 40 horas por criança por semana. Em conclusão, ao trazer os serviços de DPI para casa, os programas informais dão a muitas crianças o acesso a serviços que trazem um benefício visível e aos quais elas não teriam acesso de outra forma (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 31-32).

Essas considerações do Banco Mundial (2002) nos possibilitam compreender que não existe a necessidade de o Estado investir em educação infantil se alguns programas de atenção específica forem desenvolvidos pelas próprias mães, ou profissionais treinados – o que também implica entender que poderia não haver necessidade de um curso superior para profissionais que trabalham com a educação infantil, que os custos seriam menores e que as crianças poderiam até ter contato com benefícios os quais elas não recebem em uma classe de educação infantil pública.

Devemos marcar que o Brasil é signatário dos compromissos assumidos pelos organismos multilaterais e, nesse sentido, de seus documentos. É recorrente, nos documentos nacionais, a afirmação de que o país assume os compromissos defendidos por esses organismos e suas convenções, como o caso do Compromisso de Dakar, que retoma a década de EPT e assume novos compromissos, dentre eles, o de “[...] expandir e melhorar o cuidado e

a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem” (UNESCO, CONSED, 2001, p. 8-9).

O Estado, segundo a UNESCO (2007), deveria, dessa forma, buscar políticas de combates à exclusão, de maneira a atingir aquelas crianças que nunca chegariam à educação infantil. O documento continua ao indicar quais seriam as crianças que mais se beneficiariam das políticas focalizadas: “[...] aquelas mais expostas à má nutrição e doenças preveníveis – são as que têm menor probabilidade de participar deles” (UNESCO, 2007, p. 6). Há ainda a consideração em como seria a organização das políticas focalizadas por meio dos programas:

O apelo a programas abrangentes refere-se a uma abordagem holística que engloba tanto os cuidados quanto a educação para crianças desde seu nascimento até os oito anos de idade. Tais programas focalizam uma série de necessidades desde saúde e nutrição até o desenvolvimento cognitivo, social e emocional. Programas de cunho holístico para os primeiros anos da infância desempenham papel relevante em qualquer estratégia para atingir a educação básica para todos e reduzir a pobreza: a meta maior dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Programas de boa qualidade melhoram a saúde e a nutrição, combatem o HIV/Aids e preparam as crianças para uma transição tranquila para a escola primária (UNESCO, 2007, p. 7).

A importância dada aos programas focalizados também é identificada nas políticas nacionais, e o PNE (2001) considera que é dever do Estado e municípios conceder a educação infantil, mesmo que não obrigatória para a primeira infância, a todos os que solicitarem, mas faz uma ressalva quanto a quem será atendido por essa educação:

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres. O que este plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela. A expansão que se verifica no atendimento das crianças de 6 e 5 anos de idade conduzirá invariavelmente à universalização, transcendendo a questão da renda familiar (BRASIL, 2001, p. 15).

A PNEI (2006) indica qual deve ser a função do Estado nesse contexto de garantia de programas para a educação infantil:

Ao Estado, portanto, compete formular políticas, implementar programas e viabilizar recursos que garantam à criança desenvolvimento integral e vida plena, de forma que complemente a ação da família. Em sua breve existência, a educação das crianças de 0 a 6 anos, como um direito, vem conquistando cada vez mais afirmação social, prestígio político e presença permanente no quadro educacional brasileiro (BRASIL, 2006, p. 5).

Em um único trecho, a PNEI (2006), além de considerar que os programas farão parte da organização da educação infantil, indica, ademais, que essa ação será complementar à da família. A partir desta afirmação, já fazemos alusão a nossa próxima categoria em que a família é chamada para desempenhar suas competências, ser protagonista no processo de educação.

Devemos ter, na base das compreensões acerca dos programas para a educação infantil, que estes estão localizados no interior de um Estado Nacional que, a partir de 2003, com o processo eleitoral, conta com o programa de governo de Luis Inácio Lula da Silva e do documento Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004)¹¹.

Schneider e Ramires (2007), ao explicar do que trata o PIM, nos possibilita o entendimento do produto deste processo de garantia de políticas focalizadas, assegurada pelos documentos aqui tratados, mas que, a partir das resignificações sociais, foi incorporada na realidade do programa, de maneira específica. O que queremos indicar é que entendemos as particularidades do programa, a pontualidade de sua ação e, ainda, que sua efetivação, embora baseada nos princípios assegurados pelos documentos, e sua aplicação contaram com as características singulares dos sujeitos que interpretaram tais princípios.

Implementado através de parcerias entre estado e municípios, o PIM estrutura-se em torno de três eixos: a família, a comunidade e a intersetorialidade. O Programa prioriza áreas cuja população se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social, que concentram um alto número de crianças de zero a seis anos e gestantes, que apresentam índices elevados de mortalidade infantil e um grande número de crianças não assistidas por escolas de educação infantil [...]

¹¹ O Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004), por sua vez, concede referências aos programas desenvolvidos para as crianças e os adolescentes no país. Destacamos que os programas indicados referem-se à: promoção de vidas saudáveis; garantia de educação de qualidade; proteção contra a violência, os maus tratos e a exploração; e combate ao HIV/AIDS. E o que fica evidente é que em todos os eixos as ações, programas e políticas propostas são pontuais, focalizados. A cada especificidade que requer investimento, este é feito por meio dessas políticas que têm 'prazo de validade', não são extensíveis a todos e que ainda requer, quando necessário, solicitar financiamento. O que parece ficar explícito é que os programas por si só não garantem o financiamento e cabe àqueles que dele precisam fazer sua requisição.

O PIM vem possibilitando a construção de uma nova história na vida de todas as crianças e famílias atendidas, com o apoio das comunidades e de todos os setores envolvidos, com reflexos para essa mesma comunidade. Guiado por princípios éticos e democráticos, reconhecendo a importância da interdisciplinaridade e da intersetorialidade, ao promover a saúde e o desenvolvimento das crianças atendidas, o PIM favorece o seu crescimento, e aumenta as chances de um processo de educação e de formação de qualidade. Conseqüentemente, contribui para um futuro produtivo e bem-sucedido, prevenindo e minimizando problemas de desenvolvimento e de aprendizagem, bem como os riscos de evasão escolar, violência, conflitos com a lei, entre outros (SCHNEIDER, RAMIRES, 2007, p. 14).

O PIM, assim como o Fundo do Milênio, compõe o quadro de programas focalizados, que muitas vezes representam a ação das políticas públicas, mas se referem, especificamente, aos atendimentos pontuais a grupos determinados. Estes programas, muitas vezes representam esta ação das políticas públicas, por serem apoiadas pelos governos, ainda que estaduais ou municipais e por atenderem setores ainda financiados pelo Estado, como a educação, atenção e a saúde. Entretanto, por serem pontuais e focalizados, dessa forma, não extensíveis, não se consolidam enquanto pública.

Peroni (2003) ressalta que, as políticas focalizadas, de tal maneira, passam a ser entendidas, nesse contexto, como resposta à impossibilidade de o Estado atender a todas as especificidades educacionais. Destaca-se, ainda que de forma breve que, uma das impossibilidades que impedem a existência de políticas públicas educacionais é o financiamento da educação. Este deveria ser realizado com o repasse, progressivo, de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em um período de 10 anos, como consta no PNE (2001).

O Estado repassa a sociedade civil por meio de programas focalizados sua responsabilidade do financiamento da educação. Podemos inferir, dessa forma, que esses programas focalizados partem das parcerias entre o público e o privado e que as políticas sociais públicas passam a dar espaço às políticas focalizadas e fragmentadas.

Na esfera política, entender as políticas focalizadas é compreender a nova denominação assumida pelo Estado com as diretrizes neoliberais. Segundo Harvey (2005), é compreendê-lo como mínimo, que deve desempenhar mínimas funções que assegurem, por exemplo, as funções militares, a garantia da propriedade privada e a integralidade do dinheiro, enquanto que as demais deveriam ser desempenhadas pelo mercado, supostamente mais apto para gerir do que o Estado, de acordo com o neoliberalismo.

Nas discussões dos documentos, em nenhum momento a focalização é apresentada como a desresponsabilização do Estado e passagem para o setor privado das funções não obrigatórias, há uma tentativa de se consensuar a necessária descentralização das ações do

Estado em nome da gestão mais eficaz e da responsabilização e comprometimento dos demais setores pela educação infantil, suas políticas e programas. Nesse sentido, a família é chamada para integrar o grupo que desempenhará as responsabilidades políticas da educação infantil e é conclamada a exercer suas competências.

Com o processo de descentralização das ações do Estado e a articulação entre o público e o privado, os sujeitos chamados a participar do processo de garantias de direitos são aqueles que esperavam uma posição política do Estado, as famílias. Estas que, muitas vezes, passam a financiar e executar políticas para a educação que, majoritariamente, se consolidam enquanto ações focalizadas. Caracteriza-se, dessa forma, nossa próxima categoria, as **Competências Familiares**, em que os sujeitos são conclamados a serem protagonistas das políticas para a educação infantil.

Nas legislações brasileiras as Competências Familiares são indicadas a partir da responsabilização destas em prestar educação a seus filhos. A LDB (1996), em seu Art. 29º, considera que a educação infantil vai ser organizada como ação complementar à da família e comunidade. Essa discussão é ampliada para indicar, no PNE (2001), a distribuição das competências das esferas responsáveis:

Na distribuição de competências referentes à educação infantil, tanto a Constituição Federal quanto a LDB são explícitas na co-responsabilidade das três esferas de governo - Municípios, Estado e União - e da família. A articulação com a família visa, mais do que qualquer outra coisa, ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas. Quanto às esferas administrativas, a União e os Estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos Municípios, consoante o art. 30, VI da Constituição Federal (BRASIL, 2001, p. 14).

O PNE apresenta uma visão ampliada de família, aquela que trabalhará em conjunto, que auxiliará a escola no processo de aprendizagem das crianças. No entanto, ao consultarmos a PNEI (2006), a partir de suas estratégias, a família considerada não é mais aquela e, sim, a que deve ser fortalecida para desempenhar sua função de educadora e cuidadora: “Elaborar e implementar programas para fortalecer as funções diferenciadas das instituições e das famílias no que diz respeito à educação e ao cuidado das crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2006, p. 23).

Em âmbito nacional, dentre os documentos que formam a base para a instituição dos programas PIM e Fundo do Milênio, nenhum outro documento melhor indica como devem ser

as Competências Familiares do que o Plano Nacional de Promoção Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006):

É fundamental potencializar as competências da família para o enfrentamento de situações de suas vulnerabilidades, como por exemplo, a presença de um filho com deficiência, transtorno mental e/ou outros agravos. O foco deve ser o empoderamento e o protagonismo das famílias, a autonomia e a vida independente da pessoa com deficiência e, finalmente, a superação do mito de que o atendimento especializado em instituições de abrigo e reabilitação é superior ao cuidado que a própria família pode ofertar, quando devidamente apoiada pelas políticas públicas. Reconhecendo a complexidade desse processo, é preciso escutar e respeitar as famílias, seus valores e crenças, criando com elas soluções que possam ser adequadas ao contexto, coerentes com os direitos dos seus membros e consistentes com as políticas sociais. É preciso reconhecer que a família apresenta capacidade de criar soluções para seus problemas, em sua relação com a sociedade e em sua rede de relações internas e de rever e reconstruir seus vínculos ameaçados, a partir do apoio recebido das políticas sociais (BRASIL, 2006, p. 69).

Esse posicionamento que os documentos nacionais assumem, mesmo tendo caráter legal ou não, não é neutro, existe uma base ideológica que marca essa discussão, que também é indicada no PIM. De acordo com o inciso I do Art. 4º da Lei nº 12.544 que institui o PIM, o programa deve “[...] apoiar e fortalecer as competências da família como primeira e mais importante instituição de cuidado e educação da criança nos primeiros anos de vida [...]” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 1). A Lei continua no inciso IV do mesmo Art. 4º ao indicar que o PIM deve “[...] prestar toda e qualquer assistência e qualquer orientação às famílias sobre cuidados de saúde da gestante e da criança, em articulação com os programas de saúde da mulher, da criança e da família”.

Nos documentos das organizações e organismos, a preocupação da família como responsável inclui, como dado, a própria escolarização dos pais, de acordo com o IDI (2006):

Sem dúvida, a baixa escolaridade do responsável familiar compromete atributos básicos, que integram o paradigma de desenvolvimento humano sustentável que vem sendo promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud):

- O desenvolvimento das pessoas (no caso, de crianças de até 6 anos), no sentido de aumentar suas oportunidades, potencialidades e direitos de escolha.
- O desenvolvimento pelas pessoas, para aumentar a participação ativa dos indivíduos e das comunidades no processo de desenvolvimento, do qual são, ao mesmo tempo, sujeitos e beneficiários (UNICEF, 2010b, p. 112).

Como a família é considerada a primeira educadora, a educação dos responsáveis pelas crianças e os próprios programas de atendimento às famílias são fundamentais. Conforme a UNESCO (2007, p. 31), “Os pais (ou outros responsáveis pela guarda) são os primeiros educadores da criança e, para a faixa etária mais jovem, o lar é o primeiro ambiente de cuidados”.

Os pais, a partir desse referencial, são retirados do meio do processo de construção da aprendizagem e desenvolvimento das crianças e levados ao início dele, em suma, como se fosse uma relação unilateral. Considerar que as famílias desempenhem esse papel de protagonismo é contar com uma possibilidade e não uma certeza de que vai acontecer. Carvalho indica que:

[...] o mais importante a se observar é que a família retoma um lugar de destaque na política social. Ela é ao mesmo tempo beneficiária, parceira e pode-se dizer uma “miniprestadora” de serviços de proteção e inclusão social [...]

Hoje se retoma a família como ancoragem principal na socialização de seus membros (particularmente crianças e adolescentes) e na garantia de vínculos relacionais que previnam os riscos de isolamento social decorrentes da ausência de trabalho mas igualmente da sociedade urbanizada, “televisiva” e “telemática” (CARVALHO, 2000, p.17).

O que queremos desvelar é que não depende, exclusivamente, da família o processo de desenvolvimento que as crianças menores iniciarão e, muitas vezes, a situação de vulnerabilidade em que se encontra a família é tão degradante que os pais não têm condições de dar o mínimo de educação e cuidados, por isso, é contar com uma possibilidade e não certeza do que é possível esperar das famílias. No entanto, este é o mesmo argumento utilizado para se propor os programas de atenção que permitem às famílias serem consideradas parceiras do desenvolvimento dos programas, beneficiárias destes e, até, “miniprestadoras” de serviços.

Nesse contexto de aproximação dos documentos nacionais com os pressupostos defendidos pelas organizações internacionais, destacamos outra categoria presente no processo de garantia do programas para a educação infantil: **Educação como Investimento**. Schneider e Ramires (2007) indicam como as ações para a educação infantil, desenvolvidas sob forma de programas, contribuem para esta categoria:

[...] Programas voltados para estimular e promover o desenvolvimento infantil trazem resultados importantes no sentido da redução das taxas de mortalidade infantil, aumento das matrículas escolares, redução dos índices

de repetência e evasão escolar e aumento da capacidade de ganhos futuros no mercado de trabalho (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007, p.44).

As autoras indicam que bons programas para a educação infantil potencializarão os ganhos futuros das crianças em todas as áreas de atividade. A esse mesmo respeito, Lopes (2005b) considera:

O atendimento educacional de qualidade, nessa fase da vida, tem um impacto extremamente positivo no curto, médio e longo prazo, gerando benefícios educacionais, sociais e econômicos mais expressivos do que qualquer outro investimento na área social. Melhor desempenho na escolaridade obrigatória, menores taxas de reprovação e abandono escolar, bem como maior probabilidade de completar o ensino médio foram observados entre os que tiveram acesso à educação infantil de qualidade, quando comparados aos que não tiveram essa oportunidade. A frequência a instituições de educação infantil afeta positivamente o itinerário de vida das crianças, contribuindo significativamente para a sua realização pessoal e profissional (LOPES, 2005b, p. 7).

A partir do conhecimento dessa afirmação, como indica a autora acima citada, as organizações internacionais, por meio de seus eventos e documentos, passaram a incentivar a efetivação de programas que promovessem o desenvolvimento infantil. Os programas para a primeira infância são compreendidos como aqueles que seriam capazes de permitir o desenvolvimento da criança de maneira a possibilitar sua realização enquanto “[...] pessoa humana [...]” (LOPES, 2005b, p. 32), pois a

Infância mal vivida detona o futuro da criança em todas as direções, pois compromete sua saúde, seu aproveitamento escolar, sua preparação para a vida e para o trabalho, seu exercício profissional e sua longevidade, enfim, a qualidade de vida como tal. A noção de “qualidade de vida” só faz sentido se plantada acuradamente sobre a qualidade da infância (LOPES, 2005b p. 32).

A educação infantil é considerada a responsável em consolidar a qualidade de vida às crianças, a partir do desenvolvimento de suas estratégias de ação. Nesse sentido, ainda, como indicado na PNEI (2006, p. 11), a ação da educação infantil deve abranger os diversos aspectos que constituem o desenvolvimento infantil de maneira que possa promover, na criança, “[...] seu desenvolvimento integral e sua inserção na esfera pública”. No entanto, esta mesma educação defendida na PNEI (2006) é tratada, nos documentos da UNESCO e do UNCEF, enquanto “Atenção e Educação na Primeira Infância (AEPI).

O investimento, tanto na própria educação infantil, quanto nos programas que a efetivam, pode ser analisado pelos argumentos econômicos de retorno às outras etapas da

educação. De acordo com as DCNEI (2001, p. 16), “Pode-se pensar em argumentos econômicos de diminuição de custos escolares, ao se constatar que os índices de repetência e evasão diminuem quando os alunos da Educação Fundamental são egressos de boas experiências em Educação Infantil”.

As considerações preconizadas pela Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959) trazem, em seu Princípio sétimo, a importância de uma boa educação para as crianças da primeira infância:

A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita - em condições de igualdade de oportunidades - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade. (UNICEF, 2011, p. 1).

O mesmo se espera para a educação básica, de acordo com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990, p. 3):

1. Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo [...]

3. Outro objetivo, não menos fundamental, do desenvolvimento da educação, é o enriquecimento dos valores culturais e morais comuns. É nesses valores que os indivíduos e a sociedade encontram sua identidade e sua dignidade.

É na escola e, especificamente, na educação infantil, segundo os pressupostos defendidos pelos documentos nacionais e internacionais, que as garantias para um futuro de sucesso às crianças serão concedidas. Investir em educação infantil é assegurar um bom desenvolvimento futuro, pois

Intervenções importantes no início da vida são vistas como pequenos investimentos que geram altos retornos no bem estar físico, mental e econômico durante a vida da criança e do adulto. As pesquisas também

demonstram que as intervenções precoces são especialmente benéficas para crianças carentes (BANCO MUNDIAL, 2002, p. viii).

O documento do Banco Mundial (2002) se faz claro em relação ao quanto se pode ganhar, futuramente, como investimento em educação infantil, indica, inclusive, que há uma disposição, por parte dos pais, em pagar por uma educação privada para a primeira infância ao ter contato com as porcentagens de retornos.

Há um impacto positivo direto e indireto da pré-escola sobre os ganhos futuros. O resultado estatisticamente significativo foi para os ganhos dos homens: um ano de pré-escola resulta em um aumento de 2% a 6% nos ganhos futuros. Há também um efeito indireto sobre a renda pelo aumento no nível geral de escolaridade. Dado que estima-se que um ano de ensino primário aumenta a renda em 11%, calcula-se que, combinados, os efeitos diretos e indiretos sobre a renda do indivíduo que cursou um ano de pré-escola sejam de 7% (BANCO MUNDIAL, 2002, p. xi, grifo do autor).

A UNESCO (2007, p. 5) considera que “[...] investimento em programas de ECPI gera significativos retornos econômicos, eliminando a desigualdade e a inequidade, principalmente para as crianças de famílias pobres”. Os documentos são unânimes quanto a Educação como Investimento que bons investimentos em educação, na primeira infância, poderão trazer às crianças, desde menores índices de reprovação e maior tempo de escolaridade, até os retornos financeiros e para o mundo do trabalho. No entanto, estes dois últimos aspectos são os dados que mais se destacam nas publicações.

Considerar essa etapa da educação como Educação como Investimento não se consolida em conformidade com o real, pois os programas e ações para a educação infantil são pontuais, dizem respeito à educação de um dos períodos mais importantes para o desenvolvimento¹², mas que não é determinante. Franco (1988) já desvelava a organização da educação infantil como tentativa de prevenir o fracasso escolar futuro, a partir dos programas das décadas de 1970 e 1980. Indicar que programas para a educação infantil podem repercutir em Educação como Investimento permite-nos identificar mais uma faceta do protagonismo que, agora, além de contar com a família para desempenhar a função do Estado, chama o sujeito a uma responsabilidade que não depende apenas de seu esforço, mas de uma estrutura econômica, política, social e cultural, ao considerar melhores empregos, maiores salários,

¹² A este respeito, Cf. VIGOTSKI, L. S. **A construção do pensamento e da linguagem**. Tradução de Paulo Bezerra, 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

garantias de direitos, políticas sociais públicas e, até mesmo, uma escola e uma educação de qualidade.

Esses aspectos, contudo, não são indicados pelos documentos, pelo contrário, há uma tentativa de omissão dessas contradições que ainda contam com a chamada **Aquisição de Capital Humano**, já anunciada por Friedman nas teorizações da Escola de Chicago. A PNEI (2006) já considerou que é fundamental investir na educação infantil como melhora nos ganhos futuros e, neste mesmo sentido, o Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) indicou que tanto o investimento nas redes de apoio social, quanto a Aquisição de Capital Humano permitem maior proteção e desenvolvimento social.

A consideração de que a Aquisição de Capital Humano é de extrema importância para o desenvolvimento futuro faz com que passem a ser entendidos os programas que promovem esse investimento como fundamentais e indispensáveis no contexto de políticas:

Esses programas atestam que o desenvolvimento na primeira infância é a origem da formação do capital humano, apresenta os maiores índices de retorno no desenvolvimento econômico e também a melhor relação custo-benefício para reduzir a pobreza e promover o crescimento econômico de um país. Crianças que participam de programas para o desenvolvimento da primeira infância costumam se sair melhor na escola e na vida. O retorno dos investimentos nesses programas excedem àqueles que são associados a qualquer outro investimento na infra-estrutura dos países (SCHNEIDER, RAMIRES, 2007, p. 44).

Essas considerações, das autoras acima indicadas, nos permitem retomar a reflexão de que a responsabilidade por eliminar problemas econômicos e políticos, como a falta de emprego e a pobreza, passa a ser do sujeito que adquire o capital humano. Nesse sentido, quanto mais cedo, na vida das crianças, forem iniciados os programas de Aquisição de Capital Humano, maiores e melhores serão os Retornos Futuros que estas terão, de tal modo se afirma que “[...] Investir em programas voltados para o desenvolvimento na primeira infância [...]” é “[...] um imperativo ético, social e econômico dos governos e das sociedades [...]” (SCHNEIDER, RAMIRES, 2007, p. 47).

As autoras ainda consideram que as políticas públicas para a primeira infância têm impactos positivos no futuro das crianças e que a falta delas pode prejudicar direitos fundamentais destas (SCHNEIDER, RAMIRES, 2007, p. 115):

As políticas públicas têm o poder de afetar o bem-estar e o desenvolvimento dos seres humanos, ao interferir nas suas condições de vida. Descuidar da

primeira infância é ferir os direitos fundamentais e indispensáveis a uma vida digna. Por outro lado, cuidar e estimular de forma adequada as crianças, com sensibilidade, conhecimento e determinação, é uma maneira de alavancar o desenvolvimento sustentável do capital humano, social e econômico de uma nação.

Consideramos que as políticas públicas garantem os direitos fundamentais das crianças, no entanto, não podemos entender o Fundo do Milênio para a Primeira Infância e o Primeira Infância Melhor, como referências de políticas públicas, visto que são programas pontuais, focalizados de baixo custo.

Em âmbito internacional, tanto a UNESCO (2007) quanto o Banco Mundial (2002) possibilitam a construção do consenso de como é importante investir na Aquisição de Capital Humano. Para o Banco Mundial (2002), a avaliação da própria educação infantil e de seus programas deveria ser pautada na quantidade de capital humano que o sujeito pode adquirir:

A análise de custo/benefício da pré-escola no Brasil inclui apenas aqueles benefícios para os quais pode-se medir o impacto em termos monetários e em comparação direta com os custos. Se a educação é vista como um importante investimento no capital humano, a maior produtividade da pessoa que recebe a educação é refletida em ganhos mais altos no mercado de trabalho. O objetivo é poder traduzir os benefícios da educação pré-escolar em uma expectativa de renda futura para a criança. Com este fim, são selecionados três tipos de benefícios da pré-escola: o impacto sobre o nível de escolaridade atingido, o impacto sobre a repetência e o impacto direto da educação pré-escolar sobre o nível de renda. Um ano adicional de pré-escola pode aumentar o nível de renda diretamente através da pré-escola e, indiretamente, através de um aumento induzido no nível de escolaridade a ser atingido. O fato de ficar por mais tempo na escola também diminui a expectativa de ganhos futuros porque a entrada no mercado de trabalho é adiada. A menor repetência, por outro lado, pode aumentar os níveis de renda por levar a uma entrada mais cedo no mercado de trabalho. Todos estes efeitos são levados em conta na medição dos benefícios. Apenas os ganhos dos homens são incluídos, porque a educação pré-escolar não demonstrou afetar de forma significativa os ganhos das mulheres, provavelmente devido à natureza informal da participação feminina no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 15).

O Banco Mundial (2002) apresenta a Aquisição de Capital e Humano, o sucesso escolar e o ingresso no mercado de trabalho como se estes estabelecessem uma relação automática, como se nenhum outro fator externo pudesse interferir nesta. Este organismo ainda indica que os programas para a educação infantil são estruturados de maneira que atendam às questões de nutrição, saúde, desenvolvimento da inteligência, que promovam o aumento de matrículas, menores índices de reprovação e evasão escolar e maior participação feminina no mercado de trabalho. E, nestes termos, o Banco Mundial (2002, p. 9) afirma que:

Por todas estas razões, uma grande quantidade de literatura de desenvolvimento concluiu que um programa nacional abrangente de serviços para a primeira infância é uma forte arma contra a pobreza, um construtor de capital humano e um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento compreensivo.

A UNESCO (2007) indica que o investimento na educação infantil melhora o acesso e o desempenho das crianças na escola primária, que uma boa atenção a essas crianças garante nutrição, que é fundamental à aprendizagem e que, “Dado seu impacto positivo sobre a saúde, a nutrição e os resultados da aprendizagem, os programas para a primeira infância representam um bom investimento no capital humano” (UNESCO, 2007, p. 24). Esta indicação nos permite considerar que a ênfase dada à educação será, como efeito lateral, incentivar o investimento em capital humano, devendo contribuir para a inserção das crianças na educação fundamental e, ainda, por ter como prioridade a erradicação da pobreza, deverá investir em programas de atenção, focalizados aos grupos vulneráveis socialmente.

As relações entre educação-erradicação da pobreza e educação para o desenvolvimento são reafirmadas em documentos como nos objetivos do milênio que estabelecem metas a se cumprir até 2015, conforme Jimenez e Segundo (2007), e se efetivam em um cenário de mundo globalizado para garantir a hegemonia da reprodução capitalista, assegurada pelas organizações internacionais, seus documentos e programas.

Na crítica aos programas de atenção à educação infantil, como investimento em capital humano, Deitos (2008) considera o alinhamento entre os programas para a educação, a ação do Estado, as ações dos organismos multilaterais e as políticas neoliberais como as preconizadas por Friedman (1985):

[...] Muitos intelectuais e proposições governamentais defendidas e/ou implementadas nas últimas duas décadas, particularmente a partir de 1990, ganharam força teórica e ideológica como tendências liberais ultraconservadoras em âmbito mundial [...] No Brasil, destacam-se algumas das proposições à política educacional análogas ou convergentes com as proposições políticas ideologicamente expressas por Friedman [...] diversos programas e políticas educacionais configuram-se nesse cenário e estão orientadas ideológica e pragmaticamente para a consumação dessas proposições. [...] Basta verificar os programas de avaliação do rendimento escolar aplicados nos diversos níveis de ensino com vistas a classificar as escolas e torná-las competitivas entre si e, conseqüentemente, servir de parâmetro para o investimento de recursos públicos (DEITOS, 2008, p. 34).

Estabelecer essa compreensão nos permite retomar as considerações de Marx e Engels, as quais nos possibilitam entender que as relações estabelecidas com a educação são construídas em um processo de múltiplas determinações. Devemos conhecer as categorias de compreensão da sociedade capitalista, conforme Marx (1985), para entender a contradição em que são envolvidos educação, sociedade, economia, trabalho e cultura. A partir do processo histórico de análises das determinações e ressignificações sociais, ao respeitar as características de cada tempo histórico distinto, é possível compreendermos que o neoliberalismo, ao incorporar os escritos liberais, suprime as contradições e naturaliza as determinações sociais, como indicado por Marx e Engels (1986). O que nos impele inferir essa forma de organização da sociedade, a capitalista, anunciada pela classe dominante, como a única possível. Nesse sentido, não haveria outra forma de fazer educação, esta deveria ser via programas para a educação e focalizados.

Da mesma forma que não se consideram neutros os conceitos de desenvolvimento e modernidade, apresentados nos documentos das organizações internacionais, não se neutralizam as relações entre os homens, na sociedade capitalista, embora seja retirada a contradição, pela classe dominante, na tentativa de tornar uma, no processo educativo, uma realidade que é dicotômica. Nem mesmo as categorias de análises dos programas que evidenciam clara relação entre o desenho político destes que encontram brechas na legislação nacional para, muitas vezes, representar a efetivação das políticas sociais públicas para a educação infantil, mas que indicam o ideário neoliberal, assumido pelos organismos multilaterais, sendo efetivado enquanto garantia de atendimento.

Elencar essas categorias de análises apenas foi possível ao compreendermos que é a produção material que determina a consolidação da consciência do homem, conforme Marx e Engels (1986) demonstram, e que existe a possibilidade de o movimento da História permitir uma mudança dos pressupostos e categorias de análise da realidade social. Ao considerar as categorias como parte de um processo de entendimento da realidade, é possível aferirmos as relações e fenômenos sociais aos quais os homens se integram enquanto parte da produção humana que, para Marx, se estabelecem em:

[...] relações determinadas de produção [...] estas relações sociais determinadas são também produzidas pelos homens [...] As relações sociais estão intimamente ligadas às forças produtivas. Adquirindo novas forças produtivas, os homens transformam o seu modo de produção e, ao transformá-lo, alterando a maneira de ganhar a sua vida, eles transformam todas as suas relações sociais (MARX, 1985, p. 106).

É a partir dessa compreensão que podemos afirmar que nem tudo o que foi pensado pelos documentos dos organismos multilaterais chega à realidade como foram concebidos, pois o homem, ao ser considerado ator e autor da sua história, os interpreta e os modifica. Essa consideração interpreta o real como processo e movimento de reflexão do homem, segundo Cury (1985). Ao ser visualizado o sujeito, em seu momento histórico, na tentativa de se compreender a sua realidade, a partir das forças produtivas de seu período, aquele deve ser entendido na relação entre História e categorias. Dessa forma, a compreensão dessas categorias, tão difundidas pelos documentos, se consolidou enquanto base para a estruturação de programas de atendimento que efetivam as políticas para a educação infantil no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises a que nos propomos, a partir da compreensão da estruturação da PNEI pelos desenhos políticos dos programas Fundo do Milênio para a Primeira Infância e Primeira Infância Melhor – PIM, nos possibilitaram chegar a algumas considerações, acerca da Política de Educação Infantil, que devem ser compreendidas no momento histórico de construção desta pesquisa. Como indicado por Marx (1985), o homem, que é ator e autor de sua história, se relaciona com sua realidade a resignifica e a transforma. Mas isso apenas é possível a partir das bases materiais historicamente consolidadas.

Essa realidade transformada foi compreendida por meio de categorias que permitissem considerar as múltiplas determinações históricas, a partir de suas contradições, suas divisões classistas, seus processos hegemônicos bem como suas possibilidades de transformação. Nesse sentido, a compreensão da organização de sociedade capitalista nos permitiu inferir que a cada momento histórico a sociedade se refaz e, por meio das crises do capital, rearranja outra forma de se organizar, mas que também consolida as bases para sua transformação.

Essas novas formas de organização possibilitaram a consecução de políticas pelas diversas formas de estruturação do capital – desde mercantil, concorrencial até a livre concorrência e seu capital industrial. Esta última permitiu, ainda, de maneira mais ou menos elástica, como indicado por Behring (2009), a garantia dos direitos sociais, ora sob forma de políticas sociais, ora enquanto políticas públicas e ora a partir da efetivação de programas de atenção. No entanto, a partir da livre concorrência, são estruturadas, no interior da organização capitalista, as bases para a investigação da Política de Educação Infantil.

Como síntese de múltiplas determinações, sociedade, Estado, cultura, trabalho e educação se alinharam, não de forma automática, aos pressupostos defendidos no mercado. A partir da superação da sociedade capitalista, organizada enquanto Estado de Bem-Estar Social, por incorporação das bases historicamente produzidas pelos homens. A educação passa a ser estruturada pelos pressupostos do neoliberalismo, a partir da década de 1970. Processos como a desregulamentação das economias, descentralização e desoneração do Estado, privatização das empresas públicas se tornaram comuns, pós-1970.

O Brasil, a partir do processo de transição democrática, passou a assumir as bases neoliberais com os ajustes estruturais. A partir destes, a concessão de financiamentos, por parte dos organismos multilaterais, dependia de acordos e metas em outras áreas de atuação

do Estado, como a saúde, habitação e educação. Entretanto, as parcerias entre Brasil e agências internacionais dataram desde os acordos bilaterais entre MEC/USAID, nas décadas de 1950 e 1960.

Consideramos que, assim como indicado por Batista (1994), o Consenso de Washington, em fins de 1989, redefiniu a vinculação entre organizações e organismos da ONU, com os pressupostos neoliberais. Dessa forma, a compreensão em como o neoliberalismo estrutura as relações econômicas, políticas e sociais se faz fundamental para compreendermos as intencionalidades dos documentos, políticas e programas sugeridos pelos organismos.

Entendemos que a educação, no país, foi fortemente influenciada pelos documentos dos organismos multilaterais. Nas décadas de 1970 e 1980, pensada a partir de uma ação compensatória, mas, a partir da década de 1990, entendida como a década da educação para todos, pois, com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, ganha novos rumos e novas ressignificações. No entanto, o que devemos marcar é que as propostas educacionais, embora em contextos distintos, sempre consideravam o mesmo público alvo, hoje denominado como os mais vulneráveis, mas que também foram identificados como pobres nas décadas finais do século XX.

A educação infantil, marcada pelas múltiplas relações do processo de consolidação do Estado Nacional brasileiro, passa a ser organizada a partir dos princípios de redefinição deste Estado, a partir de sua reforma, na década de 1990. A garantia dessa etapa da educação foi alcançada pelos esforços entre as legislações, os documentos nacionais orientadores, os dos organismos multilaterais bem como os dos programas de atenção à educação infantil.

Entende-se, ademais, que existem, em âmbito nacional, divergências e aproximações entre os documentos normativos, os orientadores e os programas de atenção para a educação infantil e, em alguns casos, algumas legislações, como o caso do Plano Nacional de Educação (PNE), que representaram uma descontinuidade em todo o histórico de conquistas sociais em relação ao financiamento da educação, como indica Campos (2008). Isso evidencia a pertinência de análises que permitam compreender o movimento realizado para a consolidação da Política de Educação Infantil, no que tange à sua compreensão enquanto garantia dessa etapa da educação.

Considerou-se, ainda, que, no âmbito específico da educação infantil, a Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação (2006) é o documento que concede bases para se estruturar uma Política de Educação Infantil, no país, mesmo não sendo um documento lei. A partir deste documento, que concedeu bases para

as análises desta pesquisa, foi possível localizar as indicações que sustentavam uma política de atenção às crianças mais vulneráveis e que criassem incentivo à consecução de programas que englobassem o cuidado e a educação.

A efetivação de políticas sociais por meio dos programas, em plano mais amplo, ganha o apoio dos organismos multilaterais por aquelas se tratarem de investimentos menos onerosos, que não precisavam ser desenvolvidos pelo Estado e que pudessem contar com o apoio do terceiro setor, da comunidade e das famílias que passavam de beneficiárias para prestadoras de serviços. Em âmbito mais restrito, essa efetivação possibilitava o cumprimento do papel descentralizador do Estado e permitia, por uma suposta ação de cidadania, à sociedade civil participar do processo de garantia da educação.

Dessa forma, as políticas de educação servem em dois sentidos, aparentemente contraditórios, mas que cumprem com o papel de mantenedoras da ordem vigente: por um lado, asseguram que as crianças e famílias, em maior vulnerabilidade social, tenham o mínimo de atendimento “público” e não fiquem à margem do sistema; por outro lado, possibilitam que a **Parceria Público-Privado** conduza a educação à lógica de mercado e possa organizá-la e comercializá-la àqueles que conseguissem e se dispusessem a pagar por seu financiamento. Essa contradição é desvelada ao retomarmos a organização neoliberal de sociedade e compreendermos que o processo de máxima financeirização do capital, como indicado por Chesnais (1996), criou um decurso de pobreza extrema. No entanto, ao mesmo tempo em que esta pobreza aumenta, se torna essencial criar condições de a sociedade poder se gerir e, para tal, são concedidos programas descentralizados e focalizados aos mais vulneráveis, que permitem a organização da educação como mercadoria. Podemos inferir dessa relação dois processos simultâneos: a descentralização da ação do Estado, dos serviços não exclusivos e a efetivação de **Políticas Focalizadas**, com ações pontuais e destinadas a grupos determinados.

A partir da compreensão da organização da sociedade, da economia e da política brasileira, há um processo de hegemonia da ordem social vigente, anunciada pelas categorias presentes tanto nos documentos internacionais – seus preconizadores – quanto nos nacionais. Ressaltamos, todavia, que não é uma relação direta e automática, mas que as resignificações dos sujeitos possibilitam a incorporação de compromissos assumidos fora da realidade educacional brasileira, ao estruturar uma agenda global, como indicado por Campos (2008). Esse processo torna possível, ainda, consolidar um consenso sobre como devem ser organizadas as políticas para a educação infantil, a partir das teorizações das agências e organismos vinculados à ONU.

Soma-se as essas considerações o fato de os organismos multilaterais e o Estado Nacional, por meio das políticas públicas para a educação infantil e dos programas de atendimento a esta etapa da educação, conferir a estes programas a capacidade de desenvolvimento. Programas e educação possibilitariam que os sujeitos se desenvolvessem e, assim, poderiam melhorar suas condições de existência. Entretanto, Mészáros (2007) desvela essa falácia ao indicá-la como ação contraditória e ideológica para manter a estrutura social da forma como está, com a manutenção da hegemonia da classe que domina a sociedade.

Por outro lado, organismos multilaterais, por meio de seus acordos e documentos, continuam a indicar os programas de atenção como os solucionadores dos problemas sociais de falta de emprego, da pobreza e de desenvolvimento. Nesse sentido, o incentivo do PIM para as ações de cuidado na primeira infância, para o desenvolvimento e estímulo das crianças e de suas famílias em situação de vulnerabilidade social concederia bases para um futuro melhor. Já no caso do Fundo do Milênio, a formação continuada dos professores possibilitaria conceder bases para uma ação mais integrada entre professores e comunidades, na promoção do desenvolvimento infantil, de maneira que essas crianças pudessem ampliar seu campo de conhecimento.

Essas afirmações são passíveis de serem relacionadas às categorias de **Educação como Investimento e Aquisição de Capital Humano**, tão difundidas pelos organismos multilaterais. Para estes, os programas de atendimento para a educação infantil possibilitam, como evidenciado no decorrer desta pesquisa, que benefícios futuros sejam acrescidos no desenvolvimento infantil. Tais programas colaborariam para um menor índice de reprovação nas séries posteriores, maior tempo de escolarização, melhores condições de empregabilidade e maiores salários. No entanto, nem as organizações, nem o Estado ou os programas consideram que isso se trata de ações pontuais para o desenvolvimento infantil. E que, da mesma forma como os documentos não se efetivam da maneira que foram pensados, pois dependem da interferência de outros determinantes, os programas, ou até mesmo a educação infantil, por si só não determinam a escolaridade ou até mesmo bons empregos e salários. Esses programas mais se referem aos acordos políticos e econômicos aos quais os Estados Nacionais se vinculam do que à interferência de uma boa educação infantil.

Fica-nos evidente, a partir das considerações históricas, que não há necessidade em se ter a Nação como financiadora dos programas, indicadas a partir da compreensão da articulação entre organismos multilaterais, Estados, educação infantil e programas de atendimento. Assim como na **Parceria Público-Privado**, as **Competências Familiares** são chamadas a participar do processo de garantia da educação da primeira infância. Ao Estado,

como mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, como considerado por Peroni (2003), bastaria ser o incentivador de ações que promovessem o desenvolvimento infantil. Pois, como já indicado pelo Banco Mundial (2002), os resultados de programas assumidos pela sociedade civil e pelo terceiro setor seriam capazes de dar melhores efeitos do que os desenvolvidos pelo Estado.

Compreendemos que os documentos e agendas, estruturados internacionalmente para as políticas educacionais, cumprem mais do que indicações às legislações nacionais. A maneira como são resignificados, internalizados e disseminados nos documentos nacionais, permite-nos considerar uma efetivação, em plano nacional, do ideário defendido pela UNESCO e UNICEF para a educação, o cuidado, o desenvolvimento infantil. Os documentos desse organismo e desta agência são considerados marcos em pesquisas e orientações educacionais. Entretanto, UNESCO e UNICEF compõem ainda um grupo econômico com ideologia e característica política específicas e suas ações também representam esse ideário. Considerar, dessa forma, as políticas para a educação infantil no Brasil nos permite alinhá-las aos pressupostos defendidos pelos organismos multilaterais.

UNESCO e UNICEF, enquanto preconizadoras do desenvolvimento infantil, cumprem seu papel como incentivadoras de ações em prol da educação infantil e, neste sentido, apoiam programas como o PIM e o Fundo o Milênio, que passam a ser considerados, em âmbito nacional, enquanto a efetivação de políticas públicas. No entanto, acreditamos que programas focais como estes, descentralizados do Estado, desenvolvidos pelo terceiro setor, com o apoio das famílias, não caracterizam uma política pública.

Entretanto, não seria uma inverdade afirmar que programas como o PIM e o Fundo do Milênio representam a efetivação da Política de Educação Infantil, no Brasil, ao partirmos das considerações de que são estes programas que, na realidade, fazem o atendimento das crianças da educação infantil. Estes programas são casos exemplares da efetivação de uma parceria público-privado para a consecução de políticas para a educação infantil. E que, em âmbito nacional, a participação pública na garantia dessa etapa da educação indica que esta deve ocorrer por meio de programas. Estes, na maioria das vezes, não são desenvolvidos pelo Estado, mas são contabilizados pelo MEC como políticas públicas para a educação infantil.

As análises ainda nos permitiram evidenciar uma tensão estabelecida, própria do movimento contraditório, que permeiam as políticas e documentos para a educação infantil. Não se constitui uma redução da categoria de contradição, mas sim de, compreender que a força da luta de classes, ora conquistou avanços nas legislações, ora teve de aceitar

retrocessos. Estes muitas vezes representados pela ação das políticas públicas sob a organização de programas de atendimento focalizados.

Essa consideração retira a contradição dessa forma de atendimento, que é desvelada a partir das análises entre documentos internacionais, nacionais e programas. Identificamos, na mediação da base material constituída, uma reincidência de categorias que consolidam a identidade e a forma de atendimento à educação infantil. Estas categorias - Parceria Público-Privado; Políticas Focalizadas; Competências Familiares; Educação como Investimento e Aquisição de Capital Humano – consolidam o desenho político dos programas que atendem à educação infantil. E, por estes serem preconizados pelos organismos multilaterais, podemos considerar que suas características ideológicas, políticas e econômicas também perpassam documentos e programas. Assim, podemos concluir que a desregulamentação neoliberal de organização de Estado é representada na microestrutura e influencia o desenho político da Política de Educação Infantil no Brasil que passa a ser representada pela consecução de programas focalizados e descentralizados.

A partir da complexidade das relações sociais em que são considerados os homens, a economia, a política e os direitos sociais, aqueles apenas conseguem compreender a estruturação da sociedade em que vivem, no seu momento histórico. Devem entender que há uma contradição inerente a essa sociedade (Marx (1985) e que fazer a negação dessa contrariedade é tornar natural tudo aquilo que a faz contraditória. É nesse sentido que se apresentam os programas de atenção à educação à saúde, à pobreza que, para manter o equilíbrio social, devem aumentar o capital humano, os retornos futuros e diminuir a pobreza extrema, mas que, para possibilitar a reprodução da sociedade capitalista, o devem fazer pela expropriação da força produtiva, dos direitos sociais e das políticas públicas dos homens.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; KRAMER, Sonia. O rei está nu: um debate sobre as funções da pré-escola. **Cadernos Cedes**, São Paulo, n. 9, p.27-38, 1984.

ARCE, Alessandra. **Friedrich Froebel: O Pedagogo dos Jardins de Infância**. Petrópolis: Vozes, 2002. 117p.

BANCO MUNDIAL. **Brasil Desenvolvimento da Primeira Infância**: foco sobre o impacto das pré-escolas. Brasília: Banco Mundial/Departamento de Desenvolvimento Humano. Brasil/Unidade de Gerenciamento do País, Região da América Latina e do Caribe, 2002.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación**: Exame del Banco Mundial. Washington: Banco Mundial, 1996.

BARBOSA, Rita de Cássia Ribeiro. As dimensões técnica e cívica da educação nos planos de desenvolvimento (1964 – 1974). In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Orgs.). **Políticas sociais e desenvolvimento**: América Latina. São Paulo: Xamã, 2007, p. 19-44.

BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do consenso keynesiano ao pós-consenso de Washington**. 105f. Dissertação de Mestrado em Economia – Universidade Federal de Uberlândia. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp, 2005.

BATISTA. Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Peres, 1994. (Caderno Dívida Externa, n° 6).

BOITO JR, Armando. Neoliberalismo e burguesia. In: _____(Org.). **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999, p. 23-76.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Paraná: Imprensa Oficial do Paraná, 2004.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**: Resolução CEB 1/99. Diário Oficial da União: Brasília, 1999.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais**: Educação Básica. Conselho Nacional de Educação: Brasília, 2001.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Resolução CNE/CEB n. 05/2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2009a.

_____. **Diretrizes Curriculares para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal**. Resolução CNE/CEB 02/1999. Brasília: Diário Oficial da União, 1999.

_____. **Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil**: Parecer CEB 04/2000. Diário Oficial da União: Brasília, 2000.

_____. **Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Parecer CNE/CEB 10/97. Brasília: Diário Oficial da União, 1997.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

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

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

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD.** Brasília: IBGE, 1999.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD.** Brasília: IBGE, 2004.

_____. **Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007.** Brasília: [s.n.], 2004.

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

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. **Plano Nacional de Educação.** Brasília: Inep, 2001.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. **Portaria Interministerial MP/MF/MCT N/ 127 de 29 de maio de 2008.** Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

_____. **Portaria nº 1.264, de 31 de agosto de 1993 que institui a Comissão Nacional de Educação Infantil – CNEI.** Brasília: Diário Oficial, 1993.

BRASIL. UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação Para Todos e Plano de Ação Para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.** Brasília: UNICEF, 1991. 20p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado.** Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 32).

CAMPOS, Maria Malta. Educação e política de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 183-191, set./out./nov./dez. 2003.

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional.** 214f. Tese

(Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina. Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eloisa Acires Candal Rocha, 2008.

CARNOY, Martin. **Razões para investir em educação básica**. Nova Iorque: UNICEF, 1992.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. O lugar da família na política social. In: _____ (org.). *A Família Contemporânea em Debate*. 3. ed. São Paulo: EDUC, 2000, p.13-22.

CEPAL; UNESCO. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

CRUZ, Marta Vieira. Brasil nacional-desenvolvimentista (1946-1964). In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. (Orgs.). **Navegando pela história da educação brasileira**. Campinas: FE: HISTEDBR, 2006. CD-ROM.

CUNHA, Luiz A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1985.

DEITOS, Roberto Antonio. Liberalismo educacional: o receituário de Milton Friedman. In: ZANARDINI, Isaura Monica Souza; ORSO, Paulino José (Orgs.). **Estado, educação e sociedade capitalista**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2008, p. 25-38.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir** – Relatório para a UNESCO da Comissão internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília: UNESCO; São Paulo: Cortez, 1998.

DREWINSKI, Jane Maria de Abreu. Educação Infantil: o direito negado nas políticas educacionais. **Guairaçá**, Guarapuava, n. 17, 2001, p. 111-133.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei N° 12.544** – Institui o Programa Primeira Infância Melhor e dá outras providências. Porto Alegre: Diário Oficial, 2006.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; SECRETARIA DA SAÚDE; PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR. **Decreto N° 42.199/03** – Institui o Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e dá outras providências. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2003.

_____. **Decreto N° 42.200/03** – Institui o Dia e a Semana Estadual do Bebê. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2003.

FERRARI, Alceu R. Distribuição de oportunidades de educação pré-escolar no Brasil: proposta oficial e realidade. **Boletim Informativo sobre o Pré-escolar**. Brasília, n. 2, p. 8-24, abr. 1983.

_____. Evolução da educação pré-escolar no Brasil no período de 1968 a 1986. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, n. 69, p. 55-74, jan./abr. 1988.

_____. Pré-escola para salvar escola? **Educação e Sociedade**. São Paulo, n. 4, p. 29-38, set. 1982.

FERRARI, Alceu R; GÁSPARI, Lúcia B. V. Distribuição de oportunidades de educação pré-escolar no Brasil. **Educação e Sociedade**. São Paulo, n. 2, p. 62-79, jan. 1980.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). **Gestão democrática da educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **O UNICEF e a política de educação infantil no governo Lula**. 194 f.. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Orientador: Prof^(a). Dr(a).: Maria Machado Malta Campos. São Paulo, 2007.

GOULART, J. B. **Psicologia da Educação**. 4º ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich Von. **O caminho para a servidão**. Tradução de Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. 9. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n° 55, novembro/2001.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 28, p. 119-137, jan./jun. 2007.

KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. In: SZMRECSÁNYI, Tomás (org.). **John Maynard Keynes: economia**. São Paulo: Ática, 1978. p. 106-126.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

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

_____. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. Tradução de Olinto Beckerman. 3. ed. São Paulo: Global, 1985.

LOPES, Maria Helena (coord.). **A criança descobrindo e agindo sobre o mundo**. Brasília: UNESCO, Banco Mundial, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005a. (Série Fundo do Milênio para a Primeira Infância, Cadernos Pedagógicos; 2).

_____. **Legislação, políticas e influências pedagógicas na educação infantil**. Brasília: UNESCO, Banco Mundial, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005b. (Série Fundo do Milênio para a Primeira Infância, Cadernos Pedagógicos; 3).

_____. **O cotidiano no centro de educação infantil**. Brasília: UNESCO, Banco Mundial, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005c. (Série Fundo do Milênio para a Primeira Infância, Cadernos Pedagógicos; 4).

_____. **Olhares das ciências sobre as crianças**. Brasília: UNESCO, Banco Mundial, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005d. (Série Fundo do Milênio para a Primeira Infância, Cadernos Pedagógicos; 1).

MARX, Karl. **Miséria da filosofia**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1985. p. 101-119 (A metafísica da economia política).

_____. **O capital: crítica da economia política**. 8. Ed. São Paulo: DIFEL, 1982. I. 1, v.I. p. 370-385. Cap. XI.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. 5. ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 15-77.

MAZZUCHELLI, Frederico. **A contradição em processo: o capitalismo e suas crises**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI**. Tradução de Ana Cotrim e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Liberalismo clássico: notas sobre sua história e alguns de seus argumentos**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2000. n° 40. (Textos Didáticos).

_____. **Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?**. São Paulo: SENAC, 2001.

NAGEL, Lizia Helena. Educação e desenvolvimento na “pós-modernidade”: algumas reflexões. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Orgs.). **Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina**. São Paulo: Xamã, 2007, p. 19-44.

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

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

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

NOMA, Amélia Kimiko; CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Práticas educativas nos anos 90: novos modelos de administração pública e de gestão da educação brasileira. In: ROSSIN, Sheila Maria; RODRIGUES, Elaine (Orgs.). **Infância e práticas educativas**. Maringá: Eduem, 2007 p. 221-233.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e Políticas Públicas. In: DEL PRIORE, Mary (Org). **História das Crianças no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002, p. 347-375.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz; EPSJV, 2006, p. 67-107.

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

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: OURIQUES, Nildo Domingos; RAMPINELLI, Waldir José. **O fio da navalha**. São Paulo: Xamã, 1997.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o sindicalismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

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

RICARDO. David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. **Educação, Sociedades e Culturas**, n° 15, 2001, 117-147.

RODRIGUES, Marilda Merênci. **Educação ao longo da vida**: a eterna obsolescência humana. 182f. Tese de Doutorado em Educação – Universidade Federal de Santa Catarina. Orientadora Profª Drª Olinda Evangelista, 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil: 1930-1973**. 25.ed. Petrópolis: Vozes, 2001, 267p.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 107, p. 7-40, julho/1999.

_____. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, março/2002.

_____. Uma Introdução ao Estudo das Organizações Multilaterais no Campo da Educação. *In*: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADAD, Sérgio. **O Cenário Latino-Americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas: Autores Associados, 2000, p. 63-93. (Coleção Educação Contemporânea).

ROSINHA, Raul C.. Política editorial: aspectos a considerar. **R. Bibliotecon**, Brasília, 17, Jul./Dez. 1989, p. 249-258.

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

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

_____. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera Regina. **Primeira infância melhor**: uma inovação em política pública. Brasília: UNESCO, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v.23., n.2, p.427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZEBK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**: A prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. – Revisada e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Volume 1. (Coleção Os Economistas).

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida. A dívida externa do Terceiro mundo**: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 197-231.

UNESCO. **Bases sólidas** – educação e cuidados na primeira infância – relatório conciso. Brasília: UNESCO, 2007.

UNESCO. **Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas**. Brasília: UNESCO-Brasil, 2004, 44p.

_____. **Simpósio Educação Infantil**: construindo o presente. Anais. Brasília: UNESCO, 2003.

_____. **Textos Fundamentais**. Paris: UNESCO, 2004, 228p.

UNESCO; CONSED. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UNESCO-SANTIAGO. **A UNESCO e a Educação na América Latina e no Caribe: 1987 – 1997**. Chile: UNESCO, 1998, 136p.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira 2006** – crianças de até 6 anos o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Brasília: UNICEF, 2006.

VIEIRA, Evaldo. Estado e políticas social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 17-26.

VIGOTSKI, L. S. **A construção do pensamento e da linguagem**. Tradução de Paulo Bezerra, 2a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

WERTHEIN, Jorge. **Crenças e Esperanças: Avanços e Desafios da UNESCO no Brasil**. Brasília: UNESCO-Brasil, 2003.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. Retrospectiva histórica da construção da crença no poder da educação na sociedade brasileira. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Lucia Frizon (Orgs.). **Políticas sociais e desenvolvimento**: América Latina e Brasil. São Paulo: Xamã, 2007.

Abrangência. Disponível em: <www.fundodomilenio.org.br:8080/abrangencia.php>. Acesso em: 04 de mar. 2010.

ANDES. **Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública**. Disponível em: <www.andes.org.br/fndep_documentos.htm>. Acesso em: 30 jul. 2010.

BARCELLOS, Jorge. **As políticas educacionais no Brasil** – apontamentos para sua história. Disponível em: <302284.vilabol.uol.com.br/histpol.html%20>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundamentos de política social**. Disponível em: <www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2009.

BRASIL. **Estrutura organizacional**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=173>. Acesso em: 30 jul. 2010a.

_____. **Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 21 jul. 2010b.

_____. **O MEC: História**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171>. Acesso em: 01 de abr. 2010c.

_____. **Programas e ações**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_pea>. Acesso em: 20 mai. 2010d.

CEPAL. **A instituição**. Disponível em: <www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/4/21324/P21324.xml&xsl=/tpl/p18fst.xsl&base=/tpl/top-bottom_acerca.xsl>. Acesso em: 30 jul. 2010.

CONANDA. **Ata da centésima segunda assembléia ordinária do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/atas/Ata_da_102.doc>. Acesso em 15 jan. 2011.

Estrutura organizacional. Disponível em: <www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito[]=150&codConceito[]=553>. Acesso em: 20 jun. 2010.

GERDAU. **Missão, visão e valores**. Disponível em: <www.gerdau.com.br/sobre-gerdau/missao-visao-valores.aspx>. Acesso em 17 ago. 2010a.

_____. **Perfil da empresa**. Disponível em: <www.gerdau.com.br/sobre-gerdau/perfil-da-empresa.aspx>. Acesso em: 17 ago. 2010b.

GONZALEZ, Hélios Puig; SANTAGADA, Salvatore. Educação infantil no Brasil e no Rio Grande do Sul: o descompasso frente à legislação. In: Encontro de Economia Gaúcha, 3., 2006, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: PUCRS, 2006. Disponível em: <www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m04t01.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2011.

História. Disponível em: <www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito[]=150&codConceito[]=408>. Acesso em: 10 fev. 2010.

Indicadores. Disponível em:

<[www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito\[\]=150&codConceito\[\]=158](http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito[]=150&codConceito[]=158)>. Acesso em: 4 mar. 2010.

Marcos Referenciais. Disponível em:

<www.fundodomilenio.org.br:8080/marcos_referenciais.php>. Acesso em: 04 mar. 2010.

Metas. Disponível em: <www.fundodomilenio.org.br:8080/metas.php>. Acesso em: 4 mar. 2010.

Missão. Disponível em:

<[www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito\[\]=150&codConceito\[\]=432](http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito[]=150&codConceito[]=432)>. Acesso em: 10 de fev. 2010.

O que é. Disponível em: <www.fundodomilenio.org.br:8080/o_que_e.php>. Acesso em: 4 de mar. 2010.

O que são. Disponível em: <www.fundodomilenio.org.br:8080/mesas_o_que_sao.php>. Acesso em: 04 de mar. 2010.

ONU. O Sistema das Nações Unidas. Disponível em:

<unic.un.org/imucms/userfiles/rio/file/organogramanovo.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2010.

Parceiros Institucionais. Disponível em:

<[www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito\[\]=150&codConceito\[\]=160](http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?codOntologia=36&codConceito[]=150&codConceito[]=160)>. Acesso em: 10 de fev. 2010.

Parceiros. Disponível em: <www.fundodomilenio.org.br:8080/parceiros.php>. Acesso em: 4 de mar. 2010.

Principais Resultados. Disponível em:

<www.fundodomilenio.org.br:8080/principais_resultados.php>. Acesso em: 4 mar. 2010.

PT; PC do B; PL; PMN; PCB. Uma escola do tamanho do Brasil: programa de governo 2002 Coligação Lula Presidente. São Paulo, 2002. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

Quem participa. Disponível em

<www.fundodomilenio.org.br:8080/mesas_quem_participa.php>. Acesso em: 4 mar. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Pacto pela Paz. Disponível em:

<www.mp.rs.gov.br/infancia/cartas_politicas/id135.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

Trajatória. Disponível em: <www.fundodomilenio.org.br:8080/trajetoria.php>. Acesso em: 4 mar. 2010.

UNESCO. Desafios e Estratégia em Educação no Brasil. Disponível em:

<www.unesco.org/pt/brasil/education/>. Acesso em: 10 mai. 2010a.

_____. **Educação Infantil no Brasil.** Disponível em:
<www.unesco.org/pt/brasil/education/other-education-themes/early-childhood-education/>.
Acesso em: 30 mai. 2010b.

_____. **Objetivo Estratégico 1.** Disponível em:
<www.unesco.org/pt/brasil/education/strategic-objective-1/>. Acesso em: 30 mai. 2010c.

_____. **Objetivo Estratégico 2.** Disponível em:
<www.unesco.org/pt/brasil/education/strategic-objective-2/>. Acesso em: 30 mai. 2010d.

_____. **Objetivo Estratégico 3.** Disponível em:
<www.unesco.org/pt/brasil/education/strategic-objective-3/>. Acesso em: 30 mai. 2010e.

_____. **Objetivo Estratégico 4.** Disponível em:
<www.unesco.org/pt/brasil/education/strategic-objective-4/>. Acesso em: 30 mai. 2010f.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças.** Disponível em:
<bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf>. Acesso em
21 jan. 2011.

_____. **Desenvolvimento Infantil.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10163.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010a.

_____. **Evolução do IDI entre 1999 e 2004.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10181.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010b.

_____. **Índice de Desenvolvimento Infantil.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10175.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010c.

_____. **Lista dos projetos apoiados.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_11288.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010d.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/overview_9540.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010e.

_____. **Princípio básico do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF.**
Disponível em: <www.unicef.org/brazil>. Acesso em: 15 nov. 2009.

_____. **Programa de Cooperação 2007 – 2011.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/overview_9787.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010f.

_____. **Projetos apoiados.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10194.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010g.

_____. **Projetos apoiados.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10063.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010h.

_____. **Projetos apoiados.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10188.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010i.

_____. **Projetos apoiados.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10186.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010j.

_____. **Projetos apoiados.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_10206.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010k.

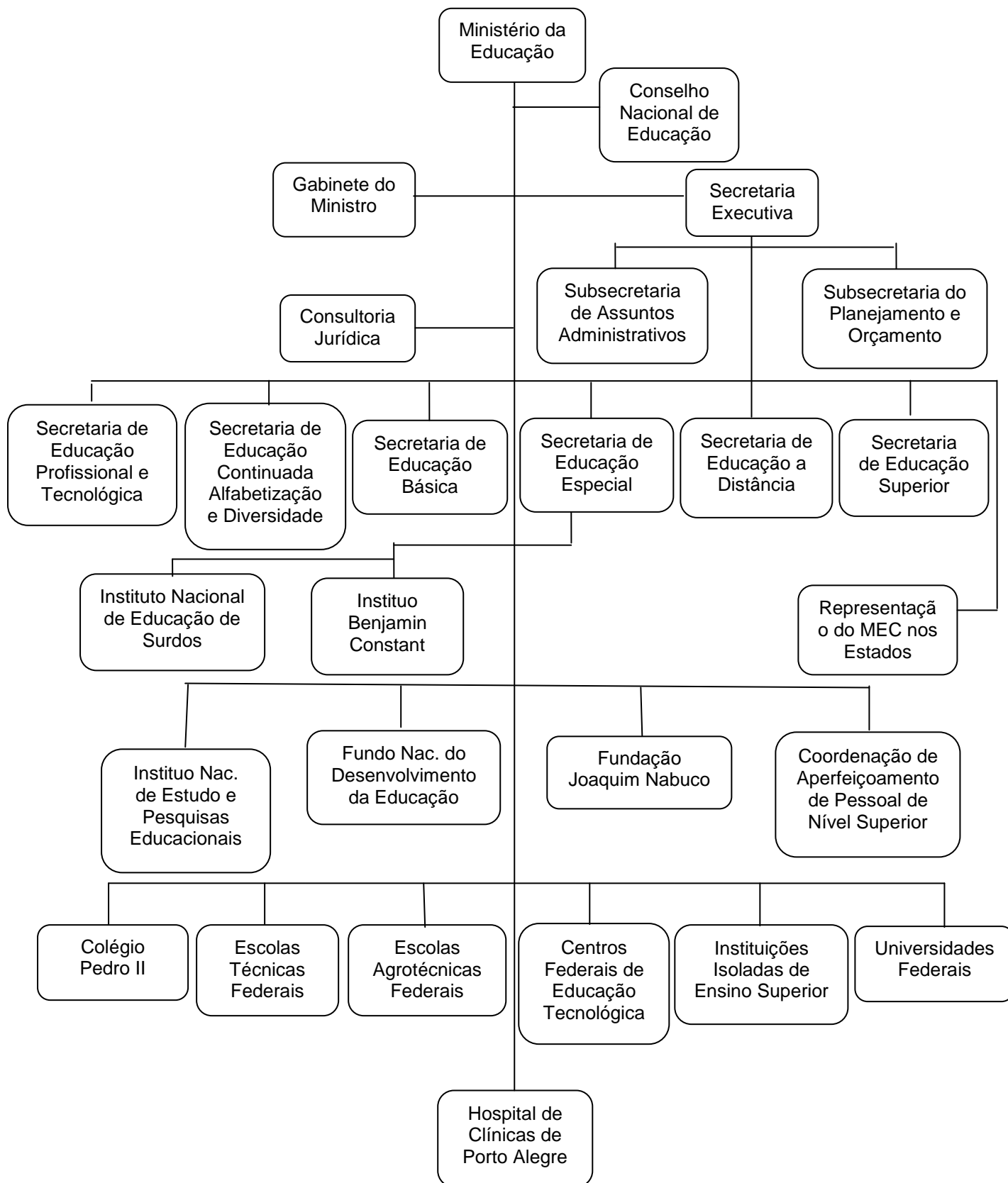
_____. **Sobreviver e se desenvolver.** Disponível em:
<www.unicef.org/brazil/pt/activities_9404.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010L.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias.** Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2009.

VILLARES, Artur. **As ordens religiosas em Portugal nos princípios do século XX.** Disponível em: <ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/6363.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.

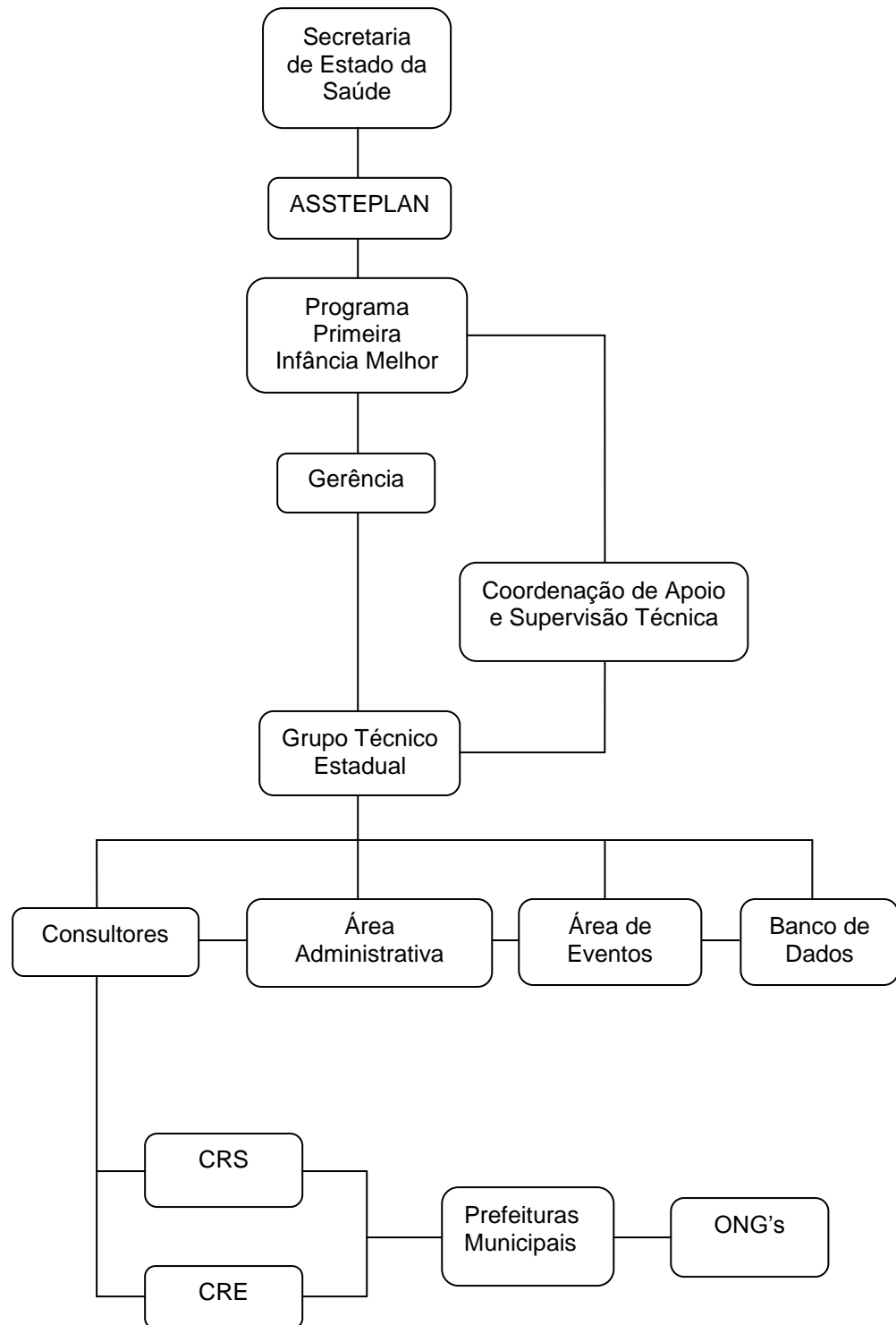
ANEXOS

ANEXO A - Organograma MEC



Fonte: MEC (2010a)

ANEXO C – Organograma PIM



Fonte: Estrutura organizacional, PIM (2010).