

CAPÍTULO 9

A Década de 1990 e a Política de Educação Infantil no Brasil^{*1}

*Dhyovana Guerra
Ireni Marilene Zago Figueiredo*

1. INTRODUÇÃO

O estudo apresentado neste texto insere-se nas produções que investigam a relação entre o Banco Mundial e as Políticas Educacionais no Brasil, na década de 1990, particularmente a Política de Educação Infantil. Todavia, parte-se da década de 1980 por, no mínimo, duas razões. A primeira é que a infância ganhou notoriedade na agenda dos Organismos Internacionais, com destaque para a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989). A segunda é que nacionalmente foi promulgada a Constituição Federal de 1988, sendo, na história do Brasil, a primeira a se referir às garantias de efetivação do dever do Estado em relação à oferta da Educação Infantil.

A importância da década de 1990, considerada a *Década da Educação*, se justifica pelo contexto marcado por importantes conferências internacionais e a produção de diversos documentos que subsidiaram, nacionalmente, o processo de elaboração da legislação para a Educação Infantil, com ênfase na preocupação com a pobreza. A Política Social, nesse caso, está focalizada para os grupos socialmente vulneráveis, visando administrar a pobreza por meio da oferta dos serviços básicos de Educação e Saúde.

Assim sendo, o propósito deste texto consiste em refletir sobre a Política de Educação Infantil a partir da relação entre Educação e Pobreza. Para tanto, foram utilizadas fontes do Banco Mundial e documentais oficiais do governo brasileiro. Os teóricos que subsidiaram a análise dos documentos/legislações foram: Rosemberg (2002; 2003); Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva (2002); Campos (2008); Kramer (2011); Mota (2016); Cunha (1979); Xavier (1990); Leher (1998); Evangelista; Shiroma (2006); Torres

*DOI – 10.29388/978-65-86678-74-1-0-f.201-218

¹ Este texto é resultado de parte das reflexões desenvolvidas na dissertação de mestrado de Guerra (2020).

(2009); Vieira (2001); Araújo; Cassini (2017); Pires (2015); Moeira; Lara (2012); Bradbury (2013); Silva (2002); Almeida; Lara (2005); Shiroma; Moraes; Evangelista (2011); Frigotto (2011); Guerra; Figueiredo (2017); Guerra (2020); Correa (2011).

A exposição está organizada em duas seções. A primeira seção aborda a Educação Infantil na relação entre Educação e Pobreza considerando a perspectiva adotada pelo Banco Mundial. A segunda traz apontamentos sobre a Política de Educação Infantil na relação entre Educação e Pobreza com ênfase em documentos oficiais brasileiros, tais como Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o Projeto de Reconstrução Nacional (1991), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996.

2. BANCO MUNDIAL: EDUCAÇÃO INFANTIL E POBREZA

A Educação Infantil, a partir da década de 1970, sofreu influência de modelos não formais e de baixo investimento público, conforme propostos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A partir de 1990, estas proposições emanam principalmente do Banco Mundial, que se tornou a principal agência de assistência técnica à educação. A influência dos Organismos Internacionais vincula-se tanto à perspectiva da efetivação dos direitos sociais, quanto a perspectiva de satisfação das necessidades básicas (ROSEMBERG, 2002; ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002).

Rosemberg (2003) evidencia que o estudo sobre a Educação Infantil pode ser dividido em três períodos. O primeiro, entre o final de 1970 e final de 1980, corresponde a implantação de um modelo de Educação Infantil em massa para os países subdesenvolvidos com a concepção de uma educação pré-escolar compensatória, para suprir “carências” culturais de populações pobres. O segundo período envolve as ações de movimentos sociais pró-constituente e corresponde ao período de abertura política pós-ditadura militar. A Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito à educação da criança de 0 a 6 anos e foram elaboradas propostas de políticas nacionais afastando-se do modelo anterior vinculado ao setor da assistência. O terceiro período é marcado pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB Nº 9.394/96, marcado por transformações na concepção de Estado e de Políticas Sociais.

Nos países concebidos como subdesenvolvidos pelos Organismos Internacionais, na década de 1990 a expansão da Educação Infantil se constituiu como uma forma de combate a pobreza. Contudo, se deu por meio de modelos que minimizaram investimentos públicos, com incentivo aos programas e espaços não formais e/ou alternativos. Por isso, a prioridade de atendimento, na referida década, esteve voltada para a universalização do Ensino Fundamental. É importante salientar que a atuação do Banco Mundial, no processo de elaboração e divulgação de modelos de Política Educacional para a Educação Infantil, indica a redefinição de prioridades como, por exemplo, o de focalização das Políticas Sociais para as populações pobres (ROSEMBERG, 2002).

A concepção de carência cultural, ou seja, de insuficiência ou desvantagem das crianças pobres, reforçou a concepção de Educação como medida preventiva ao fracasso escolar futuro e deu margem para a formulação de programas e projetos de caráter compensatório. Assim, a Educação poderia compensar, reduzir ou eliminar as “desvantagens socioculturais” por meio da intervenção precoce com métodos pedagógicos adequados (CAMPOS, 2008; KRAMER, 2011; MOTA, 2016).

Na perspectiva da carência cultural a Educação supriria as supostas desvantagens socioculturais, proporcionando a equidade e, assim, a possibilidade de mobilidade social. Contudo, a Educação não é suficiente para reduzir a pobreza, uma vez que esta é consequência da estrutura socioeconômica e política, portanto, condição intrínseca ao capitalismo. A defesa de boas práticas pedagógicas para reduzir a pobreza encontra respaldo na doutrina liberal², a qual contribui para dissimular “[...] os mecanismos de discriminação da própria educação, bem como os da ordem econômica. As desigualdades entre as classes sociais bem como a dissimulação que as produz (pela educação) são produto da ordem econômica capitalista.” (CUNHA, 1979, p. 60).

Cumprir lembrar, também, que na década de 1990 a globalização é a noção mais insistentemente evocada para justificar a inevitabilidade das

² “[...] a doutrina liberal, instrumento de luta da burguesia contra o Antigo Regime fundava-se nos princípios da individualidade, da liberdade, da propriedade, e da democracia. Opunha à ordem ‘íniqua’ que convertia, fundada na desigualdade ‘herdada’, a ordem capitalista, que espreitando as desigualdades ‘naturais’, se consubstanciava numa sociedade hierarquizada, porém justa e para tanto ‘aberta’. A noção de sociedade aberta, concebível apenas numa ordem caracterizada por uma diversidade crescentemente complexa de tarefas, funções e papéis sociais, implicava a possibilidade de mobilidade social com base nos ‘méritos’ individuais.” (XAVIER, 1990, p. 60-61).

reformas. A Educação, em particular, é considerada fundamental e encontra-se decisiva e crescentemente no centro das proposições do Banco Mundial, como um requisito imposto pela globalização. Para o Banco Mundial, a Educação e a Saúde constituem-se em variáveis fundamentais para a promoção da inserção dos países em desenvolvimento ao processo de globalização, perspectiva macroeconômica, e dos pobres e desempregados à atividade produtiva, perspectiva microeconômica. Desse modo, na percepção desta instituição, “[...] se não é possível integrar as pessoas ao tempo hegemônico (era do mercado ou globalização) pelo desenvolvimento econômico, é preciso integrá-las de uma outra forma. E a educação é a mais recorrentemente citada.” (LEHER, 1998, p. 259).

Em relação à pobreza, o que se observa é que atualmente a linha de pobreza pode ser definida dentro dos limites de renda de R\$ 70 a R\$ 140 *per capita* por mês³. Na nota “Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil (2017)”, o Banco Mundial realiza uma análise de microssimulação, considerando dois cenários possíveis de mudanças no PIB real em 2016 e 2017, “[...] objetivando fornecer uma zona estreita o bastante para que sejam tomadas decisões sobre políticas públicas que antecipem os impactos adversos da crise na pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 1).

Na nota, o Banco Mundial (2017) apontou que mais de 28,6 milhões de brasileiros saíram da pobreza entre 2004 e 2014 e os avanços foram possíveis devido ao crescimento econômico, oportunidades de emprego e programas de transferência de renda que reduziram o nível de miséria como, por exemplo, o Bolsa Família. Entretanto, sobre os impactos na pobreza e na desigualdade, a nota apontou que, no Brasil, em 2014, a pobreza era estimada em 7,4% e a pobreza extrema em 2,8% e, em 2015, os valores saltaram, respectivamente, para 8,7% e 3,4% (BANCO MUNDIAL, 2017), conforme Tabelas 1 e 2.

³ “O Governo do Brasil mede as taxas de pobreza usando as linhas administrativas de R\$ 70 per capita por mês e R\$ 140 per capita por mês (em preços de junho de 2011), com base nos limites usados para determinar a elegibilidade para o plano Brasil Sem Miséria e para o programa Bolsa Família. Em abril de 2014, o Governo do Brasil revisou o limiar de elegibilidade para R\$ 77 para a pobreza extrema e R\$ 154 para a pobreza, valores que subiram para R\$ 85 e R\$ 170, respectivamente, em 29 de junho de 2016. A despeito do recente aumento no limiar de elegibilidade, os limiares de R\$ 70 e R\$ 140 (ajustados pela inflação) ainda são usados como linhas de pobreza implícitas para as estimativas da pobreza no Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 5-6).

Tabela 1 – Resultados da microssimulação do Banco Mundial sobre a proporção de pessoas pobres (*poverty headcount ratio*) no Brasil para 2016-2017, considerando o cenário 1, comparado aos dados de 2014 e 2015.

Grupo Social	Número de pessoas por ano			
	2014	2015	2016	2017
	VB VP (%)	VB VP (%)	VB VP (%)	VB VP (%)
Extrema pobreza (R\$70)	-- (2,8%)	6,8 mi (3,4%)	8,3 mi (4,1%)	8,5 mi (4,2%)
Moderadamente pobres (R\$140)	-- (7,4%)	17,3 mi (8,7%)	19,6 mi (9,7%)	19,8 mi (9,8%)
Pobres, ou vulneráveis (R\$291)	-- --	-- (23%)	-- (24,7%)	-- (24,8%)

VB: Valor bruto em milhões; VP (%): valor percentual. (--) nada consta. Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados disponíveis na nota “Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil”, do Banco Mundial (2017).

A previsão para o cenário 1 considera para 2017 um aumento de 0,515 para 0,522 no Índice de Gini, que mede a desigualdade, o que aponta para um acréscimo de 2,5 milhões no número de pessoas pobres, conforme dados da tabela 1. O cenário 2, considerado “mais pessimista”, o Índice de Gini aumenta para 0,524 em 2017, um acréscimo de 3,6 milhões de pessoas a população que já vivia na pobreza. Os dados foram sistematizados na tabela 2. Cabe destacar que além dos pobres, pessoas com renda familiar mensal entre R\$ 141 e R\$ 290 são definidos como vulneráveis. De acordo com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), a classe média consiste de pessoas com renda familiar mensal acima de R\$ 291 (BANCO MUNDIAL, 2017).

Tabela 2 – Resultados da microssimulação do Banco Mundial sobre a proporção de pessoas pobres (*poverty headcount ratio*) no Brasil para 2016-2017, considerando o cenário 2, comparado aos dados de 2014 e 2015.

Grupo Social	Número de pessoas por ano			
	2014	2015	2016	2017
	VB VP (%)	VB VP (%)	VB VP (%)	VB VP (%)
Extrema pobreza (R\$70)	-- (2,8%)	6,8 mi (3,4%)	-- --	9,3 mi (4,6%)
Moderadamente pobres (R\$140)	-- (7,4%)	17,3 mi (8,7%)	-- (9,8%)	20,8 mi (10,3%)
Pobres, ou vulneráveis (R\$291)	-- --	-- --	-- --	-- (25,5%)

VB: Valor bruto em milhões; VP (%): valor percentual. (--) nada consta. Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados disponíveis na nota “Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil”, do Banco Mundial (2017).

Para 2017, conforme os resultados apresentados, considerando os dois cenários possíveis, a previsão foi de que a porcentagem de pessoas pobres atingiria entre 9,8% e 10,3%, ou seja, entre 19,8 milhões e 20,8 milhões de pessoas, sendo que a miséria extrema estaria entre 4,2% e 4,6%, ou seja, entre 8,5 milhões e 9,3 milhões de pessoas. Conforme o Banco Mundial, o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo. Entretanto, “[...] a redução da pobreza é uma conquista de importância regional, representando quase 50 por cento da redução da pobreza em toda a América Latina e Caribe.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 2).

O conceito de pobreza apresentado pelo Banco Mundial, que considera o enfoque monetário, a partir de valores que representam os limites entre miseráveis, pobres e não pobres, o qual considera, de modo particular, a renda mensal, tende a dissimular as causas estruturais da pobreza, inerentes à acumulação do capital que geram a desproporcional

apropriação e concentração de riqueza. Ademais, a linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial e aquela utilizada como parâmetro para a concessão de benefícios sociais, no Brasil, apesar de variável, representa um valor mínimo.

A estratégia de alívio da pobreza, portanto, tem como prioridade a promoção dos direitos humanos mínimos inscritos na promoção de serviços sociais básicos aos pobres. Dessa forma, a preocupação com a redução das desigualdades sociais e da pobreza, através do investimento nas áreas de Educação e de Saúde básica criaram as condições favoráveis para a sustentação do mito de que o crescimento econômico geraria o emprego, e a Educação possibilitaria a inserção no mercado de trabalho, reduziria a pobreza e, conseqüentemente, melhoraria a Saúde, através da obtenção da renda e aquisição do conhecimento.

Um dos aspectos político-ideológicos que permeia o debate sobre a redução da pobreza é o de que o sujeito, se tiver a Educação e a Saúde básicas atendidas, passa a assumir a responsabilidade pelo sucesso e/ou insucesso. Assim, compreender a pobreza a partir das relações entre a lógica da acumulação capitalista e o processo de submissão do Brasil às condicionalidades internacionais, relacionadas aos aspectos políticos, econômicos e ideológicos nacionais, é fundamental para a análise das Políticas Educacionais em especial, neste debate, das Políticas de Educação Infantil.

A compreensão da lógica que relaciona a Educação à pobreza contribui, de modo particular, para a compreensão das Políticas Sociais focalizadas, que visam, prioritariamente, ao atendimento dos grupos socialmente vulneráveis. No mesmo sentido, a condição de pobreza e de pobreza extrema e as estatísticas de crianças que são obrigadas a sobreviver fora de suas casas muito cedo⁴ expressam, no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, a acelerada perda/precarização de direitos sociais conquistados historicamente como, por exemplo, o direito à Educação.

A defesa do Direito à Educação e à Saúde básica, na década de 1990, esteve em conformidade com as recomendações internacionais e, no início do século XXI, nos seus respectivos documentos, identifica-se uma “[...] insistência sobre o argumento de que a pobreza não poderia ser reduzida ao fator econômico; ao contrário, precisaria ser pensada em termos so-

⁴ Sobre a pobreza e o trabalho infantil conferir, dentre outros: Evangelista (2012), Evangelista e Shiroma (2006), Macêdo (2014), Passetti (2015), Rizzini (2015), Moura (2015), Souza (2018), Mattei (2019).

ciais, culturais, políticos e individuais” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006, p. 50).

Todavia, as políticas neoliberais implementadas a partir da década de 1990 criaram obstáculos para a efetivação dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988. A Política Social, de certo modo, está subordinada à orientação macroeconômica, sendo que a transferência de renda constitui um dos mecanismos para a administração dos níveis de pobreza, sendo a Educação Infantil uma das prioridades.

3. A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM DOCUMENTOS OFICIAIS BRASILEIROS

O debate sobre a proteção das crianças e dos adolescentes, no âmbito formal, ocorreu a partir da década de 1980 com as agências internacionais, principalmente após a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), aprovada pela Resolução Nº 44/25, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, que

[...] reconheceu o direito da criança à educação, embora não tenha deixado claro a responsabilidade direta pela primeira infância. Somente após quinze anos é que seu Comitê de Seguimento registrou a Observação Geral Nº 7, interpretando que o direito à educação das crianças abrange desde o nascimento (TORRES, 2009, p. 129).

A Educação Infantil, nesse sentido, ganhou centralidade nas discussões internacionais a partir da década de 1990, com os seguintes pactos internacionais:

[...] a Conferência Internacional de Educação para Todos, Jomtien, Tailândia, 1990; a Declaração de Nova Delhi, Índia, 1993; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, Egito, 1994; a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, Copenhague, Dinamarca, 1995; a 4ª Conferência sobre a Mulher, Beijing, China, 1995; a Afirmação de Aman, Jordânia, 1996; a 45ª Conferência Internacional da Unesco, Genebra, Suíça, 1996; e a Declaração de Hamburgo, Alemanha, 1997 (VIEIRA, 2001, p. 16-17).

Dentre os eventos e os documentos organizados pelos Organismos Internacionais destacam-se a “Conferência Mundial sobre Educação para

Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia (1990), que resultou no documento “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”; a “Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI”, que elaborou o relatório “Educação: Um Tesouro a Descobrir” (1996); e o “Fórum Mundial de Educação para Todos”, realizado em Dakar, Senegal (2000), que resultou no documento “Educação para Todos: o compromisso de Dakar” (2001).

Por isso, a análise da Política Educacional não ocorre à revelia das relações internacionais e nacionais. É notório que em âmbito internacional, o direito à Educação está amparado na “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (ONU, 1948) e no “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (ONU, 1966) e, em âmbito nacional, o direito à Educação é garantido na Constituição Federal de 1988 e reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Nº 8.069/1990, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei Nº 9.394/1996.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu e inseriu os direitos sociais, os quais representaram a conquista das reivindicações dos movimentos sociais. Os direitos sociais estão dispostos no Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988, s/p).⁵

A Educação é reconhecida como direito público subjetivo, ou seja, “Pelo direito público subjetivo, o indivíduo tem a possibilidade de exigir da administração pública o cumprimento de prestações educacionais, asseguradas por norma jurídica” (VIEIRA, 2001, p. 27). Entretanto, concebida como direito público subjetivo está limitada à Educação obrigatória, ou seja, circunscrita aos limites estabelecidos pelo Estado, “[...] sendo constituído seu modo de atuação como opção política ordenada pelo princípio da reserva do possível” (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 570).

Da mesma forma, como expressão da correlação de forças, a Constituição Federal de 1988 preceituou os princípios da gestão democrática e, ao mesmo tempo, os interesses relacionados à Educação privada. A partir da reforma da Educação, na década de 1990, ocorreram mudanças de ordem prática em relação à flexibilização, descentralização e competitividade (PIRES, 2015).

⁵ Importante esclarecer que a moradia foi incluída em 2000, a alimentação em 2010 e o transporte em 2015.

A Constituição Federal de 1988, quando promulgada, na redação original, não previu, como dever do Estado, a garantia da obrigatoriedade e da gratuidade para todas as etapas da Educação Básica, constituída da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, tampouco estendeu essa garantia ao Ensino Superior. O Art. 208, ao estabelecer o dever do Estado em ofertar o ensino obrigatório e gratuito, no Inciso I, restringiu-o a uma etapa da Educação Básica, o Ensino Fundamental. No Inciso II, na redação original, previa-se a progressiva extensão da obrigatoriedade ao Ensino Médio. Todavia, é preciso reconhecer que a Constituição Federal de 1988, em relação às anteriores, avançou por ser a primeira, na história do Brasil, a se referir às garantias de efetivação do dever do Estado em relação à oferta da Educação Infantil (MOREIRA; LARA, 2012).

Assim sendo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu a proposta para a Política de Educação Infantil, visando à expansão de atendimento em Creches e Pré-escolas. Entretanto, na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002) a implantação da proposta foi interrompida, sendo incorporada às políticas do Banco Mundial, por meio de dois eixos:

[...] o da reforma educacional geral que, entre outras medidas, preconizou, em seu início, a **prioridade absoluta de investimentos públicos no ensino fundamental; o da retomada da proposta de programas “não formais” a baixo investimento público de EI [Educação Infantil] para crianças pequenas pobres**. (ROSEMBERG, 2002, p. 42, grifo nosso).

As alterações significativas nos dispositivos da Constituição Federal de 1988 reorientou e reorganizou a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. A abrangência do direito público subjetivo à Educação, um dos princípios da obrigatoriedade e da gratuidade, constitui uma possibilidade de ampliar o acesso à escola pública, ainda que seja por meio de ações jurídicas⁶.

Além da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do

⁶ As Políticas Públicas, em todas as áreas, como, por exemplo, na saúde e na educação – que ficavam a cargo exclusivamente do Executivo e do Legislativo –, estão sendo levadas ao Judiciário, por meio de ações judiciais, como forma de concretizá-las e adequá-las às diretrizes constitucionais. E isso ocorre porque o Poder Judiciário, por meio do controle da constitucionalidade, deve garantir a integridade dos direitos individuais e coletivos, reconhecidos e assegurados na Constituição Federal de 1988, conforme já destacado (BRADBURY, 2013).

Adolescente (ECA), Lei Nº 8.069/1990, dispõe sobre a proteção integral à criança, pessoa até 12 anos de idade incompletos, e ao adolescente, pessoa entre 12 e 18 anos de idade. Assim, define que:

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

[...]

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (BRASIL, 1990, s/p).

O ECA (1990) regulamentou a estrutura para efetivação do direito a proteção integral à criança e ao adolescente por meio da criação de conselhos deliberativos federais, estaduais e municipais, os quais visam proporcionar as melhores condições para a garantia dos direitos sociais. Reiterou, desse modo, a Educação Infantil como dever do Estado.

No ECA (1990) a descentralização, que se afirma no sentido da autonomia, da democracia, da participação da sociedade e do prevaecimento dos interesses das crianças, foi interpretada como descentralização financeira. Dessa forma, coube aos municípios a responsabilidade pela oferta da Educação Infantil, sendo que as restrições orçamentárias deram margem para um modelo de atendimento de baixo custo que não considera as necessidades mínimas das crianças. A priorização da oferta de atendimento da primeira etapa da Educação Básica foi, de certa forma, negligenciada, o que resultou em cobertura insuficiente e, de certo modo, causou o esvaziamento da concepção de direito social expresso na Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2002; ALMEIDA; LARA, 2005).

Em 1991 o Projeto de Reconstrução Nacional teve como meta promover mudanças no cenário econômico e a Educação foi incorporada como estratégia para a reestruturação competitiva da economia. Com isso, sustentou-se que “[...] o incremento na capacitação científica e tecnológica interna e a melhoria na formação de recursos humanos são elementos indispensáveis para o processo de modernização” (BRASIL, 1991, p. 39). Conforme o projeto, a reestruturação da economia necessitaria da participação ativa de todos os agentes econômicos, públicos e privados. Assim, o gover-

no procurou “[...] articular, num todo orgânico e consistente com o esforço de estabilização macroeconômica, as ações nas áreas de indústria e comércio exterior, agricultura, ciência e tecnologia, infraestrutura, educação e meio ambiente” (BRASIL, 1991, p. 40).

A Educação, reconhecida como direito de todos e dever do Estado e da família, no Projeto de Reconstrução Nacional, foi vinculada ao compromisso com a modernidade cultural e social do país. A apropriação de conhecimentos científicos e tecnológicos seriam os instrumentos para proporcionar as condições de modernização e, ao mesmo tempo, de construção permanente da pessoa em busca da cidadania plena. Contudo, o projeto apontou para as “[...] profundas carências materiais e pedagógicas, que se traduzem em altos índices de repetência e evasão. Este é o desafio mais importante – e urgente – que as várias instâncias do governo precisam enfrentar” (BRASIL, 1991, p. 66).

Sobre a Educação Infantil, as linhas de ação do projeto consideraram a Educação pré-escolar para crianças de 4 a 6 anos de idade⁷. Contudo, a ênfase ficou reservada ao Ensino Fundamental com propostas de ampliação da oferta e de nova organização da etapa com reestruturação curricular nacional, medidas voltadas à infraestrutura das instalações, formação de professores e de dirigentes e incentivo aos esforços financeiros (BRASIL, 1991).

O governo federal, como estratégia de resgate da dívida social, incluiu o combate à pobreza vinculado as ações de Educação e Saúde, nas Creches e Pré-escolas. No caso, a Política Social contemplaria a assistência social, a alimentação, a habitação, o saneamento básico, o transporte urbano e a questão agrária. Nessa perspectiva, a redistribuição de renda seria fundamental para a retomada do crescimento econômico (BRASIL, 1991).

O ajuste político e econômico do Brasil às políticas dos Organismos Internacionais ocorreu no cenário de competitividade internacional. A década-

⁷ Sobre as alterações legais que reorganizaram a Educação Infantil e o Ensino Fundamental após a aprovação da LDB Nº 9.394/1996 cumpre lembrar que a lei Nº 11.274/2006 alterou a LDB Nº 9.394/1996 ao ampliar o Ensino Fundamental de 8 para 9 anos de duração a ser iniciado aos 6 anos de idade, o que provocou a diminuição de um ano de duração na Educação Infantil. A Emenda Constitucional Nº 53/2006 alterou o art. 208 da Constituição Federal de 1988, no sentido de declarar a Educação Infantil para crianças de até 5 anos de idade, sendo de 0 a 3 na Creche, e com 4 e 5 na Pré-escola. Nessa direção, a Emenda Constitucional Nº 59/2009 e a Lei Nº 12.796/2013, dispõem, dentre outras questões, sobre a obrigatoriedade da matrícula aos 4 e 5 anos de idade na Pré-escola (GUERRA; FIGUEIREDO, 2017; GUERRA, 2020).

da de 1990, portanto, configurou-se como um período de intensa produção dos Organismos Internacionais para a Educação, particularmente para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental. As proposições foram focalizadas no atendimento das necessidades educacionais básicas para os grupos socialmente vulneráveis e, assim, responderam – e ainda respondem – às intenções em torno do projeto societário em curso, caracterizado, principalmente, pelo desmonte da face social do Estado (CAMPOS, 2008; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; FRIGOTTO, 2011).

A partir da aprovação da LDB N° 9.394/1996 a Educação Infantil foi constituída, no ordenamento normativo, como direito da criança e primeira etapa da Educação Básica. Desse modo, reafirmou-se a gratuidade da Educação Infantil integrando-a como uma etapa educacional. Assim, a Constituição Federal de 1988 passou por alterações que aprimoraram o direito à Educação e, ao mesmo tempo, os mecanismos jurídicos para a efetivação desse direito.

O ordenamento normativo, notadamente a Constituição Federal de 1998 e a LDB, têm sofrido alterações significativas em seus dispositivos, reorientando e reorganizando a Educação Infantil no sentido de ampliar a abrangência do direito público subjetivo à Educação. Os princípios da Obrigatoriedade e da Gratuidade também podem se constituir em um meio de proporcionar o acesso à escola a contingentes cada vez maiores de crianças e que expressam, em parte, uma demanda social por escola pública (GUERRA, 2020, p. 111).

No entanto, para

[...] que haja efetividade, toda política pública dependeria, necessariamente, de três elementos principais: normas, de caráter mandatatório, financiamento e fiscalização. Como um tripé de sustentação, a ausência de qualquer um dos três elementos representaria o risco de não se responder plenamente às demandas que originaram determinada política (CORREA, 2011, p. 21).

Se por um lado a LDB N° 9.394/1996 representou conquistas sociais, por outro lado possibilitou ao governo implementar um conjunto de reformas na Política Educacional, em particular para a Educação Infantil, sustentado num projeto neoliberal de Sociedade e de Educação, ainda em curso. Assim, expressa as demandas do contexto socioeconômico e político-

ideológico ao qual se insere. Responde, portanto, ao direito à Educação, bem como ao projeto neoliberal de sociedade vinculado ao atendimento das necessidades educacionais básicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na década de 1990, o argumento de que a pobreza precisaria ser concebida para além da individualidade esteve ao lado da implementação das políticas neoliberais. Por isso, na perspectiva do Banco Mundial a promoção de serviços sociais básicos aos pobres, dentre eles a Educação e Saúde, constituíram-se em variáveis fundamentais para a promoção da inserção dos países em desenvolvimento ao processo de globalização e para o alívio da pobreza.

Observam-se, então, dois movimentos na análise da política de Educação Infantil. O primeiro movimento é aquele que emerge dos grupos sociais em defesa dos direitos da criança repercutindo no discurso social e político durante a elaboração da legislação da Educação Infantil, pós-Constituição Federal de 1988. O segundo movimento é que os ajustes neoliberais impactaram na legislação da Educação Infantil reorganizando-a numa lógica que relaciona Educação, Saúde e pobreza.

Assim, a política de Educação Infantil, ao ter suas estratégias vinculadas as orientações dos Organismos Internacionais de administração dos níveis de pobreza para os grupos socialmente vulneráveis, a partir da relação entre Educação e Saúde, contribui para dissimular as contradições decorrentes da estrutura socioeconômica e política da sociedade capitalista e aparentar independência em relação às condições contextuais a que serve.

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Shirlene Vieira de; LARA, Ângela Mara de Barros. A educação infantil na década de 1990: algumas reflexões em tempos de ajustes neoliberais. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 17, p. 106-117, mar. 2005.

BANCO MUNDIAL. **Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil**. Relatório Nº 112896. v. 1. 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/>

469091487328690676/Safeguarding-against-a-reversal-in-social-gains-during-the-economic-crisis-in-Brazil. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. **Brasil**: um projeto de reconstrução nacional. Brasília. 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 22 de maio 2020

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 22 maio 2020.

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e Organismos Internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas Repercussões no Contexto Nacional. 2008. 214 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2008.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas-SP: Alínea, 2012. p. 51-71.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 20, p. 43-54, jun. 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, ANPED, v. 16 n. 46. p. 235-274, jan./abr. 2011.

GUERRA, Dhyovana. **Contenção e Liberação na Política Educacional brasileira**: tendências predominantes na Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006 – 2016). 2020. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2020.

GUERRA, Dhyovana; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **A ampliação da Educação Infantil**: a problemática da obrigatoriedade no Ensino Fundamental e na Pré-Escola e as possíveis relações entre a Lei Nº 11.274/2006 e a Lei Nº 12.796/2013. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE, Cascavel/PR, 2017.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 9. ed. São Paulo: Cortez. 2011.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. f. 320. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MACÊDO, Edison Ferreira de. Criança, adolescência e pobreza na contemporaneidade. **Fênix – Revista de História e Estudos Culturais**, v. 11, n. 1, p. 1 - 20, Jan./jun. 2014.

MATTEI, Lauro Francisco. Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 57-65, abr. 2019.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990 – 2001)**. Maringá: EDUEM, 2012.

MOTA, Maria Renata Alonso. Políticas públicas de assistência à infância e as reconfigurações do cuidado/educação no contexto contemporâneo. **CADERNOS DE EDUCAÇÃO**, n. 55, p. 77-93. 2016.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Crianças operárias na recém-industrializada São Paulo. *In: DEL PRIORE, Mary (Org.). Histórias das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto. 2015. p. 259-288.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e Políticas Públicas. *In: DEL PRIORE, Mary (Org.). Histórias das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2015. p. 347-375.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. 2015. 264 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. *In: DEL PRIORE, Mary (Org.). Histórias das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2015. p. 376-406.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, São Paulo: n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. *in: Simpósio Educação Infantil: construindo o presente, 2002, Brasília. Anais [...] – Brasília: UNESCO Brasil, 2003. p. 32-81.*

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas/SP: Autores Associados, 2002.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. Abordagens recentes da pobreza urbana. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, p. 1-19. Set. e17020, 2018.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. Tradução Mónica Corullón. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mírian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p.125-193.

VIEIRA, Evaldo. A Política e as Bases do Direito Educacional. **Cadernos Cedes - Políticas Públicas e Educação**. Campinas, nº. 55, p. 9-29. nov. 2001.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas/SP: Papyrus, 1990.