



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ELISA MARIANA TORRES

**A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO NACIONAL PELA
PRIMEIRA INFÂNCIA**

CAMPINAS

2021



ELISA MARIANA TORRES

**A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO NACIONAL PELA
PRIMEIRA INFÂNCIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Educação, na área de concentração de Educação.

Supervisor/Orientador: PROFA. DRA. LUCIANE MUNIZ RIBEIRO BARBOSA

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DE DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA AULINA: ELISA MARIANA TORRES, E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. LUCIANE MUNIZ RIBEIRO BARBOSA

CAMPINAS

2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

T636e Torres, Elisa Mariana, 1975-
A educação infantil no Plano Nacional pela Primeira Infância / Elisa Mariana Torres. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Luciane Muniz Ribeiro Barbosa.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação infantil. 2. Direito à educação. I. Barbosa, Luciane Muniz Ribeiro, 1981-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The early childhood education in the national plan for the early childhood

Palavras-chave em inglês:

Child education

Right to education

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestra em Educação

Banca examinadora:

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa [Orientador]

Bianca Cristina Correa

Maria Aparecida Guedes Monção

Data de defesa: 27-05-2021

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-9835-2412>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/54071218697311230>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO NACIONAL PELA
PRIMEIRA INFÂNCIA**

Autor: Elisa Mariana Torres

COMISSÃO JULGADORA:

Luciane Muniz Riberio Barbosa
Bianca Cristina Correa
Maria Aparecida Guedes Monção

“A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade”.

2021

Dedico este trabalho a todas as crianças, a todas as infâncias, à criança em mim e às que caminham comigo.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, e sobre todas as coisas, agradeço a Deus, por me capacitar e me sustentar em tempos tão difíceis na conclusão deste trabalho.

À minha orientadora, a Profa. Dra. Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, pelo cuidado e carinho na orientação de todo o percurso do Mestrado e no período mais difícil da minha vida pessoal, não me deixando desistir e me apoiando em meio às tormentas da vida.

Às professoras Bianca Cristina Correa e Maria Aparecida Guedes Monção, por aceitarem compor a Banca e pelas contribuições tão pertinentes, pelo cuidado e respeito demonstrados por mim.

Ao meu esposo, Claudinei Durante (*in memoriam*), meu maior incentivador a dar sequência em minha formação acadêmica, que não participará desta conquista comigo.

Ao meu filho, Vinicius Torres Ferreira, pela paciência, compreensão e companheirismo durante esse processo de formação, sobretudo durante a finalização deste trabalho.

Aos meus pais, Jaime (*in memoriam*) e Odaly (*in memoriam*), pelo incentivo aos estudos, ainda que eles mesmos não tenham tido essa oportunidade, pelo amor e ensinamentos a mim dedicados nos anos de convivência.

Aos meus irmãos, Jaime e Wanderlei (*in memoriam*), meus maiores motivadores a não desistir dos meus anseios, não importar com a opinião dos outros e argumentar sempre que necessário em defesa do que acredito ser correto e justo (ensinamentos importantes da infância concebidos em meio a brigas e discussões acaloradas).

Aos inúmeros amigos e amigas, pela compreensão de não estar com eles em momentos especiais para me dedicar a este trabalho, e pela torcida de cada um deles por esta conquista.

RESUMO

O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), aprovado em 2010, tem por objetivo traçar diretrizes gerais, objetivos e metas na defesa, promoção e realização dos direitos das crianças na primeira infância. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo geral analisar as diretrizes, metas e os objetivos elencados no PNPI para a Educação Infantil, a partir das conquistas históricas e legais no país para a efetivação do direito à educação das crianças pequenas. A pesquisa, de abordagem qualitativa, teve como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e análise documental. A análise realizada aponta para um Plano marcado por contradições, em que, ao mesmo tempo que apresenta as conquistas legais e teóricas da Educação Infantil, segue orientações de uma agenda global marcada pelas descobertas do campo da neurociência, difundidas sob uma perspectiva economicista, a partir da devida estimulação cerebral na infância. Assim, o documento contribui para a orientação e propagação de políticas para a primeira infância, baseadas na perspectiva de uma educação compensatória, com finalidade de romper com a pobreza e formar capital humano, desrespeitando a luta histórica pela ampliação do Direito à Educação Infantil no Brasil para todas as crianças e famílias.

Palavras-chave: Plano Nacional pela Primeira Infância; Educação Infantil; Direito à Educação.

ABSTRACT

The National Plan for Early Childhood (PNPI), approved in 2010, aims to outline general guidelines, objectives and goals in defense, promotion and realization of the children's right in early childhood. In this context, this work has the general objective of analyzing the guidelines, objectives and goals listed in the PNPI for Early Childhood Education, based on the historical and legal achievements in the country for the realization of the right to education for young children. The research, with a qualitative approach, had bibliographic research and document analysis as methodological procedures. The analysis carried out points to a marked Plan by contradictions, while presenting the legal and theoretical achievements of Early Childhood Education, it follows the guidelines of a global agenda pointed by discoveries in the neuroscience field, disseminated from an economic perspective, from the perspective of due brain stimulation in childhood. Thus, the document contributes to the orientation and propagation of policies for early childhood based on the perspective of compensatory education, with the purpose of breaking out poverty and forming human capital, disrespecting the historic for the expansion of the Right to Early Childhood Education in Brazil for all children and families.

Keywords: National Plan for Early Childhood; Child education; Right to education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Quadro 1: Áreas de atuação da Bernard van Leer Foundation para 2016-2020.....	52
Quadro 2.	Ações que perpassam a EI e o número de citações desta no PNPI.....	55
Quadro 3.	Perguntas que sugerem estudos e pesquisas sobre a Educação Infantil.....	72
Quadro 4.	Concepção e finalidade da EI - Diretrizes do PNPI para a EI.....	82
Quadro 5.	Ação do Estado para oferta da EI - Diretrizes do PNPI para EI.....	85
Quadro 6.	Formação dos profissionais da EI - Diretrizes do PNPI para a EI.....	89
Quadro 7.	Propostas Pedagógicas - Diretrizes do PNPI para a EI.....	90
Quadro 8.	Atendimento focalizado - Diretrizes do PNPI para a EI.....	94
Quadro 9.	Atendimento - Objetivos e metas do PNPI para a EI.....	96
Quadro 10.	Infraestrutura, materiais (e programas) - Objetivos e metas do PNPI para a EI.....	98
Quadro 11.	Objetivos e metas do PNPI para a EI - Profissionais da EI.....	100
Quadro 12.	Planos e Planejamento para oferta da EI - Objetivos e metas do PNPI para a EI.....	103
Quadro 13.	Planos e Planejamento para oferta da EI - Objetivos e metas do PNPI para a EI.....	105
Quadro 14.	Conveniamiento – Objetivos e metas do PNPI para a EI.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COEDI	Coordenadoria Geral da EI
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DI	Desenvolvimento Infantil
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DPI	Desenvolvimento da Primeira Infância
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
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
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Ministério da Educação e da Cultura
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MLPI	Marco Legal da Primeira Infância
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PCF	Programa Criança Feliz
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPI	Plano Nacional pela Primeira Infância
PPA	Plano Plurianual
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SEDH	Secretaria de Estado de Direitos Humanos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 CONSTITUIÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E SEUS CONDICIONANTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS	18
1.1 Aspectos históricos e políticos da ampliação do direito à educação e a Educação Infantil	18
1.2 A influência dos organismos internacionais na agenda em prol dos direitos das crianças	35
2 PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA: ATORES E INFLUÊNCIAS DO DOCUMENTO	45
2.1 A Rede Nacional da Primeira Infância e o processo de elaboração do PNPI.....	45
2.2 Estrutura e conteúdos do Plano Nacional pela Primeira Infância	52
2.2.1 Ações finalísticas do Plano Nacional pela Primeira Infância.....	56
2.2.2 Ações meio do Plano Nacional pela Primeira Infância	68
2.1.3 Financiamento, controle, acompanhamento e avaliação do PNPI.....	74
2.3 O Marco Legal da Primeira Infância e a normatização das diretrizes do Plano Nacional pela Primeira Infância.....	764
3 ANÁLISE DAS DIRETRIZES, DOS OBJETIVOS E DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA	79
3.1 Análise da Realidade	79
3.2 Apresentação das Diretrizes	81
3.3 Análise dos Objetivos e Metas	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	115

INTRODUÇÃO

Em uma perspectiva histórica é imprescindível compreender as ligações que se estabelecem entre a educação das crianças pequenas, as concepções de atendimento assistencialista e a sua conversão em direito de toda criança. Nesse sentido, a Educação Infantil como um direito é recente no Brasil, fruto de lutas históricas que culminaram com a aprovação de documentos legais, que garantem o direito a uma educação de qualidade, e outros mais recentes acerca do atendimento à primeira infância.

A trajetória da história da Educação Infantil (EI) no Brasil é marcada por reivindicações, embates, conflitos e até confrontos por direitos, tanto das mulheres/mães que adentraram o mercado do trabalho e precisavam de um lugar para deixar seus filhos enquanto trabalhavam, quanto das crianças por educação e cuidados, apoiados pelos movimentos sociais e, em alguns momentos, pela sociedade civil.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a educação torna-se um direito para todos, consolidando novas definições para a EI e, conseqüentemente, para as famílias e comunidades. Além da CF/88, outros documentos legais, nacionais e internacionais, e de orientações das políticas, merecem destaque nesse panorama da construção do Direito à Educação e, conseguinte, do Direito à Educação Infantil no país. Dentre eles citam-se a Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, de 1990, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que estabeleceu a EI como primeira etapa da Educação Básica. O Plano Nacional de Educação (2001-2011), aprovado em 2001, também estabeleceu metas e estratégias importantes para a ampliação do recente direito à Educação Infantil. Houve, ainda, a pressão dos movimentos sociais e da sociedade civil pela inclusão das creches na política de Fundos, culminando com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), em 2006.

Em 2009 são aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), trazendo avanços em termos de concepção e currículo da EI, na medida em que foi elaborada como fruto de ampla discussão de pesquisadores da área em interlocução com diferentes setores. Nesse mesmo período, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) se mobiliza para a elaboração de um Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), que contou com a participação de uma enorme diversidade de grupos e

indivíduos, como pesquisadores da infância como Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos, organizações, empresas, dentre outras. Em 2010, o PNPI (2010-2022) foi aprovado e, em 2016, entrou em vigor o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), que regulamenta o PNPI.

O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), objeto deste trabalho, foi apresentado pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), e aprovado em assembleia do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA), em dezembro de 2010. Consta no documento que sua construção contou com ampla participação social e política de organizações governamentais e não governamentais, especialistas, técnicos, pesquisadores e pessoas que trabalham com as crianças, resultando em um processo de análise, críticas, debates, ajustes e complementos (PNPI, 2010).

O PNPI traça diretrizes gerais, objetivos e metas de cunho “político e técnico”, articulados com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com a finalidade de orientar as ações do governo e da sociedade civil, por doze anos (de 2010 até 2022), “na defesa, promoção e realização dos direitos da criança de até 6 anos de idade (PNPI, 2010). Ao final do ano de 2020 foi aprovada pelo Conanda nova versão do Plano, após processo de revisão e atualização, que ocorreu sob a coordenação da Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância, estendendo os conteúdos previstos no PNPI até 2030. Essa versão atualizada não foi objeto de análise da dissertação.

Dentre os parceiros que tiveram participação na elaboração do PNPI, encontramos os organismos multilaterais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Banco Mundial (BM) que, desde os anos 1970, produzem documentos, direcionados a países em desenvolvimento, para orientação das políticas públicas para a primeira infância. Por meio do discurso de que a Educação Infantil deve ser utilizada como estratégia de combate à pobreza no que se refere ao desenvolvimento das capacidades humanas das pessoas pobres, tais documentos afirmam que quanto mais cedo a criança é educada, maiores serão suas chances de desenvolvimento (CAMPOS, 2013).

Também atuaram como parceiros da elaboração do PNPI fundações como Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e Bernard van Leer Foundation, que compartilham das concepções anteriormente citadas, presentes nas orientações dos organismos internacionais com relação à primeira infância. Nesta perspectiva de investimento na

primeira infância, encontramos a agenda global na perspectiva economicista, amparada pelos estudos na área da Neurociência.

Assim, defrontamo-nos com dois cenários no Brasil: a ideia de que todas as crianças têm direito a uma Educação Infantil de qualidade, visando ao seu desenvolvimento integral como ser humano, e uma outra posição que defende o investimento na educação das crianças pequenas, “como estratégia de desenvolvimento econômico, sendo as crianças parte do capital humano que, uma vez “educado” no momento certo, pode gerar “alta taxa de retorno” (CORREA, 2019, p. 83).

Tomando o direito à educação foco principal deste estudo e no intuito de analisar se o Plano Nacional pela Primeira Infância converge com os documentos legais do país, no sentido de buscar atender aos interesses sociais das famílias e das crianças pequenas por uma Educação Infantil que as respeite como sujeitos de direitos, foram determinados os objetivos deste trabalho e a metodologia utilizada.

Assim, o objetivo geral da pesquisa que orientou o presente trabalho foi analisar diretrizes, metas e objetivos elencados na primeira versão do PNPI, (2010-2022) para a Educação Infantil, a partir das conquistas históricas e legais no país para a efetivação do direito à educação das crianças na primeira infância. Como objetivos específicos constaram: investigar o processo de elaboração do PNPI e os agentes participantes desse processo; apresentar a estrutura e organização do PNPI; identificar as concepções e influências de organizações e discursos vigentes nas propostas apresentadas para EI no PNPI.

A metodologia empregada na busca desta investigação foi a de abordagem qualitativa de pesquisa, a qual “é rica em dados descritivos, tem plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18). Nesta perspectiva, teve início a pesquisa bibliográfica acerca da temática da infância, a qual constituiu em analisar tanto o conjunto das obras teóricas quanto das legislações, entendendo que “o quadro teórico inicial servirá de esqueleto, de estrutura básica a partir da qual novos aspectos poderão ser detectados, novos elementos ou dimensões poderão ser acrescentados, na medida que o estudo avance.” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18).

As palavras-chave utilizadas para a pesquisa bibliográfica foram, inicialmente: Rede Nacional Primeira Infância; Plano Nacional pela Primeira Infância; Marco Legal da Primeira Infância; em um segundo momento, foram ampliadas para: Educação Infantil; primeira infância e organizações multilaterais. As bases de dados utilizadas para a pesquisa foram o Catálogo de Teses & Dissertações da Capes e a Scientific Electronic

Library Online (Scielo). Como resultado da busca pelos primeiros descritores, mais específicos, cabe ressaltar que no Catálogo de Teses & Dissertações da Capes, no geral, foram encontrados: catorze trabalhos com o descritor “Marco Legal da Primeira Infância”, sendo apenas um trabalho de Mestrado na área específica da Educação, do ano de 2020, que até o final da escrita da dissertação não estava disponível para consulta. Para os descritores “Rede Nacional Primeira Infância” e “Plano Nacional pela Primeira Infância” não foram encontradas nenhuma tese ou dissertação. Em pesquisa no sítio eletrônico da Scielo, também não se encontrou nenhum artigo acadêmico com os descritores utilizados, o que revela a importância deste trabalho, visando preencher uma lacuna de pesquisas que analisem tais temáticas. Com relação às palavras-chave mais gerais, como Educação Infantil, primeira infância e organismos multilaterais, foram utilizadas associando-as, o que resultou em um conjunto mais amplo de trabalhos, em que foram selecionados sobretudo autores que apresentaram reflexões acerca do histórico e o direito à educação. O resultado dessa coleta e a análise dos trabalhos estão apresentados no decorrer do trabalho.

Da análise resultante do referencial bibliográfico coletado e do próprio PNPI, percebeu-se a necessidade de construir categorias de análise para apresentação da ação finalística do documento para a Educação Infantil. Cabe ressaltar a compreensão de que “as categorias devem antes de tudo refletir os propósitos da pesquisa” que, por sua natureza é um ato político (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 43). Nesse sentido, para a análise das vinte diretrizes do PNPI para a EI foram criadas seis categorias, sendo que os objetivos e metas foram agrupadas em cinco outras categorias de análise.

No capítulo 1, buscou-se apresentar os principais aspectos históricos, legais e políticos da trajetória de reivindicação por direito à educação para as crianças pequenas no Brasil, utilizando-se como principais referências: Kuhlmann Jr. (2000; 2015), Cury (1985), Campos (1999), Campos (2012; 2013), Campos e Campos (2008), Rosemberg (2002; 2007; 2015; 2017), Aleraro (2017) e Rosemberg e Mariano (2010), dentre outras. Nessa perspectiva histórica, o capítulo também aborda a influência das organizações multilaterais para as propostas de EI no país e, mais recentemente, as concepções presentes no cenário economicista, sustentado pela disseminação de teorias da Neurociência, temáticas presentes nos trabalhos de Campos (2013; 2016), Correa (2019) e Bartoszeck e Bartoszeck (2012), dentre outros.

O capítulo 2 apresenta o contexto em que o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) foi formulado, sua estrutura e organização, perpassando pelo Marco Legal da

Primeira Infância (MLPI), que regulamenta as diretrizes do PNPI e, por fim, são tecidas breves reflexões acerca de alguns itens das demais ações que compõem o Plano e que perpassam a temática da EI. No tocante à apresentação do PNPI e da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), essa se deu com base no próprio documento ou a partir dos discursos de pessoas que integram a Rede.

No capítulo 3 foram analisadas as vinte Diretrizes e os dezoito objetivos e metas do PNPI para a Educação Infantil, dialogando com as reflexões de autores apresentados nos capítulos anteriores, acrescida da contribuição de: Sarmiento (2009), Cruz (2017), Rossi e Hunger (2020) e Kishimoto (2011), além de documentos legais como O Plano Nacional de Educação (2012-2022), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010) e a Lei de Diretrizes e Base da Educação (1996). Nesse capítulo são apresentadas as categorias de análise criadas para exame das Diretrizes que foram agrupadas por temas: Concepção e finalidade da EI; Ação do Estado para oferta da EI; Formação dos profissionais da EI; Propostas pedagógicas; e Atendimento focalizado; e para análise dos objetivos e metas do PNPI para a EI: Atendimento; Infraestrutura, materiais (e programas); Profissionais da EI; Planos e planejamento para oferta da EI e Intersetorialidade.

Nas Considerações Finais, foi possível destacar que a análise da temática proposta por esta pesquisa corrobora a afirmação de que Educação Infantil é campo de interesses e disputas, e permanece afetada pela concepção de educação compensatória, que visa romper com a pobreza e formar capital humano, apresentando justificativas para propostas de estimulação cerebral na infância, com objetivo de reverter o quadro para a vida adulta. De igual modo, permanece o não enfrentamento de questões estruturais da pobreza que infringem diretamente o direito à educação das crianças, principalmente das pequenas em creches e pré-escolas. Destacamos ainda o agravamento de tal situação a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95, de 2016, que congelou gastos públicos para áreas sociais diretamente citadas no PNPI, como relevantes para cumprimento do plano, dentre as quais se destaca a Educação.

1 CONSTITUIÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E SEUS CONDICIONANTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS

Resgatar os aspectos históricos, legais e políticos que constituíram a Educação Infantil torna-se importante para refletir os desafios presentes na luta pelo direito à educação no Brasil e, sobretudo, pela mudança de concepção do atendimento às crianças pequenas. Ainda que não se tenha a pretensão de reproduzir, neste capítulo, todo o processo histórico percorrido, revelou-se importante destacar, para a análise do objeto desta pesquisa, alguns aspectos relacionados à trajetória e reivindicação por educação para as crianças pequenas, que se revelaram marcadas por disputas e lutas, principalmente das mulheres/mães e dos movimentos sociais em prol da constituição de um direito educacional para todas as crianças, em contraposição à influência de organismos multilaterais na agenda nacional e internacional para as políticas voltadas à primeira infância.

1.1 Aspectos históricos e políticos da ampliação do direito à educação e a Educação Infantil

O povo brasileiro é o resultado de uma miscigenação de raças, culturas e condições sociais desiguais. Em nossa história, "há contradições e exclusões", e nesse contexto insere-se a Educação Infantil (KUHLMANN JR, 2000). Acresce-se a esse histórico "o jogo das forças sociais", expresso na Carta Constitucional, como ordenamento jurídico do país, o qual estabelece, dentre outros, os direitos individuais e garantias aos cidadãos, regulamenta princípios socioeconômicos, bem como assegura princípios de ordenação educacional. (CURY, 1985, p. 81).

Uma análise da constituição do direito à EI pressupõe considerá-lo em um contexto mais amplo do direito à educação no cenário nacional e internacional. O tema "educação" perpassou todas as Constituições brasileiras, desde a monárquica, de 1824, às republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, inclusive a de 1967, em meio à Ditadura Militar, até a Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã. No entanto, apesar de constar, de diferentes maneiras, em todos os textos constitucionais mencionados, não se pode compreendê-la como um direito consumado ou efetivamente para todos.

Assim, observa-se que, no Brasil, a educação como direito dos cidadãos é um tema recorrente na legislação do país, contudo, vale destacar que os negros escravos, de um

modo geral, não eram considerados cidadãos e, embora “abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis” de acordo com o Art. 179, XIX da CF de 1824, esses não passavam “de mera força bruta de trabalho, propriedade material do senhor” (CURY, 1985, p. 83). Em síntese, a educação no império não se efetivava, de fato, para todos.

No período republicano surgem as creches institucionais, apesar da ausência de garantia legal quanto ao direito das crianças a essas instituições. Segundo Kuhlmann Jr. (2000, p.8), “[...] criam-se as primeiras instituições, chegando a contar ao menos 15 creches, em 1921, e 47, em 1924, distribuídas por várias capitais e algumas cidades do país”. Houve uma expansão na quantidade de creches, em 1923, devido à significativa presença feminina nas indústrias, colaborando, inclusive, para a regulamentação do trabalho feminino.

A indicação da mulher como a pessoa mais adequada para educar/cuidar dos filhos não é uma novidade; pelo contrário, após a Segunda Guerra Mundial, foram vários os estudos, no Ocidente, que discutiram as consequências do afastamento das crianças de suas mães, desenvolvendo críticas em relação à institucionalização das crianças. Argumentava-se nesses estudos que a institucionalização provocava problemas irreversíveis no desenvolvimento da criança, em especial nas crianças menores de três anos. (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 250-251)

Campos (1999) ressalta o fato de ter sido justamente os filhos das trabalhadoras mulheres, os que foram considerados, na primeira vez que a criança pequena se tornou objeto de preocupação do legislador. “Assim, ao mesmo tempo que se procura salvaguardar o direito da criança à sobrevivência, resguarda-se, aparentemente de forma secundária, o direito da mãe trabalhadora a amamentá-la” (p. 120).

Contudo, apesar da previsão legal estabelecida desde 1932 pela legislação trabalhista para a implantação de creches, era pequeno o número de empresas que atendiam às crianças filhas dos operários. Dessa maneira, o processo de ampliação de atendimento para as crianças pequenas no início do século XX tornou-se demasiadamente lento (KUHLMANN JR, 2000). Destaca-se ainda que, nesse período, as instalações de creches e escolas maternas eram consideradas “não como um direito dos trabalhadores e

de seus filhos, mas como uma dádiva dos filantropos, propunha-se o atendimento educacional à infância por entidades assistenciais¹” (KUHLMANN JR, 2015, p. 83).

Sugerido como programa emergencial em 1967 para atendimento das crianças de 2 a 6 anos, pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr), o estabelecimento dos Centros de Recreação seguiu “as prescrições do UNICEF e parece ter sido feita apenas para cumprir exigências relacionadas a empréstimos internacionais” (KUHLMANN JR, 2000, p. 10). Entretanto, é na década de 1970 que “as creches e pré-escolas iniciaram seu processo mais recente de expansão, a crítica à educação compensatória trouxe à tona o seu caráter assistencialista, discriminatório” (KUHLMANN JR, 2015, p. 166). Tais instituições apresentavam uma concepção educacional preconceituosa, ao estruturar o atendimento de uma determinada parcela da sociedade, os mais pobres, apenas “como lugar de guarda, de assistência, e não de educação” (KUHLMANN JR, 2015, p. 166).

Em 1971, a Lei nº 5.692 de Diretrizes e Bases do ensino é finalmente aprovada, após intensos debates públicos entre privatistas e defensores do ensino público, no entanto, as formas de atendimento às crianças pequenas eram as mais diversas e inúmeros eram os programas instituídos por diferentes órgãos públicos e quase não havia fiscalização pública (CAMPOS, 1999).

A creche passa a ser uma conquista a partir da luta dos movimentos sociais contrários ao regime militar ditatorial, e assim é colocada na pauta do movimento popular e nas reivindicações feministas (KUHLMANN JR, 2015).

É apenas na década de 1970, mobilizada pelo movimento feminista, que observamos a organização da sociedade civil em prol da creche como direito da mulher e da criança. Especificamente em 1978 e 1982 observamos a forte atuação do Movimento de Luta por Creches, que desempenhou importante papel na reivindicação pela expansão das vagas em creches, apontando essa instituição como uma necessidade da sociedade e indicando como responsabilidade do Estado sua criação e manutenção. (COUTINHO, 2017, p.22)

Em 1977, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) publica o texto do Projeto Casulo, que tinha como finalidade desenvolver atividades paralelas de orientação familiar, devido à baixa renda *per capita* que se tornava um problema comunitário (KUHLMANN JR, 2000, p. 10). “O projeto teve significativa expansão na década de

¹ Entidades como a Sociedade Amante da Instrução, Instituto de Proteção e Assistência à Infância, Instituto Histórico e Geográfico, ligas de combate à tuberculose, a Sociedade Francesa de Eugenia e outras (KUHLMANN Jr. 2015, p. 99).

1980, sendo operacionalizado por meio de convênios com instituições privadas ou com prefeituras que mantinham crianças de baixa renda em creches e pré-escolas” (BARRETO, 2003, p.56). Correa (2019) se refere ao Projeto Casulo como “o mais conhecido e amplo modelo de atendimento à primeira infância de baixíssimo custo” (p. 85), dado que em muitos casos não havia a figura da professora, mas apenas monitoras e, em outros, eram as próprias mães que cuidavam das crianças em espaços inadequados, ou seja, em espaços adaptados e em regime de trabalho voluntário, atendendo a um grande número de crianças.

A partir do momento em que os movimentos sociais ganham visibilidade, aparecem as reivindicações por creches nos bairros populares, revelando que as mulheres haviam compreendido que a creche se trata de um desdobramento do seu direito ao trabalho e à participação política (CAMPOS, 1999). Campos (1999) afirma ainda que a década de 1980 assistiu ao fortalecimento da área educacional, que tentou agregar no mesmo campo temático a creche e a pré-escola, deslocando para o primeiro plano o desenvolvimento infantil. “As lutas deslocam-se das ruas e praças e ocupam os espaços mais formalizados dos Conselhos, das associações, dos sindicatos, das universidades, dos parlamentos e dos órgãos oficiais das novas administrações (p. 123).

Assim, historicamente, no Brasil, as creches foram instituídas como o local de guarda, de cuidados e de assistência das crianças pequenas; nesse contexto inclusive de disputa, a defesa da qualidade da educação e a necessidade de um projeto educacional emergem opondo-se ao assistencialismo na busca da ação educativa e sua identidade (KUHLMANN JR, 2015).

Os movimentos não impactaram de imediato a educação, mas sim a assistência social, pois os profissionais com competência técnica para o atendimento nas creches eram os assistentes sociais, os quais atendiam diretrizes baseadas na saúde, nutrição e no desenvolvimento do serviço social comunitário. Dado que o atendimento à criança pequena no país foi objeto dessa área, convém ressaltar o conceito de Assistência Social, conforme exposto por Sposati (1995):

[...] uma legislação social que garanta direitos e exija que o Estado arque com um conjunto de serviços e benefícios. As garantias sociais asseguradas pelo Estado [...] com direitos de proteção social garantidos a todos. [...] A assistência como função governamental supõe transferência ou o acesso, a um bem, produzido e/ou financiado pelo Estado – a um cidadão ou a um grupo de cidadãos [...]. (p. 28)

Entretanto, destaca-se ainda que, em grande parte das creches, eram as militantes/mulheres que trabalhavam, sem formação profissional, como mão de obra barata e com jornadas de trabalho em condições penosas. Neste sentido, “as creches vão atender à população mais empobrecida, constituindo uma rede educacional paralela e segregada” (CAMPOS, 1999, p. 122). Nesta perspectiva, as propostas de submissão e exploração sociais evidenciavam-se: “[...] A educação assistencialista promovia uma *pedagogia da submissão*, que pretendia preparar os pobres para aceitar a exploração social” (KUHLMANN JR, 2000, p. 8).

Segundo Kuhlmann Jr (2015):

O jardim de infância², criado por Froebel, seria a instituição educativa por excelência, enquanto a creche e as escolas maternas – ou qualquer outro nome dado a instituições com características semelhantes às *salles d’asile francesas*³ – seriam assistenciais e não educariam. Entretanto, essas últimas também educavam – não para a emancipação, mas para a subordinação. (p. 69)

Assim, o atendimento à criança pequena era planejado e ofertado na base do assistencialismo, sobretudo aos mais pobres. Por assistencialismo entende-se:

[...] o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor. [...] no Brasil é prática entranhada no modo elitista de fazer política. [...] é cúmplice político do clientelismo e da corrupção. [...] aparece nas políticas governamentais, na ação das entidades sociais, na ação individual da filantropia⁴ e, tem sido cúmplice da ação de muitos políticos que trocam o voto pelo apadrinhamento até mesmo, de um prato de comida. (SPOSATI, 1995, p. 30)

Pós ditadura, a Educação Brasileira instaura uma nova fase com a Constituição Federal de 1988, passando a consolidar novas definições para a Educação Infantil brasileira (KUHLMANN JR, 2000, p. 6). A Carta Magna de 1988 apresenta um percurso democrático e postula a educação como direito de todos, dever do Estado e da Família,

² Friedrich Froebel foi um dos primeiros educadores a se preocupar com a educação de crianças pequenas, data de 1840, na cidade de Blankenburg, a fundação do primeiro dos muitos kindergartens (em alemão, *kind* significa criança e *garten* significa jardim) denominou assim as instituições voltadas para o trabalho educativo com crianças em idade pré-escolar. Lina, uma criança exemplar! Friedrich Froebel e a pedagogia dos jardins-de-infância. (ARCE, 2002). Disponível <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n20/n20a09.pdf>. Acesso em: 15 de dez. 2020.

³ *Salles d’asile*, primeiro nome das *écoles maternelles francesas*, para as crianças de três a seis anos. (KUHLMANN JR, 2015, p. 82).

⁴ Dicionário Aurélio: Amor excessivo pela humanidade. Caridade; demonstração de generosidade; tendência para ajudar os mais necessitados. (SPOSATI, 1995, p. 30).

devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo tempo legal para a educação como um todo, sobretudo para a Educação Infantil, que passa a efetivar-se como um direito das famílias e das crianças. O art. 208 postula como dever do Estado a garantia de, dentre outras etapas e modalidades, Educação Infantil, em creches e pré-escolas. Segundo Coutinho (2017), o movimento de mulheres e suas reivindicações foi fundamental para que na CF/88 a Educação Infantil fosse reconhecida como direito da criança no (Art. 208 IV) e do trabalhador (Art. 7º XXV) (p. 22). Assim, a Carta Magna torna-se a estrutura regulatória em que chegam as demandas da educação e do movimento de mulheres no que se refere à integração da creche e pré-escola ao sistema educacional, “tornando-se um marco na história da construção social desse novo sujeito de direitos, a criança pequena” (CAMPOS, 1999, p.124).

No âmbito nacional, a década de 1980 revelou-se profícua para os marcos legais e para as políticas de atendimento à infância.

Apesar de todo o embate para conquista e efetivação dos direitos da infância, a década de 1980 foi um marco na trajetória da história dos direitos das crianças brasileiras. A movimentação internacional em defesa dos direitos da infância, aliada à luta dos movimentos sociais no país, contrapondo-se ao regime autoritário militar e pela conquista da democracia, culminou com a instauração de um novo campo legal para as políticas de atendimento à infância, em que a criança deixará de ser objeto de tutela para figurar como sujeito de direitos. (ANDRADE, 2010, p. 87-88)

Assim, entende-se que tais conquistas legais não se revelaram apenas como resultado de lutas no contexto brasileiro, mas também como consequência de uma movimentação internacional em prol da criança como sujeito de direitos. Nesse âmbito, destaca-se que, em 20 de setembro 1989, após anos de discussões e oposições, foi proclamada a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança:

Em se tratando da elaboração de um tratado de caráter mundial sobre os direitos da criança, era já esperada uma arena de negociações bastante tensa e conflituosa em decorrência dos embates políticos entre os Estados com diferentes interesses, desigual acesso a recursos e poder e, em especial, ante a diversidade de concepções de infância e de direitos da criança. (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 708)

Para Rosemberg e Mariano (2010), a infância é um campo de disputas, inclusive dos marcos legais nacionais e internacionais, como a citada Convenção. A maneira pela qual a infância é introduzida na esfera pública é determinante para a posição a ser ocupada nas negociações das políticas públicas, "Isso porque concebemos a agenda de políticas públicas também como uma construção social e política, resultante do jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais" (p. 697).

No entanto,

[...] os direitos de liberdade da criança se veem também ressignificados pelos limites determinados pelas políticas públicas e pelos riscos reais derivados de nós adultos e das instituições que criamos, ao impingirmos à infância uma posição de subordinação [...]. (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 721)

Em seu Artigo 28, parágrafo 1º, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989) afirma: "Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, para que ela possa exercer esse direito progressivamente e em igualdade de condições, devem: tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos".

Nesta perspectiva, segundo Andrade (2010):

O Brasil, assim como vários países do mundo, tornou-se signatário dos preceitos da Convenção, o que exigiu do Estado a elaboração de dispositivos legais coadunados ao código normativo da Convenção, bem como a implementação de políticas públicas em defesa dos direitos da infância. (p. 85)

Como consequência desse debate a respeito dos direitos da infância em âmbito internacional, no Brasil houve a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8069/90), lei que dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente. O ECA apresenta a criança como aquela "pessoa até 12 anos de idade incompletos" (Art. 2º), e que deve desfrutar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, "assegurando-se lhe todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade" (Art. 3º). O parágrafo único do Art. 3º, incluído pela Lei 13.257/16, enuncia os direitos aplicados a todas as crianças:

[...] sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente

social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

Assim, a criança, sujeito de direitos civis, humanos e sociais (Art. 15), deve ter asseguradas, pela família, sociedade e poder público, dentre outras, a efetivação do direito à educação, além de garantias prioritárias de preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (Art. 4º).

No Capítulo IV do ECA são apresentados os artigos referentes ao Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, reiterando objetivos e princípios elencados na CF/88, como o dever do Estado em assegurar educação para todos, garantindo acesso à escola pública e gratuita, além de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (Art. 53).

A partir da Conferência Mundial sobre a "Educação para Todos", que ocorreu em 1990, a educação das crianças na primeira infância se torna o centro das atenções. Como apontam Campos e Campos (2008), os governos e organismos internacionais passam a proclamar que o acesso à educação "seria a via para a promoção da equidade social, ou seja, uma "ferramenta eficaz" de enfrentamento da pobreza, podendo gerar "taxas de retorno" sociais e econômicos, cessando assim o "ciclo vicioso da pobreza" (p. 244).

[...] parece que ao considerarem a educação como estratégia para combater a pobreza e/ou garantir a equidade existe uma defesa e uma compreensão de que o simples acesso às instituições de educação infantil e a escola garantirá a superação das questões socioeconômicas postas. No entanto, ainda que o acesso à educação seja uma condição necessária, ela não é suficiente para retirar da pobreza os milhões de pessoas que nela vivem [...]. (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 247)

Em 1996 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9394/1996, que "estabeleceu a educação infantil como primeira etapa da educação básica, o que significou valorização importante desta etapa do ensino" (ARELARO, 2017, p. 207). A lei instituiu, ainda, em seu Art. 29, a finalidade da Educação Infantil, em ação complementar a das famílias e da comunidade, como o desenvolvimento integral das crianças de até seis anos de idade "em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social" no que se refere ao desenvolvimento integral da criança de zero a cinco anos de idade.

Em 1996 também foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que priorizou a educação de crianças e adolescentes entre sete e catorze anos, matriculadas no Ensino Fundamental, em detrimento de outras etapas do ensino.

Por ela foi redefinido o papel da União e as responsabilidades dos demais entes federados, quanto à manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis e foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que focalizou a vinculação dos recursos destinados à educação para o ensino fundamental, fazendo com que a educação infantil, o ensino médio, a educação de jovens e adultos e a educação especial sofressem severas restrições financeiras. (DOMICIANO, 2012, p. 91-92)

Em 19 de dezembro de 2006, por meio da Emenda Constitucional 53, passados dez anos da instauração do Fundef, este foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), apontado como avanço, por passar a atender a toda a Educação Básica com relação ao repasse dos recursos. (DOMICIANO, 2012)

Houve mobilização, orientada pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento “Fraldas Pintadas”, uma vez que a área financeira do governo não se aceitava incluir a creche no fundo. Por meio de reivindicações que o Congresso Nacional e o Governo Federal foram convencidos a incluírem as crianças pequenas nessa fonte de financiamento (ARELARO, 2017).

Ressalta-se que todo o percurso histórico da Educação Infantil no Brasil foi constituído a partir de reivindicações, lutas e embates pelos direitos das crianças pequenas à educação. Para além da dimensão do acesso às instituições educacionais, o direito a uma educação efetivamente de qualidade, demanda, dentre outros, necessário investimento nas instituições de Educação Infantil, “como forma de promover qualidade no cuidado e na educação das crianças nesses ambientes [...]” (AMORIM *et al.* 2020, p. 26).

Apesar da inclusão da educação infantil nesse Fundo, os recursos repassados aos municípios, responsáveis prioritários pela oferta de educação infantil de acordo com a Constituição Federal de 1988, (art. 211, § 2º) (BRASIL, 1998) não contemplam a integralidade dos insumos necessários, especialmente no caso do atendimento para crianças de até três anos de idade, na medida em que condições adequadas de infraestrutura das instituições e o número de

profissionais, dentre outros aspectos, exigem maiores investimentos devido a especificidades da faixa etária. (FLORES; PERONI, 2018, p. 143)

Para Rosemberg (2007), o Fundeb vem tentar corrigir a "perversidade do sistema" na oferta de vagas na Educação Infantil com qualidade e equidade, ou seja, a expansão da oferta de vagas para todas as crianças. A partir da implementação do Fundeb, a Educação Infantil no Brasil entra em um novo período, no entanto, "Período que requer delicadeza no trato, pois provoca regozijo pela aprovação da lei, mas apela por cuidados no enfrentamento de novas tensões e armadilhas" (ROSEMBERG, 2007, p. 1).

Com a recente aprovação do FUNDEB, tais tensões se explicitaram mais e geraram novidades. Destacarei três: a relutância persistente, de certos setores, em integrar as crianças de 0 a 3 anos nas políticas públicas de educação ao considerarem o espaço privado, e não o público, como o mais adequado para elas; pela primeira vez a EI disputou publicamente recursos públicos; tais recursos serão partilhados pelo atendimento público e conveniado. Isto é novo: isto requer reflexão e novas aprendizagens. (ROSEMBERG, 2007, p. 3)

Assim, com a escassez de recursos públicos para a área da Educação, a EI entra em uma arena de disputas por tais recursos, diante de uma luta histórica para que estes não sejam destinados ao setor privado. Desde a década de 1970, o sistema educacional apresenta "novidades e perplexidades" juntamente com a revolução cultural e social na sociedade brasileira, "refletem embates sociais que se situam tanto no plano dos valores, quanto no plano da alocação de recursos econômicos e sociais" (ROSEMBERG, 2007, p. 3).

Associadas ao fundamental debate no tocante à destinação de recursos financeiros para a área da EI estão as políticas públicas para atendimento das crianças pequenas que, na análise da pesquisadora Rosemberg, revelam "um descaso histórico", quando são levadas para o espaço público as necessidades e os direitos dessas. Ainda que em época de campanha eleitoral os bebês sejam "paparicados por políticos", observa-se a falta de compromisso "nos setores da política social, na saúde, no saneamento básico, na cultura, na política urbana, na Educação. E na Educação Infantil" (ROSEMBERG, 2007, p. 4).

A autora aponta três indicadores que confirmam a negligência dos poderes públicos para com as crianças brasileiras: "alta taxa de pobreza entre as crianças pequenas; a alta taxa de mortalidade infantil e na infância (isto é, entre crianças com

menos de 5 anos); a insuficiência de vagas e a baixa qualidade de creches e pré-escolas" (ROSEMBERG, 2007, p. 4).

Para Rosemberg:

[...] a situação das creches é pior que a das pré-escolas; a situação das creches comunitárias é pior que a das demais; a formação dos/as professores/as dá pouca atenção ao desenvolvimento infantil na faixa de 0 a 6 anos e oferece poucas oportunidades de estágio em creche; as atividades com as crianças são rígidas, pouco diversificadas, “presas a rotinas empobrecidas levando à ociosidade e representando pouco estímulo a seu desenvolvimento motor, cognitivo, afetivo, cultural e social”; as diretrizes curriculares são pouco divulgadas e usadas [...]. (2007, p. 8)

Apesar dos avanços no que se refere às concepções de criança como sujeito de direitos e à inclusão da EI na Educação Básica, sendo contemplada pela política de fundos, o direito à educação e o cuidado das crianças pequenas, assim como as políticas a elas destinadas, continuam sendo ameaçadas por duas forças: a escolarização precoce e o assistencialismo das creches (ROSEMBERG, 2007, p. 8).

Nesta perspectiva pós-Fundeb persiste o ímpeto de transformar a pré-escola em um momento de preparo para o Ensino Fundamental, ou seja, entendê-la com objetivo de escolarização precoce; ou ainda, o atendimento assistencialista para crianças pobres de 0 a 3 anos em creches que, diante da insuficiência de vagas e recursos reduzidos, apela para modelos "alternativos" como a creche parental, mãe crecheira, dentre outros (ROSEMBERG, 2007, p. 10).

Em 2006, como consequência da promulgação da Lei 11.274, que estabeleceu a obrigatoriedade do início do Ensino Fundamental aos 6 anos de idade, sendo ampliado para nove anos, deu início a uma nova política educacional. Apesar do prazo máximo de efetivação da mudança proposta pela lei ser em 2010, em grande parte dos Estados e municípios mais pobres sua execução foi imediata à sua publicação (ARELARO, 2017). Na avaliação de Arelaro (2017), a política educacional de antecipação do ingresso das crianças aos 6 anos de idade no Ensino Fundamental tornou-se “uma medida que não necessariamente representou um ganho na educação das crianças pequenas” (p. 173).

Segundo Kramer, Nunes e Corsino (2011):

A educação é um campo de disputa. Educação Infantil e ensino fundamental estão colocados num patamar díspar na educação básica. Concorrem. A obrigatoriedade de frequência das crianças de 4 e 5 anos

à escola pode levar a compreensão de que é aí que a educação básica começa reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o ensino fundamental. (p. 75)

Posteriormente, a compulsoriedade na Educação pré-escolar foi implementada por meio da Emenda Constitucional 59/2009, que alterou o Art. 208 da CF/88, que passou a vigorar com o seguinte texto: "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta para todos os que a ela não tiver, acesso na idade própria" (BRASIL, 2016). Com tal mudança na legislação, ao ampliar a escolarização obrigatória na faixa da pré-escola, corre-se o risco da compreensão errônea de que a Educação Básica tem início apenas quando começa a educação obrigatória, "reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o ensino fundamental" (KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011, p. 75).

Outra tensão decorrente da luta histórica pelo acesso às instituições de Educação Infantil suscitada pelos movimentos sociais e da garantia do direito da criança à creche e pré-escola, estabelecido pelos documentos legais, refere-se ao atual movimento denominado "judicialização da Educação Infantil".

Ao reconhecer o dever do Estado para com a ampliação da oferta de instituições de Educação Infantil, muitas famílias têm procurado o Ministério Público, solicitando a atuação do Poder Judiciário no cumprimento deste direito. Tal fenômeno tem gerado a interpretação de que o direito à Educação Infantil significa uma vaga (geralmente concedida por meio de ordens judiciais): "Assim, o direito à educação se configura na garantia de um espaço, qualquer que seja a sua condição, dentro da escola" (KUHLMANN JR, 2015, p. 188-189).

Como a creche não está contemplada como direito público subjetivo, ocupa [...] um lugar secundário na política pública, sem destinação adequada de recursos, tanto financeiros quanto humanos. Quando a demanda pelo acesso é cobrada ao judiciário e este dá o comando da matrícula imediata sob pena de multa ou até mesmo prisão do diretor da escola, não se preocupa com estas limitações estruturais [...]. (ASSIS, 2017, p.66)

Neste sentido, a redução da concepção de direito da criança à creche como direito à vaga em uma instituição acaba por desconsiderar critérios e parâmetros de qualidade

fundamentais para o atendimento educacional da criança pequena, retomando a ideia da creche apenas como um lugar para guarda e cuidados mínimos das crianças.

As consequências do fenômeno da judicialização, como salas superlotadas e inviabilidade de atendimento de qualidade, assim como os impactos da privatização da oferta por meio de convênios com instituições privadas que não atendem requisitos mínimos relacionados à infraestrutura e formação de profissionais (DOMICIANO, 2012), dentre outros, acabam por inviabilizar o cumprimento do previsto nos documentos oficiais, que apresentam uma concepção de criança como produtora de cultura e uma valorização da infância como tempo de ser criança.

Assim, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (Resolução 5/2009) definem a criança como:

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, 2010, p. 12)

O trabalho com as crianças pequenas visa “garantir a continuidade no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, sem antecipação de conteúdos que serão trabalhados no Ensino Fundamental” (BRASIL, 2010, p. 7), e devem se pautar em: a-) Princípios éticos: valorização da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidade e singularidades; b-) Princípios políticos: aborda os direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática; e c-) Princípios estéticos: valorizar a sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais.

Segundo Arelaro (2017), essa concepção de criança supera a teoria que a considerava como “tábula rasa”, a qual esperava a idade certa de ser alfabetizada, ou seja, a criança era classificada, na Educação Infantil, como “desprovida de conhecimento” (p. 212). Reiterando essa concepção de Educação Infantil, o Parecer do Conselho Nacional de Educação ainda destaca que:

Uma atividade muito importante para a criança pequena é a brincadeira. Brincar dá à criança oportunidade para imitar o conhecido e para construir o novo, conforme ela reconstrói o cenário para que sua fantasia se aproxime ou se distancie da realidade vivida, assumindo

personagens e transformando objetos pelo uso que deles faz [...].
(BRASIL, CNE, 2009)

A criança como sujeito histórico, de direitos e produtora de cultura é uma concepção encontrada na legislação brasileira e documentos oficiais que norteiam o trabalho na Educação Infantil. Neste sentido, Nascimento (2011) afirma que: "isso deveria indicar que as instituições de educação infantil - creche e pré-escola, nos termos da Lei 9394/96 - desenvolvem um trabalho que valoriza e viabiliza as crianças pequenas, promovendo-as como sujeitos de direito" (p. 151).

É preciso considerar a infância como uma condição da criança. O conjunto das experiências vividas por elas em diferentes lugares históricos, geográficos e sociais é muito mais do que uma representação dos adultos sobre esta fase da vida. É preciso conhecer as representações de infância e considerar as crianças concretas, localizá-las nas relações sociais, etc., reconhecê-las como produtora da história. (KUHLMANN JR, 2015, p. 30)

No tocante à expansão do atendimento educacional da criança pequena no Brasil, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído por meio da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, em sua primeira meta estabelece:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014, p. 49)

A universalização da Educação Infantil para crianças de 4 e 5 anos de idade preterida pela meta não foi cumprida no tempo proposto, e nem será atingida facilmente, uma vez que o Relatório de monitoramento do PNE (2019) revela que, mesmo a lei normatizando a obrigatoriedade da educação para esta faixa etária, há 5,9% das crianças nessa faixa etária que não frequentam instituições que oferecem pré-escola. Observa-se um percentual de crescimento das matrículas da pré-escola de 2016 a 2019 de 2,6 pontos percentuais⁵, porém, ainda insuficientes para a concretização da meta.

Em relação ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, durante o mesmo período (2016 - 2019), o indicador avançou 6.6 pontos percentuais, chegando em 37%,

⁵ Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/1-educacao-infantil/indicadores>. Acesso em: 15 jan. 2021.

no entanto, “ainda resta uma longa distância para atingir a meta mínima de 50% em 2024” (RELATÓRIO PNE, 2020, p. 39). Neste sentido, Arelaro (2017) afirma: "Somente a faixa etária de zero a três anos, última etapa a ser valorizada educacionalmente é que ainda apresenta um atendimento mínimo para uma potencial demanda" (p. 208).

Alguns pesquisadores apontam a compulsoriedade da pré-escola como fator que tem impactado o baixo atendimento em creche para crianças de zero a três anos. Campos (2012) apresenta como um dos "efeitos paradoxais" da compulsoriedade da pré-escola, o foco na faixa etária de 4 a 5 anos de idade, o que, na avaliação da autora, "tende a romper com a unidade pedagógica e de gestão arduamente conquistada nessa etapa educativa"(p. 99). A pré-escola compulsória tem, ainda,

[...] induzido ao crescimento das matrículas, verificando-se em alguns países a universalização de acesso. No entanto, essa universalização tem sido feita em detrimento da educação das crianças de 0 a 3 anos, destinatárias cada vez mais de programas de caráter assistencial e de qualidade precária. (CAMPOS, 2012, p. 99)

No Brasil, a compulsoriedade da educação pré-escolar tem feito que muitos municípios, para atender toda a demanda por vagas para as crianças de 4 e 5 anos diminuam as vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos em instituições públicas, gerando a ampliação de convênios com instituições privadas e transferindo a estas a "prestação de serviço" educativo dessa faixa etária (CAMPOS, 2012).

Ainda que a preocupação inicial na luta pelo acesso às instituições de Educação Infantil não fosse as crianças, nem a infância e sim a atuação feminina no mercado de trabalho, a infância despertou o interesse de estudiosos, uma vez que "as crianças passam de um reconhecimento como seres universais, frágeis e imaturos, para tornarem-se pessoas concretas e contextualizadas, submetidas aos mesmos problemas que atingem o grupo social do qual fazem parte" (NASCIMENTO, 2011, p. 149).

Na história mais recente da luta pelo direito à Educação Infantil no Brasil não se pode deixar de mencionar o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), criado em 1999, e atualmente constituído por fóruns autônomos de Educação Infantil espalhados por todo território nacional, que atuam nas dimensões propositiva, mobilizadora e formativa (MAUDONNET, 2020).

O MIEIB tem como missão a universalização nos sistemas públicos de educação, para as crianças de zero a seis anos de idade, a efetivação do direito à educação com qualidade e equidade, por meio tanto da incidência da política quanto do controle social

das políticas públicas da Educação Infantil, em um contexto dialógico e democrático de participação e fortalecimento da rede MIEIB (MAUDONNET, 2020, p. 3).

No cumprimento de suas ações, o MIEIB estabeleceu interações com o governo federal, e é possível destacar durante sua trajetória quatro momentos históricos significativos: a primeira fase é a de sua criação e por conseguinte seu fortalecimento, que vai de 1999 até 2002, momento que compreende o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, que desde 1996 priorizou o Ensino Fundamental e retomou projetos informais de baixo custo para a Educação Infantil, reconhecendo as sugestões do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse contexto, o MIEIB procurou “construir concepções e práticas opostas ao caráter de tutela, assistencialismo e clientelismo” (MAUDONNET, 2020, p. 7).

Nesse momento histórico de segundo mandato de FHC, deparamo-nos também com o Programa Avança Brasil, documento de proposta do governo no que se refere às crianças de 0 a 6 anos de idade. De acordo com Barreto (2003), muitos dos objetivos do programa se referem apenas à pré-escola, excluindo a creche, ainda que a partir da LDB a creche tenha sido reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica. No entanto, o texto do programa foi inspirado na versão apresentada pelo MEC do PNE e aprovada pelo Congresso Nacional com alterações no tocante à creche, assim “inconsistências foram minimizadas”, e, em 2001, foi sancionada pelo Presidente da República (BARRETO, 2003, p. 54).

O segundo momento foi o de consolidação do movimento já no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 até 2006. O então presidente se comprometeu, por meio de assinatura da carta-compromisso, a reconhecer o MIEIB como interlocutor na formulação da política educacional do governo federal. Nesse período, como citado anteriormente, houve mobilização por parte do MIEIB para incluir as crianças de zero a três anos no FUNDEB, o que foi posteriormente atendido como fruto dessa reivindicação. Nos governos do presidente Lula e da presidente Dilma Rousseff, de 2011 até 2016 se observou maior participação dos movimentos sociais, o que possibilitou o atendimento das demandas (MAUDONNET, 2020, p. 7).

A terceira fase do MIEIB, de 2007 até 2016, inicia juntamente com a entrada de Rita Coelho para chefiar a Coordenação Geral da Educação Infantil (COEDI) do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Por ser integrante do Comitê Diretivo do MIEIB, o movimento passou a ter influência nas ações do MEC, no entanto, “o fato de os movimentos sociais adentrarem o Estado não significa necessariamente que haverá o

atendimento de sua agenda em curto prazo ou a ampliação dos direitos sociais por eles reivindicados” (MAUDONNET, 2020, p. 9).

A participação da rede MIEIB na elaboração de documentos oficiais revelou-se não apenas de forma textualmente explícita, mas também na inclusão dos enquadramentos discursivos (*frames*) defendidos e/ou reforçados pelo movimento como, por exemplo, a indissociabilidade entre cuidar e educar e a efetivação de projetos que promovam autonomia e multiplicidade de experiências para as crianças. (MAUDONNET, 2020, p. 8)

No quarto momento, de 2016 até 2018, o país passou por um *impeachment*, e Rita Coelho foi desligada do COEDI. A partir desse contexto, “as políticas que passaram a ser impostas desconsideraram muitos dos avanços da área e dificultaram o diálogo com as militantes do movimento, as associações científicas e os sindicatos” (MAUDONNET, 2020, p. 9). Um dos posicionamentos contrários ao que reivindicava o MIEIB, assumido pelo governo Michel Temer, relacionado à infância, foi o Programa Criança Feliz, cujo objetivo foi orientar as famílias acerca do cuidado e da educação da prole, realizando visitas domiciliares com essa finalidade, sinalizando uma política de investimento público de baixo custo, como nos moldes adotados no governo de Fernando Henrique Cardoso (MAUDONNET, 2020, p. 9). O programa Criança Feliz, ainda em vigor, é “voltado a famílias de baixa renda vinculadas ao Programa Bolsa Família, com algumas características recomendadas por organismos multilaterais para programas voltados a população de baixa renda” (FLORES; RERONI, 2018, p. 133).

Ainda no ano de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 95, que instituiu um novo regime fiscal de congelamento de gastos nos valores de 2016 para as áreas sociais, por vinte anos.

A questão que se coloca é como ampliar as vagas para creche até 2024 com a previsão de diminuição de orçamento para os municípios, sendo que para alguns o desafio de ampliação é enorme. [...], em um contexto de congelamento do orçamento tal crescimento não se manterá e atingir o percentual de 50% se mostra inviável para muitos municípios. (COUTINHO, 2017, p. 25-26)

Arelaro (2017) aponta que em vinte anos o percentual de 18% terá se transformado em 10% dos recursos vinculados tanto à manutenção quanto ao desenvolvimento do ensino; neste sentido, “nenhuma das metas previstas no PNE 2014/2024 para expansão e universalização da educação básica e superior, bem como as de valorização dos

magistérios ou de qualidade de ensino [...] terão condições de ser implantadas” (p.214-215).Esse atual cenário dá indícios de que a universalização da educação e a efetivação do direito à educação das crianças pequenas, elencados nos documentos legais, assim como sua expansão, como previsto nas metas do PNE e em documentos mais recentes, como o Plano Nacional pela Primeira Infância e o Marco Nacional da Primeira Infância, encontrarão desafios e impasses em seu cumprimento.

Nesta perspectiva, a história e a constituição do direito à Educação Infantil brasileira apresentam características e necessidades muito peculiares, consequências das lutas dos movimentos sociais em prol do atendimento educacional das crianças pequenas, também de valorização da criança como sujeito de direitos. Contudo, tais conquistas encontram-se ameaçadas e tendem, ao invés de avançar, a retroceder, sustentadas por discursos e influência de organismos multilaterais na área da educação e da infância, como será apresentado a seguir.

1.2 A influência dos organismos internacionais na agenda em prol dos direitos das crianças

Organismos internacionais exerceram influência na área da Educação e da Infância, divulgando uma lógica de atendimento compensatório, com programas prioritários às crianças pertencentes a famílias pobres, a partir da década de 1970, com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e dos anos de 1990, com o Banco Mundial (BM) (ROSEMBERG. 2003, p. 178).

Na década de 1970, propostas de atendimento "não formais" influenciadas pela Unesco e Unicef foram implementadas no Brasil, como as já citadas creche domiciliar ou mãe crecheira, modalidade de atendimento à criança pequena realizada normalmente por um único adulto, na maioria dos casos mulheres e em suas próprias casas (ROSEMBERG, 2002). As mães crecheiras, “mulheres que recebem um conjunto de crianças para cuidar em suas próprias residências com uma pequena ajuda de custo dos governos” (CORREA, 2019, p. 85) se revelaram um atendimento a baixo custo para a população pobre.

A Unesco e Unicef tanto elaboraram quanto divulgaram esse novo modelo de Educação Infantil que, no Brasil, segundo Rosenberg (2003), encontrou terreno fértil para a disseminação durante a Ditadura Militar, como política de combate à pobreza. Neste sentido, as instâncias e organismos internacionais têm influenciado as alterações

políticas. "Não podemos esquecer que políticas são, ao mesmo tempo, processo e resultados" (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 243) nos campos tanto educacionais quanto sociais, afetando diretamente a trajetória da educação brasileira.

Partimos do pressuposto de que documentos elaborados por diferentes instâncias governamentais e organismos internacionais têm se mostrado um terreno fértil para compreendermos não apenas as mudanças na política, como também os contextos sociais mais amplos que estão em suas origens. (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 242)

Campos e Campos (2008) observam que os discursos dos organismos internacionais consentem nos argumentos e nas estratégias de ação, divulgam um significativo apelo humanitário, centrado nas condições sociais de milhares de crianças: pobreza, violência e exclusão. Para as autoras, os organismos internacionais buscam estimular tanto em países em desenvolvimento, quanto em alguns desenvolvidos, a ideia de que os cuidados nos primeiros anos de vida da criança deve ser responsabilidade privada, no sentido de ressaltarem o papel das famílias e das mulheres de maneira particular, e não como compromissos públicos, o que justifica os subsídios públicos para as crianças pequenas serem destinados em proporção menor.

Tais orientações reforçam a subordinação de gênero, nesse caso, o feminino, apontando também o gênero masculino como inadequado para cuidar e educar as crianças: "esses programas criam, recriam e sustentam-se em subordinação de gênero: consideram que as mulheres são destinadas a permanecer em casa, cuidando de seus filhos ou dos filhos de outras mulheres, sem receber formação prévia (ROSEMBERG, 2003, p. 191).

Na sistematização das informações documentais da Unesco e Unicef, realizada pela pesquisadora Fúlvia Rosemberg, foram detectados "argumentos, princípios e propostas de modelos de EI para países subdesenvolvidos" (2002, p. 33), definindo-se orientações para os programas não formais:

Para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados "não formais, "alternativos", "não institucionais", isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade", mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos. (2002, p. 34)

Em vez de investimentos em políticas públicas para a educação de todas as crianças, as alternativas não formais são incentivadas pelos organismos internacionais para públicos específicos, mesmo que sejam, na maioria das vezes, de qualidade questionável (CAMPOS; CAMPOS, 2008).

Adespite da importante conquista quanto ao direito à educação para as crianças pequenas com a CF/88, a avaliação que se faz é que "[...] tais programas possivelmente retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura" (ROSEMBERG, 2002, p. 39).

As recomendações da Unesco/Unicef com relação à orientação da expansão da Educação Infantil apresentavam "um fértil e variado menu". Não obstante, o investimento público era escasso, resultando, assim, em profissionais leigos, salários baixos, improvisos tanto nos espaços físicos quanto no que se refere ao material pedagógico. A precarização da EI acabou "resultando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis" (ROSEMBERG, 2002, p. 35).

O modelo orientado pela Unesco/Unicef constituía uma concepção de atendimento, "visando ao combate à desnutrição e a sua preparação para o ensino fundamental" (ROSEMBERG, 2002, p. 35).

Tais discursos ganharam concretude através de programas e projetos destinados aos "carentes", especialmente habitantes de áreas densamente povoadas: periferias urbanas e região Nordeste. Foram, então, implantados inúmeros programas de impacto político que envolveram, em certa medida, a propalada "participação comunitária". (ROSEMBERG, 2002, p. 37)

A partir da década de 1990, tem destaque o Banco Mundial, que apresentava como objetivo inicial de suas ações a promoção de "um novo fluxo de desenvolvimento e a reconstrução das economias debilitadas pela Segunda Guerra Mundial" (ROSEMBERG, 2002, p. 9). No entanto, seus interesses financeiros aparecem em quase todos os países em desenvolvimento. Com discurso de que é possível atenuar a pobreza enfrentando-a, o Banco Mundial tem fracassado em seu empenho para diminuí-la, gerando um efeito contrário e tornando-a mais intensa. "Há evidências irrefutáveis de que a desigualdade entre países ricos e pobres está aumentando e de que a população pobre do mundo está se tornando mais pobre" ((ROSEMBERG, 2002, p. 11). As autoras Campos e Campos (2008) observam que "nas últimas décadas do século XX, as desigualdades sociais foram

ampliadas”, obrigando os Estados a criar alternativas para “garantir a governabilidade” sem, no entanto, a ampliação dos direitos sociais (p. 244).

O Banco Mundial justifica que esse fenômeno ocorre mais por conta das "falhas no ajuste técnico de sua implantação" do que falha na política econômica. Na tentativa de minimizar o problema, empresta dinheiro para países com projetos educacionais e de desenvolvimento social e adotando programas para a primeira infância (ROSEMBERG, 2002, p. 12).

Nos anos 1990, a educação foi declarada por diferentes organismos internacionais e agências financiadoras como sendo um “eixo da produtividade com equidade”, e que para atingir tal finalidade era necessário o mínimo de aprendizagem. Entende-se por equidade, neste sentido, igualdade de oportunidades nas condições de acesso às oportunidades, compreendida como importante ferramenta no alcance da justiça social. Nesta perspectiva, “a educação teria papel fundamental na distribuição de oportunidades” (CAMPOS, 2013, p.197).

A educação, mais uma vez tida como redentora, ocupou lugar de solução da sobrevivência na sociedade atual; assim, políticas compensatórias foram disseminadas para camuflar os motivos reais do empobrecimento de grande parte da população. O sucesso econômico dos países dependia do quanto investiam em educação e se conseguiam se ajustar aos modelos que as agências internacionais propunham para se tornarem competitivos no mercado globalizado. “[...] sucesso econômico, encontrava-se o perfil de cidadão desejado: criativo, inovador, capaz de lidar com as inovações tecnológicas, flexível, solidário” (EVANGELISTA & SHIROMA, 2006, p. 44-45).

Rosemberg afirma que o Banco Mundial, nos anos 1990, ao entrar "em cena no campo da EI", ignora o cenário brasileiro com relação à "construção de uma EI democrática", e resgata as propostas dos anos 1970, da Unesco e Unicef (ROSEMBERG, 2002, p. 40).

As influências do BM na EI brasileira a partir da administração FHC se fazem sentir de dois eixos complementares: 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 para crianças pequenas pobres. (ROSEMBERG, 2002, p. 42)

Neste contexto, a reforma educacional brasileira seguiu as orientações do BM que, "adotando orientações economicistas, procura adequar as políticas educacionais às políticas de desenvolvimento econômico alinhadas à nova ordem mundial" (ROSEMBERG, 2002, p. 42). A partir dessa visão, o BM estabeleceu que os recursos públicos deveriam ser concentrados no Ensino Fundamental, alegando que o retorno do investimento teria maior resultados nessa etapa do ensino, o que gerou uma das características presentes na reforma educacional brasileira, a "focalização dos gastos sociais no ensino fundamental, em detrimento do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da EI" (ROSEMBERG, 2002, p. 42).

A partir de 2000, a Educação Infantil começa a ganhar nova centralidade como redentora das capacidades humanas de pessoas pobres. Isso porque, de acordo com Campos (2013), o discurso é o de que "quanto mais cedo a criança é educada, maiores serão suas oportunidades de desenvolvimento psicofísico e social: em outras palavras, é fundamental investir na expansão das capacidades humanas das pessoas pobres" (p. 201).

O World Bank Institute, uma extensão do Banco Mundial, elaborou um "manual definitivo" para programas destinados à primeira infância", com financiamento internacional de agências como: Unesco, Unicef, Usaid, Associação Cristã de Moços, Plano Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. No entanto, "embora mencione os direitos das crianças, retrocede ao propor definições de caráter geral quanto às necessidades infantis" (ROSEMBERG, 2002, p. 14). O manual baseia-se nas "práticas apropriadas ao desenvolvimento", expressão criada pelo principal porta-voz de profissionais de Educação Infantil nos Estados Unidos, que se refere aos "estágios de desenvolvimento" (ROSEMBERG, 2002, p. 14).

Perpetua o estereótipo da experiência dividida em "fatias" ou aspectos: físico, intelectual, emocional e social. Enumera as práticas que os adultos devem adotar a fim de possibilitar às crianças vencerem os estágios de desenvolvimento com sucesso. (ROSEMBERG, 2002, p. 15)

O Banco Mundial, dentre outras organizações mundiais, foi o que mais financiou a EI, principalmente na América Latina e Ásia, destinando os recursos em duas linhas: "uma para o pré-escolar, diretamente associada ao ensino fundamental", e a outra "específica para crianças pequenas, geralmente denominada Desenvolvimento Infantil (DI)" (ROSEMBERG, 2002, p. 45). No que se refere à expressão Desenvolvimento Infantil, Rosenberg (2002) apresenta relevante crítica:

[...] considero inquietante que a literatura reserve a expressão EI para os países desenvolvidos e desenvolvimento infantil para os países subdesenvolvidos. Através da expressão ou do conceito DI pode-se driblar, em alguns países, como o Brasil, a regulamentação educacional que preconiza padrões institucionais e profissionais para a EI [...] ao escapar da regulamentação, o custo do projeto e do programa cai, evidentemente, em detrimento da qualidade. (p. 47)

Em seus documentos, o Banco Mundial apregoa o DI nas políticas como o combatente da pobreza, por meio do "investimento no capital humano" e da "igualdade de oportunidades para homens e mulheres" (ROSEMBERG, 2002, p. 47). Neste sentido, atribui ao DI a função de "prevenir ou compensar carências de crianças pobres, procurando especialmente maior eficiência do ensino fundamental, de modo a combater o "círculo vicioso da pobreza"" (ROSEMBERG, 2002, p. 49).

Tanto o Banco Mundial como outras agências de concessão desconsideram as especificidades das crianças e da própria infância, "supõem que as crianças pequenas passam pelos mesmos estágios de desenvolvimento nas mesmas idades, tanto em regiões remotas do Nepal como em Chicago" (ROSEMBERG, 2002, p. 15).

Os projetos são avaliados por técnicos ministeriais, pelo Congresso, instâncias altamente formalizadas e regulamentadas. O governo e o BM assinam contrato, com respaldo jurídico; o empréstimo, e seu pagamento, são objeto de regulamentação minuciosa, nem um pouco "informal" ou "alternativa", com taxas de juros estipuladas e demais componentes de *menu*. O não institucional ou "não formal" ocorre apenas na ponta da linha, na relação educadora-criança, no espaço improvisado e inadequado, geralmente, em que se desenvolvem esses programas. (ROSEMBERG, 2003, p. 191)

Essa perspectiva histórica no Brasil, fortemente influenciada pelos organismos multilaterais, que busca consolidar a concepção de que o cuidado com a criança pequena pertence à esfera da família e que os programas de baixo custo para as famílias pobres, apresentam sustentação "teórica", atualmente ganha "nova roupagem" com os estudos recentes da Neurociência, que justificam as políticas de vieses economicistas, com objetivos de retorno econômico e produtivo, dando novamente lugar ao filantropismo e assistencialismo, diante da redução dos gastos públicos na educação da primeira infância.

O foco na primeira infância deve-se ao argumento de que as bases do desenvolvimento humano nos aspectos físico, psicológico, social e emocional se estruturam e se consolidam nessa etapa, aperfeiçoando-se nas etapas seguintes. Nesse

sentido, a interação da criança com seus cuidadores contribui para a construção das estruturas afetivas, sociais e cognitivas do desenvolvimento cerebral e a formação das conexões neurais na primeira infância (FUJIMOTO, 2016, p. 25)⁶. “A organização do ambiente físico e social, junto com as experiências, desempenham um papel central no desenvolvimento do cérebro e das funções associadas nos primeiros anos de vida” (FUJIMOTO, 2016, p. 29)⁷.

Para Shonkoff (2016)⁸, a interação das crianças e dos bebês com seus cuidadores forma os circuitos cerebrais necessários ao desenvolvimento e reforça a importância da interação desde a gestação. O autor destaca ainda que a plasticidade, ou seja, “quão flexível e adaptável é o cérebro” (p. 97), encontra-se em ótimos níveis na primeira infância, diminuindo com o passar dos anos. Assim, na primeira infância encontram-se os “[...] estágios de desenvolvimento para funções específicas do cérebro, [...] quando o cérebro da criança está particularmente susceptível às entradas de estimulação sensorial, para amadurecimento de sistemas neurais mais desenvolvidos” (BARTOSZECK & BARTOSZECK, 2012, p. 11).

Outro fator relevante é a intensa produção de sinapses e vias neurais durante a gestação e o primeiro ano de vida da criança. No entanto, “ainda que haja múltiplas formações de circuitos, se observa um importante “podamento” de neurônios, sinapses e mesmo vias neurais, que não são estimulados” (BARTOSZECK & BARTOSZECK, 2012, p. 7).

Entre os neurocientistas há divergências a respeito do “período crítico” ou “janelas de oportunidades”. Para Bartoszeck & Bartoszeck (2012), esses períodos não são estanques, sendo considerados um amplo ‘período sensível’ devido à grande quantidade de sinapses realizadas pelo cérebro.

A Neurociência cognitiva entende que o “período crítico” pode ser a resposta cerebral a determinadas vivências; desse modo, a “estimulação sensorial positiva, como o carinho da mãe, fortalece e aumenta a longevidade sináptica” (BARTOSZECK & BARTOSZECK, 2012, p.15). Todavia, segundo os autores, se a criança é privada ou

⁶ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

⁷ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

⁸ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

negligenciada do afeto materno, as chances de bom desempenho escolar e as interações afetivas serão prejudicadas.

Tais contundentes afirmações, baseadas na área da Neurociência, são passíveis de críticas e questionamentos. De acordo com Correa (2019),

Trata-se de um discurso que, a um só tempo, enquadra crianças pequenas como seres meramente biológicos, com “janelas de oportunidades” a serem exploradas numa perspectiva quase que explicitamente mercantil, e define como responsável primeira por tal desenvolvimento as mulheres; não mais numa lógica do “dever materno” à moda antiga, mas de um dever afetivo e econômico que chega a soar como chantagem emocional. (p. 84)

Tal discurso tem ganhado notoriedade na sociedade e tomado como base para ações de organizações que se dedicam à primeira infância. Para reforçar essa ideia, Tunes e Prestes (2019) baseiam-se e apresentam as ideias e concepções de Lev Semionovitch Vigotski no que se refere ao desenvolvimento sistemático da criança. Para tanto, o teórico nomeia como crises “as mudanças que ocorrem no processo de desenvolvimento com a passagem da idade” (p. 34), indicando novas atitudes da criança com relação a sua adaptação ao seu desenvolvimento, cabe ressaltar que, as crises variam de criança para criança conforme seu contexto histórico e social e de suas características individuais.

Ao nascer, o bebê precisa de cuidados constantes e regulares, e suas reações devem ser interpretadas o mais breve possível para o seu bem-estar.

É preciso estar em constante relação com ele e aprender a atribuir sentidos aos sinais que emite. [...] É pelo contato íntimo, num clima de total acolhimento e atenção intensiva que o bebê sobrevive a esse momento crítico de sua vida. Por essa razão, não há como negar que todo recém-nascido tem o direito inalienável ao contato íntimo, acolhimento e atenção intensiva. (p. 38)

Ao se referir ao espaço estrutural e como funcionam as creches institucionalizadas, Tunes e Prestes (2019) demonstram estudos de Hubert Montagner, contrários à institucionalização das crianças de 0 a 3 anos, defendendo a importância do contato entre mãe e bebê, principalmente no que se refere à interpretação das necessidades peculiares de cada criança pequena. Montagner afirma ser insuficiente o espaço estrutural para as crianças, bem como a padronização das rotinas e atividades, desconsiderando as particularidades do desenvolvimento individual. “O seu modo de estruturação e funcionamento, regulado pela economia do esforço e do dinheiro, fazem com que elas

não sejam o meio adequado para garantir o cumprimento dos direitos dessas crianças” (p. 40).

No entanto, Tuner e Prestes (2019) apontam como duas possibilidades, no lugar da creche, como garantia dos direitos das crianças pequenas:

Licenças de trabalho para cuidar dos filhos, sem perda do emprego e com manutenção do salário ou de outros tipos de benefícios monetários equivalentes; e
Regulação do tempo do trabalho quando as necessidades de cuidados com os filhos são mais prementes, sem custos econômicos e para o desenvolvimento da carreira profissional. (p. 41)

Soma-se a essa visão, muito em voga na área da Psicologia, a Teoria do Apego, de Edward John Mostyn Bowlby, psicólogo, britânico (1907-1990) que defende que a proximidade do bebê com a família, mais fortemente com a figura materna, configura-se como um sistema de sobrevivência da espécie, assegurando ao bebê proteção e segurança. Nesse sentido, a criança cria vínculos com a figura materna, ou com outra pessoa com comportamentos semelhantes, preferindo-a a outras. Assim, torna-se imprescindível à saúde mental do bebê a existência e a manutenção de tal apego (AMORIM *et al.*, 2020, p. 26).

Amorim *et al.* (2020) criticam tanto os argumentos apresentados por Tuner e Prestes (2019), para a não frequência das crianças pequenas às creches, ao defenderem o compartilhamento do cuidado e da educação dos pequenos entre a família e a instituição de Educação Infantil, como questionam a Teoria do Apego:

Em 1990, Jay Belsky, psicólogo estadunidense, professor de Desenvolvimento Humano na Universidade da Califórnia, afirmou que a experiência da criança em creches poderia ser prejudicial ao seu desenvolvimento, aumentando a agressividade e o desajustamento nos primeiros anos escolares e, assim, o indicado seria a convivência com a mãe, considerado o mais pertinente. O mesmo autor em 1996 voltou atrás, “[...] afirmando não ter sido identificada diferença significativa no apego relacionado ao tipo de cuidado (casa ou creche)” (AMORIM *et al.*, 2020, p. 26).

É necessário olhar a criança e principalmente o bebê a partir das características peculiares da infância, mas como ser social, sujeito de direitos, com vontades e necessidades específicas. As concepções e os conceitos difundidos pelas lógicas apresentadas pelos organismos multilaterais e por estudos baseados unicamente na Neurociência contrariam essas perspectivas, expondo um cenário de retrocesso no que se

refere à luta por Educação Infantil como direito de todos, e não apenas como atendimento precário para as crianças em situação de vulnerabilidade⁹ social, por meio de programas de baixo investimentos em educação na primeira infância, como estratégia de diminuir a pobreza.

Refletir a respeito das circunstâncias históricas da constituição do Direito à Educação Infantil, bem como as lutas e demandas sociais constantes nesse processo, desafios para a implementação de políticas públicas e as influências dos organismos internacionais, podem auxiliar a compreensão da elaboração, estrutura e dos conteúdos do Plano Nacional pela Primeira Infância, apresentados no Capítulo 2.

⁹ Para designar Vulnerabilidade social neste trabalho, utilizaremos o conceito desenvolvido por Monteiro (2011). “[...] são considerados múltiplos os condicionantes da vulnerabilidade social, constituindo um conjunto complexo e multifacetado de fatores emergentes do contexto, devido à ausência ou precarização de recursos materiais capazes de garantir a sobrevivência (variáveis de exclusão social que impedem que grande parte da população satisfaça suas necessidades). Isso implica a aquisição de recursos simbólicos e materiais capazes de contribuir para o acesso a bens e serviços e de alguma mobilidade social (p.34).

2 PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA: ATORES E INFLUÊNCIAS DO DOCUMENTO

Nesse capítulo, serão apresentados o contexto em que o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) foi formulado, os atores e as influências envolvidas nesse processo, a estrutura e as propostas do documento, bem como o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), lei que regulamenta as diretrizes do PNPI. Cabe ressaltar que a apresentação do PNPI e da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) se dará por meio do próprio documento, ou a partir dos discursos de integrantes da Rede.

2.1 A Rede Nacional pela Primeira Infância e o processo de elaboração do PNPI

Consta na introdução do Plano Nacional pela Primeira Infância que o documento se configura como

a expressão da vontade nacional de cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo País em documentos como a Convenção dos Direitos da Criança, o Plano de Educação de Dacar 2000/2015, os Objetivos do Milênio, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (PNPI, 2010, p.13)

Além de também se articular com Planos e compromissos nacionais, como o Plano Nacional de Educação (2001/2011), Plano Nacional de Saúde, Plano Nacional de Assistência Social, Plano Nacional de Cultura, Plano Nacional de Combate à Violência contra a Criança, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, tem a perspectiva de se atualizar e complementar com outros planos que venham a ser elaborados (PNPI, 2010).

O PNPI foi apresentado pela Rede Nacional Primeira Infância, e aprovado como política setorial, em assembleia do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA)¹⁰, realizada em 14 de dezembro de 2010. Ainda no decorrer da assembleia, decidiu-se organizar um grupo que executaria o Plano Nacional pela

¹⁰ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA- é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal. Foi criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e é o órgão responsável por tornar efetivo os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO PARANÁ, 2010).

Primeira Infância, do qual o CONANDA faria parte. Nesta perspectiva, a elaboração do Plano foi composta pelas instituições que integravam a Rede Nacional Primeira Infância, “com ampla participação de outras organizações sociais, de especialistas, pesquisadores, técnicos e pessoas que atuam diretamente com as crianças” (PNPI, 2010, p. 12). Em seguida, o Plano foi submetido a um “processo de análise, crítica, debate, ajustes e complementações, do qual participaram organizações governamentais e não governamentais, especialistas, técnicos, pesquisadores e trabalhadores “de campo” nos diversos direitos da criança” (PNPI, 2010, p. 13).

Tendo Vital Didonet como coordenador de elaboração do Plano, os autores que colaboraram com a construção do documento participaram “em equipe, individualmente, em audiências e debates públicos, em reuniões de trabalho e por meio da internet” (PNPI, 2010, p. 140). Dentre os autores, como já ressaltado, encontram-se cento e trinta e quatro profissionais individuais e oitenta e seis organizações, com destaque para pesquisadoras renomadas na área da infância, como a Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos. Dentre as organizações participantes, são citadas universidades, órgãos do poder público, organismos como Unicef e Unesco e várias associações, fundações e institutos que continuam incidindo nas políticas de Educação Infantil atualmente (PNPI, 2010).

Como a elaboração do PNPI foi realizada sobretudo por instituições que compunham a Rede Nacional Primeira Infância, revelou-se necessário uma breve análise a respeito dessa Rede, que teve início em março de 2007, com um grupo pequeno de aproximadamente dez organizações (sendo que hoje conta com um número em torno de duzentas em todo o país). A RNPI é apresentada como

(...) uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância – sem discriminação étnico-racial, de gênero, regional, religiosa, ideológica, partidária, econômica, de orientação sexual ou de qualquer outra natureza. (SECRETARIA EXECUTIVA DA REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2018)

De acordo com as informações disponibilizadas no site da RNPI¹¹, a rede busca cuidar da Primeira Infância, defendendo o princípio de que “os primeiros seis anos de vida da criança são fundamentais para o desenvolvimento de suas estruturas física e

¹¹ Informações disponíveis em: <<http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

psíquica e de suas habilidades sociais”, e que as experiências nesse período influenciam a criança e sua relação com as pessoas, por toda a vida. Dessa maneira, justificam-se os esforços para que as crianças na primeira infância sejam “vistas e ouvidas”, dado que essa faixa etária se apresenta como de “maior vulnerabilidade, que demanda proteção especial e um ambiente seguro, acolhedor e propício ao desenvolvimento de suas potencialidades”.

A Carta de Princípios¹² da RNPI, aprovada em 10 de dezembro de 2013, apresenta como princípios orientadores da rede: respeito à autonomia; respeito à diversidade; democracia; horizontalidade; compromisso com a participação; colaboração; conectividade; compartilhamento e disseminação do conhecimento. Como Missão, para além de ser um espaço de defesa dos direitos das crianças de até 6 anos de idade, está a tarefa de “Articular e mobilizar organizações e pessoas para defender e garantir os direitos da Primeira Infância”. No tocante à visão da RNPI, consta seu desejo de se tornar reconhecida como um espaço de diálogo coletivo e plural, e uma referência na defesa e promoção dos direitos das crianças pequenas e de sua participação nos assuntos de seus interesses. Além destas, almeja-se de ter, até 2022, o PNPI “referenciado nas políticas públicas das esferas federal, estaduais, distrital e municipais”¹³.

A Carta de Princípios da RNPI apresenta também suas concepções referentes à Primeira Infância, destacados em tópicos:

- A primeira infância é fundamental no desenvolvimento humano. As vivências da criança nesta fase têm impacto sobre toda a vida posterior da pessoa.
- A criança é um sujeito de direitos (não objeto de atenção), indivíduo (não massa ou número), único e com valor em si mesmo.
- Toda criança deve ser respeitada e valorizada como pessoa na sua condição peculiar de desenvolvimento, na sua identidade e subjetividade.
- As políticas públicas, os planos e as ações dirigidas à criança devem considerá-la como sujeito integral e atendê-la na sua globalidade.
- O atendimento à Primeira Infância deve ser prioridade absoluta e realizado por políticas públicas articuladas que garantam a atenção integral de qualidade.
- Os vínculos afetivos e sociais são fundamentais para o desenvolvimento da criança. A família, prioritariamente, a comunidade e a rede de atendimento e cuidados (governamental ou não) são instâncias privilegiadas para tal.

¹² Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2018/06/CartadePrinc%C3%ADpiosRNPI.pdf>. Acesso em 15 de jul. 2020.

¹³ Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

- A criança deve ser protegida de todas as formas de violência ou violação de seus direitos (CARTA DE PRINCÍPIOS RNPI, 2013).

A RNPI teve seu Regimento¹⁴ aprovado pela Assembleia Geral, também na data de 10 de dezembro de 2013. No que se refere às Organizações Integrantes e sua participação na RNPI, o Art. 2º regulamenta que:

A RNPI é um foro de articulação de organizações que atuem direta ou indiretamente na proteção, promoção e garantia dos direitos de crianças de até seis anos. Está aberta a todas as organizações que expressem, em sua conduta, adesão à Carta de Princípios da RNPI e observância dos preceitos da Constituição Brasileira, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Convenção sobre os Direitos da Criança e das demais convenções internacionais e normas sobre os direitos da criança, vigente no Brasil. (REGIMENTO RNPI, 2013)

Convém destacar que, ao final da Carta de Princípios da RNPI, há um formulário de solicitação de adesão à RNPI, que pode ser preenchido, assinado e enviado para a rede.

Segundo Vital Didonet (2013), assessor da Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância (2011-2012) e Coordenador de elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância, a RNPI tem duas características específicas em relação às demais redes conhecidas: primeiro, porque são organizações da sociedade civil e do governo que se unem em prol de uma mesma temática em uma ação coletiva; e, segundo, trata-se de uma rede que abrange todos os direitos da criança, incluindo os da Primeira Infância, estando aberta ao ingresso de organizações dos mais variados perfis, desde nacionais, estaduais, municipais até as pequenas comunidades. Essas duas características apresentadas por Didonet (2013) contribuem para que, em sua avaliação, a Rede Nacional Primeira Infância tenha condições de “enfrentar desafios, propor soluções e engajar em suas diferentes formas de atuação para a garantia dos direitos da criança de zero a seis anos”.

No sítio eletrônico da RNPI é possível encontrar as mais de duzentas organizações que integram a rede nos diferentes estados brasileiros, além de terem sido apresentados, para o triênio 2018-2020, os parceiros da rede: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e Bernard van Leer foundation; bem como seus patrocinadores: o governo federal e a Petrobrás¹⁵.

¹⁴Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2018/06/RegimentoRNPI.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

¹⁵ Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

Tal pluralidade de organizações, unidas para o enfrentamento de desafios e cumprimento dos direitos das crianças na primeira infância, é apresentada de maneira positiva pela RNPI e seus integrantes; contudo, como alerta Correa (2019):

Os discursos governamentais para justificar diferentes modelos de educação e cuidado com os bem pequeninos têm sido produzidos, com exceções cada vez mais raras, não por educadores, mas por psicólogos, médicos, neurocientistas, administradores e economistas, muitos deles ligados a institutos e fundações empresariais, os chamados reformadores empresariais da educação. (p. 84)

Nesta perspectiva, revelou-se fundamental apresentar, ainda que brevemente, as duas fundações que se destacam como parceiras da RNPI.

A partir de 2007, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal¹⁶ abraçou a causa da primeira infância, com objetivo de transformar a vida de crianças, sobretudo as mais vulneráveis, do nascimento até os 6 anos, por entender que “A conta é simples. Uma primeira infância com cuidados, amor, estímulo e interação pavimenta o caminho para que a criança aproveite todo seu potencial. Nasce um adulto mais saudável e equilibrado. E floresce uma sociedade com os mesmos valores”.

Com o discurso de que o conhecimento é sua principal engrenagem e ressaltando a importância dos primeiros anos de vida e dos benefícios do investimento realizado nessa faixa etária, a Fundação busca exigir dos gestores públicos e privados políticas e práticas, bem como a mobilização social para o tema primeira infância¹⁷.

Em um dos vídeos divulgados no site da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, intitulado “Investir na primeira infância faz a diferença”, há a exposição dos principais argumentos que baseiam as ações da Fundação, como: a necessidade de investimento na primeira infância diante das descobertas da ‘ciência’, que já evidenciaram que se melhorarmos as condições de vida das crianças mais vulneráveis, “garantindo a elas saúde, afeto, nutrição, segurança e educação de qualidade”, aumentaremos muito as suas possibilidades de um futuro melhor; ‘estudos’ indicam que quanto antes essa intervenção acontecer, há mais chances de que essas crianças alcancem o seu máximo potencial, além de reduzir o risco de envolvimento em atividades criminosas, as taxas de evasão escolar e o desenvolvimento de comportamentos agressivos; há razões econômicas para se

¹⁶ Disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-fundacao/#quem-somos>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/o-que-fazemos/sensibilizar-a-sociedade/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

“aproveitar a janela de oportunidades da primeira infância”, dado que “cada dólar investido nessa fase da vida traz até sete dólares de retorno pra sociedade”. Destacam-se ainda os argumentos relacionados à oferta de educação de qualidade para as crianças pequenas, de modo que elas consigam desenvolver habilidades que as acompanharão “por toda vida escolar até o mercado de trabalho”, aumentando em 25% suas chances de ocupar melhores empregos e ganhar melhores salários. O vídeo finaliza com a máxima: “precisamos dedicar nossa energia e recursos para garantir uma infância plena a todas as crianças, porque se mudarmos o começo da história, mudamos a história toda”¹⁸.

Na linha do tempo disponibilizada no site da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, é apresentado o ano de 2016 como a fase da “Consolidação”, em que os valores da fundação são disseminados para “novos públicos”, por meio do documentário “O começo da vida”, que “percorre os quatro cantos do mundo para mostrar a importância dos primeiros anos de vida na formação de cada pessoa”. Esse ano é também o de aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, apresentado como uma das “ações de impacto concretas”, que nasceram de projetos da fundação¹⁹.

A respeito do documentário “O começo da vida”, apresentado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Bernanrd van Leer foundation, Instituto Alana e Unicef, sCorrea (2019) afirma que:

A película parece retomar a velha teoria do apego, segundo a qual se o bebê não for cuidado pela mãe, sofrerá danos irreversíveis pelo resto da vida. De outro lado, o “investimento” no “começo da vida” só parece ter valor como capital humano, cujos resultados virão no futuro. Discursos como esse vão na contramão da educação infantil como direito das crianças. Direito que é, diga-se de passagem, fruto das lutas de tantas mulheres, pesquisadores, professores e outros sujeitos da sociedade civil. (p. 87)

A segunda fundação parceira da Rede Nacional Primeira Infância, Bernard van Leer foundation²⁰, foi fundada em 1949, com uma ampla gama de atividades filantrópicas; contudo, mudou seu foco para as crianças pequenas a partir da década de 1960, estabelecendo como missão “melhorar as oportunidades das crianças desde o nascimento até 8 anos de idade, crescendo em circunstâncias de desvantagem social e econômica”.

¹⁸ Disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-primeira-infancia/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-fundacao/#quem-somos>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

²⁰ Informações disponíveis em: <<https://bernardvanleer.org/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

O site da Bernard van Leer Foundation a apresenta como uma fundação privada, que busca desenvolver e compartilhar conhecimento acerca do desenvolvimento da primeira infância, e fornecer apoio financeiro e expertise para parceiros de governo, sociedade civil e privada. Localizada em Haia, na Holanda, a fundação conta com membros da equipe também em Londres, no Reino Unido, e possui um orçamento operacional anual médio de dezenove milhões de euros. Nos últimos cinquenta anos, a Fundação já investiu mais de meio bilhão de dólares em diferentes regiões do planeta, tendo influenciado as políticas públicas de mais de vinte e cinco países.

O empresário Oscar, filho do fundador Bernard, afirma ter se inspirado na ideia de que alterações realizadas na primeira infância podem mudar drasticamente o futuro das crianças pequenas, sendo atraente investir nelas. “Desde então, tem havido evidências crescentes dos campos da saúde pública, neurociência e economia de que investir no desenvolvimento da primeira infância pode se traduzir em melhor saúde, maior capacidade de aprender e trabalhar com outras pessoas e maior renda na vida adulta”²¹.

Como estratégia para o quadriênio 2016-2020, a Bernard van Leer Foundation adotou o que denominou de “transição para escala”, considerando entrar em uma nova fase, em que o principal desafio se tornou fazer a transição de programas para melhorar a saúde, a nutrição, a proteção e a aprendizagem das crianças pequenas, realizadas em pequenas escalas, para escalas maiores, visando atingir centenas de milhares ou milhões de crianças. Para alcançar tal estratégia, a Fundação adotou a construção de parcerias em três áreas, apresentadas no quadro a seguir:

²¹ Disponível em: <<https://bernardvanleer.org/about-us/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

Quadro 1: Áreas de atuação da Bernard van Leer Foundation para 2016-2020:



Fonte: Bernard van Leer Foundation.

A atuação em tais áreas e projetos no período citado contou com investimentos para incidência em um conjunto de países selecionados, visando “refletir a diversidade global em termos econômicos, geográficos e culturais”. Dentre tais países, encontram-se Brasil, Índia, Israel, Costa do Marfim, Holanda, Peru e Turquia, além de ações de apoio às famílias sírias que foram obrigadas a se deslocar para o Oriente Médio e a Europa²².

Tais fundações, assim como discursos presentes na própria Rede Nacional Primeira Infância, apontam para uma concepção de investimento na primeira infância, na qual se destaca a educação, marcada por uma agenda global com perspectiva economicista, amparada por descobertas da Neurociência.

2.2 Estrutura e conteúdos do Plano Nacional pela Primeira Infância

O Plano Nacional pela Primeira Infância é apresentado como um documento de cunho “político e técnico”, que tem por finalidade orientar por doze anos - de 2010 até 2022 - as ações do governo e da sociedade civil quanto à “defesa, promoção e realização dos direitos da criança até seis anos de idade” (PNPI, 2010, p.12).

Neste Plano, estão traçadas as diretrizes gerais e os objetivos e metas que o País deverá realizar em cada um dos direitos da criança afirmados

²² Disponível em: <<https://bernardvanleer.org/about-us/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelas leis que se aplicam aos diferentes setores, como educação, saúde, assistência, cultura, convivência familiar e comunitária e outros que lhe dizem respeito. (PNPI, 2010, p.12)

O documento apresenta “[...] objetivos e metas para agora e para o tempo que vai seguindo, assinala compromissos políticos imediatos e sequenciais [...]” e menciona sobre a “ambivalência da infância – presente e futuro” e a necessidade de: “ver também, na criança um valor nela mesma, isto é, como criança [...]”. Assim, o Plano afirma priorizar a infância em suas mais variadas vertentes e especificidades, como “uma etapa da vida com sentido e conteúdos próprios” (PNPI, 2010, p.14).

O Plano Nacional pela Primeira Infância é composto pelos seguintes itens: I. O desafio da mudança; II. Características do Plano Nacional pela Primeira Infância; III. Princípios e diretrizes; IV. Ações finalísticas; V. Ações meio; VI. Financiamento; VII. Acompanhamento e controle; VIII. Avaliação e IX. Autores.

O documento apresenta também dados do UNICEF referentes aos anos de 2008 e 2009, ressaltando a situação de desigualdade social como marca do desenvolvimento da primeira infância no Brasil (PNPI, 2010, p. 18). No entanto, indica que houve um progresso nas ações governamentais, bem como na participação da sociedade, e aponta como marcos legais a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). “Em síntese, a visão da criança como objeto de atenção e cuidados cede lugar à da criança sujeito de direitos” (PNPI, 2010, p.19).

O item I do PNPI destaca nove avanços recentes com relação ao que o Brasil está fazendo por suas crianças: 1-) O sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente; 2-) A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; 3-) As políticas, planos e programas setoriais específicos para a primeira infância ou que a incluem em seu escopo; 4-) Investimento crescente de recursos financeiros na infância e adolescência; 5-) Os fundos da criança e adolescente; 6-) A rede de monitoramento amiga da criança; 7-) O Observatório Nacional dos direitos da criança e adolescente; 8-) Pacto Nacional e 9-) O Selo UNICEF município aprovado (PNPI, p. 19 - 21).

No item II são apresentadas dez características do PNPI, consideradas seis externas e quatro internas. As seis externas buscam dar forma e sustentação social e política ao Plano: 1. Abrangência: “abarca todos os direitos da criança”, 2. Participação social na sua elaboração: “envolveu grande número de entidades da sociedade civil, além de setores governamentais e organismos intergovernamentais, além de pais, militantes da

área dos direitos da criança, profissionais de diferentes setores”, 3. Plano de Estado: “desvinculam o plano de um determinado Partido e de um Governo em particular e o ligam às funções permanentes do Estado”, 4. Longa duração: “vigência de 2011 a 2022”, 5. Aprovação por lei: “tramitação como projeto de lei [...] aprovado, adquire status de lei, de cumprimento obrigatório” e 6. Descentralização: “estabelece diretrizes gerais, objetivos e metas nacionais, e prevê a elaboração de planos correspondentes nas esferas estaduais e municipais, bem como no Distrito Federal” (PNPI, 2010 p.24).

As quatro características internas do plano, consideradas como as que lhe dão consistência e conteúdo, são: 1. Dimensão ética: “compromisso pessoal e profissional” e “competência administrativa dos governos”, 2. Dimensão política: “diz respeito à responsabilidade da Nação brasileira” e de seus entes federados para com as crianças na primeira infância, 3. Dimensão científica: com base nas contribuições científicas que investigam “os processos e os fatores determinantes e condicionantes do desenvolvimento e da formação da criança” e 4. Dimensão técnica: baseada nas experiências reconhecidamente positivas “no atendimento dos direitos das crianças” (PNPI, 2010, p.25).

O PNPI apresenta seus princípios e diretrizes no item III do documento. Dentre os princípios estão: a Criança sujeito, indivíduo, único, com valor em si mesmo; a diversidade étnica, cultural, de gênero, geográfica; a integralidade da criança; a inclusão; a prioridade absoluta dos direitos da criança; a prioridade da atenção, dos recursos, dos programas e das ações para as crianças socialmente mais vulneráveis; dever da família, da sociedade e do Estado (2010, p. 28-30).

No que se refere às Diretrizes do Plano Nacional pela Primeira Infância, estas são apresentadas como políticas e técnicas. Nas *Diretrizes políticas* estão: Atenção à prioridade absoluta na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento; Articulação e complementação dos Planos nacional, estaduais, distrital e municipais pela primeira infância; Manutenção de uma perspectiva de longo prazo; Elaboração dos planos em conjunto pelo governo e sociedade, gerando corresponsabilidade; Participação do Poder Legislativo no processo de elaboração do Plano; e Atribuição de prioridade para regiões, áreas geográficas ou localidades com maior necessidade. Destaca-se que o PNPI pretende situar a criança e adolescente no topo das prioridades orçamentárias, que os Planos nas esferas nacional, estaduais, distrital e municipais também sejam elaborados coletivamente, num processo participativo e

estejam efetivamente articulados; para tanto, é necessário persistir, a longo prazo, no cumprimento dos objetivos e das metas do documento (PNPI, 2010 p.30-31).

Como *Diretrizes técnicas* do PNPI estão: Integralidade do Plano, abrangendo todos os direitos da criança; Multissetorialidade das ações; Valorização dos processos que geram atitudes de defesa, de proteção e de promoção da criança; Valorização e qualificação dos profissionais que atuam diretamente com as crianças; Reconhecimento de que a forma como se olha, escuta e atende a criança expressa o valor que se dá a ela; Foco nos resultados e transparência, disponibilidade e divulgação dos dados coletados (PNPI, 2010 p. 31).

As diretrizes técnicas elencadas no PNPI têm por finalidade o cumprimento dos objetivos declarados no documento que dizem respeito à defesa, promoção e realização de todos os direitos da criança pequena, tanto no ambiente familiar, quanto no comunitário e institucional. Dentre elas, ressalta-se a diretriz da multissetorialidade, que visa reunir os principais setores governamentais, iniciativa privada e sociedade civil em torno da temática da primeira infância, destacando a importância de ações para que sejam realizadas de maneira integrada.

O Plano Nacional pela Primeira Infância apresenta uma Ação Finalística específica para a Educação Infantil, que será analisada de maneira mais aprofundada no próximo capítulo. Contudo, como o documento se refere à primeira infância, verificou-se que ações voltadas para outras áreas também perpassam a EI. Em uma análise quantitativa, tem-se que, considerando a totalidade de ações finalísticas, das diferentes áreas, a Educação Infantil²³ é diretamente citada oitenta e sete vezes, e, no que se refere às ações meio, há trinta e uma menções à EI, que aparecem no PNPI da seguinte maneira:

Quadro 2: Ações que perpassam a EI e o número de citações desta no PNPI

Ação Finalística	Quantidade
1. Crianças com saúde	10
3. A família e a comunidade da criança	1
4. Assistência Social a crianças e suas famílias	18
5. Atenção à criança em situação de vulnerabilidade, acolhimento institucional, família acolhedora, adoção	1
6. Do direito de brincar ao brincar de todas as crianças	7
7. A criança e o espaço-a cidade e o meio ambiente	9
8. Atendimento à diversidade: crianças negras, quilombolas e indígenas	18
9. Enfrentando a violência contra as crianças	5
10. Assegurando documento de Cidadania a todas as Crianças	2

²³ Foram considerados os descritores: Educação Infantil; creche e pré-escola

11. Protegendo as crianças da pressão consumista	4
12. Controlando a exposição precoce das crianças aos meios de comunicação	4
13. Evitando acidentes na primeira infância	8
Ações Meio	Quantidade
1. Formação dos profissionais para a primeira infância	5
3. Atuação do poder legislativo	1
4. Pesquisa sobre a Primeira Infância	25

Fonte: PNPI (2010, p. 35-132)

Em uma análise geral do PNPI, avalia-se que a EI recebe grande ênfase no Plano, sendo citada ao longo de todo o documento, para além da parte que se destina à ação finalística dessa etapa educacional. Essas citações da EI às vezes recebem lugar de destaque e, em outras, são apresentadas relacionadas a outras temáticas. Considerando tais informações, bem como as reflexões já apresentadas no primeiro capítulo e as que serão apresentadas no capítulo seguinte, serão tecidos breves apontamentos acerca de algumas dessas ações, estratégias, diretrizes, objetivos e metas que se relacionam com a EI, elencadas a seguir.

2.2.1 Ações finalísticas do Plano Nacional pela Primeira Infância

O Plano Nacional pela Primeira Infância expõe treze ações finalísticas no item IV do documento, apresentando em cada uma delas um panorama da realidade. Tais ações finalísticas serão elencadas de maneira sucinta, uma vez que, no próximo capítulo, será analisada a que diz respeito à Educação Infantil, foco deste trabalho.

A primeira ação finalística do Plano, “Crianças com Saúde”, refere-se às propostas do PNPI na área da saúde. Partindo da compreensão de que o estado de saúde tem estreita relação com direitos básicos da primeira infância, o documento traça estratégias para o acesso e atendimento de qualidade para as gestantes, assim como para a criança de até seis anos de idade. Considerando que a saúde física e mental da criança pequena não são passíveis de serem separadas, recomenda-se o atendimento pré-natal e a atenção obstétrica e neonatal humanizadas; ressalta-se a importância do aleitamento materno e da alimentação infantil saudável; evidencia-se a importância do acompanhamento tanto da desnutrição quanto da obesidade - prejudiciais ao desenvolvimento infantil - e do desenvolvimento das crianças com deficiência de maneira especializada (PNPI, 2010, p. 36 - 44). Tratando das recomendações que o Plano apresenta no item 3.9 das ações

conjuntas e intersetoriais, o subitem 2 sugere: “realize em creches e pré-escolas, ações de promoção de saúde articuladas com a área da educação” (PNPI, 2010, p. 41).

No item dois, consta a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica. Para essa ação finalística são apresentadas vinte diretrizes e dezoito objetivos e metas, que serão analisadas no próximo capítulo.

A terceira ação finalística tem por tema “A família e a comunidade da criança”, e essa seção é iniciada com uma frase da Conferência de Cúpula sobre a Criança, da ONU, de 1990: “A família, como grupo fundamental e ambiente natural para o crescimento e o bem-estar da criança, deve receber toda a proteção e a assistência necessárias” (PNPI, 2010, p. 54). Além da Conferência, a Convenção dos Direitos da Criança, documento internacional de proteção aos direitos humanos, também é mencionada:

No Preâmbulo da Convenção dos Direitos da Criança, os chefes de Estado afirmaram estar “convencidos de que a família, como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade. (PNPI, 2010, p. 54)

A família é definida em sentido mais amplo, como o grupo de primeiro contato da criança que acolhe, cuida, acompanha, não sendo um objeto em si, mas de sentimentos de pertença, das maneiras e formas mais particulares nas relações humanas e busca, dentre os cinco pressupostos apresentados, “Uma base de apoio às famílias construídas com uma política social que erradique a miséria e a pobreza, supere o assistencialismo, o individualismo e a visão setORIZADA das necessidades dos indivíduos” e apresenta sete objetivos e metas a serem atingidos (PNPI, 2010, p. 54-57).

A quarta refere-se à “Assistência Social a crianças e suas famílias”. Segundo a Política de Assistência Social, é sua incumbência “[...] garantir o atendimento dos direitos sociais dos excluídos, assegurando que sejam universalizados [...]” (PNPI, 2010, p. 59). Após o atendimento às crianças em creches e pré-escolas ter passado da competência da Assistência Social para a área da Educação, a Assistência Social se mantém dedicada à implantação do serviço de proteção básica à infância. Nesse contexto, o PNPI descreve cinco ações e diretrizes com treze objetivos e metas a serem desenvolvidos na área da Assistência Social (PNPI, 2010, p. 59-63).

As bases legais que “disciplinam e orientam” a Assistência Social à criança são o ECA e a LOAS, leis que “[...] adotam o mesmo paradigma de defesa da cidadania, se opõem ao assistencialismo e ao clientelismo, abrindo a perspectiva de proteção integral” (p. 60). Neste sentido,

A concepção de Assistência Social explícita na LOAS – Lei 8.742/1993, cuja implementação vem sendo buscada ao longo dos anos, inova ao superar a visão de programas focalistas, opor-se à ideia do clientelismo e assistencialismo, promover a descentralização, sobretudo à esfera municipal, e abrir-se à participação social na formulação da política, dos planos e programas e no controle e sua execução. (p. 59)

Ainda que a LOAS manifeste uma concepção de criança como cidadã de direitos, as Ações e Diretrizes dessa ação finalística do PNPI apresentam, em seu item “3.2 Rede e serviços à criança de até seis anos na assistência social” (PNPI, 2010, p. 60), a convicção de que é necessário o Estado ensinar as famílias pobres e vulneráveis como cuidar e educar seus filhos, ideias essas, disseminadas pelos organismos multilaterais, como por exemplo: “o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e os demais serviços ofertados no CRAS, no qual as famílias e indivíduos são atendidos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário” (PNPI, 2010, p. 60).

No tocante aos objetivos e metas, cabe ressaltar dois deles:

8. Contribuir para a inserção de 100% das crianças entre 5 e 6 anos em situação de trabalho infantil na rede pública, na pré-escola ou no primeiro ano do ensino fundamental;
9. Contribuir para que até 2022, todas as crianças de até seis anos, recebam atendimento em período integral na educação infantil, prioritariamente aquelas das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

Avalia-se que tais metas, por um lado, apresentam a área da educação envolvida no complexo combate a problemas sociais, como o combate ao trabalho infantil e à pobreza e, por outro, acaba restringindo para uma determinada parcela da população (marcada pela pobreza e situação de vulnerabilidade social) um direito que deveria ser de todas as crianças, como a universalização da pré-escola e a ampliação do atendimento em período integral na EI.

A quinta ação finalística do PNPI discorre acerca da “Atenção à criança em situação de vulnerabilidade, acolhimento institucional, família acolhedora e adoção”.

Uma das medidas a serem tomadas para com a criança que sofre grave violação dos seus direitos fundamentais é o afastamento imediato da sua família, para “oferecer a proteção integral às crianças e adolescentes”, conduzindo as crianças para abrigos ou casa de famílias acolhedoras. O Plano relaciona as modalidades de acolhimento para, sempre que permitido, acontecer “o retorno mais breve possível à família de origem” e, quando isso não é possível, as crianças serem encaminhadas para adoção. Visando à proteção dessas crianças e adolescentes, o PNPI traça quatro diretrizes, seis objetivos gerais e nove objetivos específicos em relação aos cuidados nos abrigos; além de três objetivos específicos em relação aos Programas de Famílias Acolhedoras e, por fim, quatro objetivos específicos em relação aos processos de adoção (PNPI, 2010, p. 65-71).

Na sexta ação finalística, “Do direito de brincar ao brincar de todas as crianças”, o Plano destaca o brincar e sua importância para o “desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e de valores culturais, bem como para a socialização e o convívio familiar da criança”, reconhecendo-o como uma das formas que possibilita a criança constituir sua identidade (PNPI, 2010, p. 73). Na apresentação desse item, é citado o Artigo 31 da Convenção dos Direitos da Criança: “Toda criança tem o direito ao descanso e ao lazer, a participar de atividades de jogo e recreação apropriadas à sua idade e a participar livremente da vida cultural e das artes”. A concepção de brincadeira do PNPI pauta-se na liberdade de escolha da criança, com a presença de atividades dirigidas por ela, tendo o adulto como mediador e participante: “[...] a brincadeira é uma condição para que a vida aconteça e o meio para que se expresse, seja compreendida e transformada [...]” (PNPI, 2010, p. 73). Observando o brincar como uma importante ferramenta da nossa cultura, o documento estabelece nove objetivos e onze metas, que ressaltam a relevância do brincar, evidenciando o papel do poder público para a concretização dos conteúdos previstos.

Destaca-se que, nessa ação finalística referente ao brincar, a Educação Infantil é considerada tanto na Análise preliminar do tema como nos objetivos e metas a serem alcançados. Assim, consta como objetivo 9 da ação finalística o direito do brincar, “promover, explicitamente, a inserção do brincar como conteúdo essencial das políticas públicas de Educação Infantil”; como metas 4 e 6 dessa ação, estão:

4. Elaborar diretrizes que orientem a construção de espaços formais de educação infantil, de acordo, entre outros, com os parâmetros de acessibilidade, sendo um requisito indispensável a existência de áreas externas com equipamentos condizentes com a atividade lúdica da criança de até seis anos”;

[...]

6. Incluir nos programas de formação continuada [...] conteúdos, informações práticas que os habilitem a perceber e valorizar, na realização do seu trabalho, o lúdico como forma de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (PNPI, 2010, p. 74-75)

Dessa maneira, no PNPI, o brincar é não somente valorizado como direito da criança na primeira infância, como ocupa lugar central na Educação Infantil, como conteúdo essencial das políticas voltadas a essa etapa da educação, assim como item a ser considerado na organização da infraestrutura e nos espaços de atendimento e em cursos de formação de professores, defesas realizadas por pesquisadores da área, e que constam em documentos de orientação da política nacional de EI (Cf. KISHIMOTO, 2011; BRASIL, 2010).

A sétima ação finalística refere-se à relação entre “A criança e o espaço, a cidade e o meio ambiente”. Esta ação trata do direito da criança a uma vida saudável, em harmonia com a natureza, e também de seu direito ao espaço na cidade, que seja adequado às suas características e ao seu desenvolvimento. Considerando que a qualidade do ambiente e a qualidade de vida estão profundamente relacionadas, o PNPI revela preocupação com a “desorganização do espaço” que repercute de forma negativa na vida das crianças, influenciando sua visão de mundo e a organização da sua mente. Ao estabelecer uma estreita relação entre os indicadores de pobreza e doenças associadas à falta de saneamento básico, o Plano destaca que “A desigualdade ambiental expressa também a desigualdade social [...]” (PNPI, 2010, p. 77). Na tentativa de amenizar esses problemas, “é preciso enxergar e tratar as crianças como sujeitos capazes de opinar, sugerir, criar e dar um rosto mais humano à cidade: soprando-lhe a vida de sua presença, seus movimentos, suas vozes, sorrisos e brincadeiras” (PNPI, 2010, p. 78). O Plano aborda o direito da criança de viver em uma sociedade sustentável; para isso, apresenta cinco ações e dez objetivos e metas necessárias.

Nessa sétima ação finalística, a Educação Infantil também recebe destaque por meio de reflexões como: o lugar que a criança ocupa socialmente; o lugar de guarda e cuidado e o lugar da infância na vida da criança que mora na região urbana. Assim, o Plano faz menção às máximas “lugar de criança é na escola” ou “a rua não é lugar de criança” (PNPI, 2010, p. 78), para apontar os dois espaços como sendo destinados à criança na cidade: os parques infantis e as escolas. De acordo com o PNPI, os espaços do brincar (parques) e do educar (instituição de educação) constituem uma nova cartografia da infância, acompanhando as alterações sociais, econômicas, culturais e políticas que tanto influenciam quanto ocupam os espaços públicos (PNPI, 2010).

Ainda nessa ação finalística, no item que trata acerca da Educação ambiental, o Plano considera ser a Educação Infantil o lugar e momento mais profícuo para iniciar a educação ambiental, dado que pode “[...] estimular a prática de atitudes e a formação de novos hábitos, com relação à utilização dos recursos naturais e favorecer a reflexão sobre a responsabilidade ética com o Planeta” (PNPI, 2010, p. 80), devendo ser promovida tanto na educação formal quanto na informal, de maneira transversal e multidisciplinar como parte “dos valores e das atitudes cotidianas da vida” (PNPI, 2010, p. 80).

Destaca-se que, à semelhança do exposto acerca do direito do brincar, a temática da natureza e meio ambiente e sua relação com a Educação Infantil tem sido objeto de estudo e defesa na área antes da publicação do PNPI.

As temáticas da natureza e do respeito ao meio ambiente estão presentes nas DCNEIs, como: princípio ético que deve guiar as propostas pedagógicas das instituições de EI (Art. 6º); componente que deve estar inserido nas práticas pedagógicas de modo a incentivar a “curiosidade, a exploração, o encantamento, o questionamento, a indagação e o conhecimento das crianças” em relação a eles (Art. 9º).

Contudo, atualmente, a relação natureza e primeira infância tem ganhado outros contornos, inclusive como ferramentas para desfavorecer o trabalho e as conquistas na área da EI. Como exemplos desse cenário, pode-se citar o “Programa Criança e Natureza”, do Instituto Alana²⁴, ou o documentário “O começo da vida 2: lá fora”, que contou com apoio de uma série de instituições, como o citado Instituto Alana, FMCSV, Fundação Bernard van Leer e outras. Nessas, há a defesa da exposição da criança à natureza e do tempo de ócio para experienciá-la sem a mediação do adulto, ressaltando a importância da interação da criança com a natureza para a sua formação enquanto sujeito social *produtivo*²⁵. No sítio eletrônico do “Programa Criança e Natureza”, em espaço para sua divulgação²⁶, há referências que reforçam algumas das concepções apresentadas pelas organizações multilaterais, como: teoria do apego e redução de custos.

Na oitava ação finalística, as propostas se referem ao “Atendimento à diversidade: crianças negras, quilombolas e indígenas”. O conteúdo dessa ação é dividido em duas partes: a primeira se refere às “crianças brasileiras e afrodescendentes”, e a segunda, às “crianças indígenas”.

²⁴ Disponível em: <https://alana.org.br/#sobre>. Acesso em: 21 abr. 2021.

²⁵ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_GeRQKzMmCM&list=PLwtaWcfcGsbNbwD_X30KJeodF-uGThaR> Acesso em: 15 abr. 2021.

²⁶ Disponível em: <https://criancaenatureza.org.br/para-que-existimos/o-projeto/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Por meio de dados estatísticos do Atlas Racial Brasileiro, o PNPI considera estar enraizada no país uma cultura discriminatória, em que crianças negras e quilombolas precisam ter seus direitos constantemente lembrados e, ainda assim, estão sujeitas a ficar à margem da sociedade, dado que “[...] políticas voltadas para todos nem sempre atendem a todos da mesma forma” (PNPI, 2010, p. 84). Para as crianças negras e quilombolas, o documento planeja objetivos e metas, sendo sete para a área da Educação e três para a saúde (PNPI, 2010, p. 83-85). No tocante às crianças indígenas, o Plano apresenta quatro diretrizes e quatro objetivos e metas que reconhecem a especificidade da cultura destas crianças, em que as relações “com os demais membros da comunidade são baseadas na vivência do que acontece na vida social da coletividade” (PNPI, 2010, p. 85-87).

Assim, novamente a Educação Infantil é apresentada como lugar central para as diretrizes, objetivos e metas previstas nessa ação finalística, sendo considerado o espaço onde se “deve possibilitar o aprendizado das relações étnico-raciais de forma lúdica, pois o brincar é o eixo da prática pedagógica. É por meio dela que as diferentes culturas passam a ser conhecidas, compreendidas e integradas na visão da criança” (PNPI, 2010, p. 84). Além da centralidade dada às práticas pedagógicas na EI para a questão da diversidade na primeira infância, o documento também recomenda:

1. Promover sistemática e continuamente, nas instituições de educação infantil, estudos, debates e pesquisas, com a participação da comunidade, sobre a diversidade étnico-racial e o papel da educação infantil na promoção da igualdade;
2. Rever os currículos, propostas pedagógicas e materiais didáticos da educação infantil de sorte a que não incorram em discriminação étnico-racial, mas promovam a compreensão da igualdade e sejam representativos da diversidade étnica e cultural da sociedade brasileira; [...]
6. Inserir, nas diretrizes operacionais da educação infantil, a determinação de que a decoração, as exposições, as ilustrações, cartazes ou pinturas dos estabelecimentos, tanto creches quanto pré-escolas, sejam representativos da diversidade étnica do Brasil. (PNPI, 2010, p. 84-85)

Dessa maneira, o atendimento à diversidade deve se dar no âmbito das práticas, das pesquisas e do currículo da EI. Há, ainda, a previsão de uma diretriz operacional a ser dada às instituições de EI quanto à representatividade da diversidade étnica do Brasil nos materiais visuais das creches e pré-escolas.

Com relação às diretrizes do PNPI para as crianças indígenas, segunda parte da ação finalística sobre o atendimento à diversidade, três delas se referem diretamente à EI:

1. Levando-se em conta as especificidades dos povos indígenas e suas demandas educacionais de maneira sistêmica, é necessário rever e atualizar as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Escolar Indígena, de 1999, do Conselho Nacional de Educação, incluindo a Educação Infantil, e que essa revisão conte com a participação de pessoas com experiência em educação infantil indígena;

2. A recente ampliação da oferta de educação infantil para crianças indígenas, sem estudos prévios sobre seu impacto nas formas de socialização das crianças de zero a seis anos, aponta para a necessidade de normatizar essa oferta de sorte que os princípios da educação escolar intercultural sejam assegurados;

[...]

4. Cabe ao Estado orientar e auxiliar os povos indígenas a formular as Diretrizes para a formação de seus professores de educação infantil sempre respeitando o conjunto de referências conceituais e pedagógicas que se vêm firmando como consenso entre os povos indígenas e as instituições formadoras. (PNPI, 2010, p. 87)

Destaca-se que após a publicação do PNPI, foram aprovados, como indicado na diretriz anteriormente apresentada, alguns documentos que tratam da atualização de diretrizes curriculares para a educação escolar indígena e para a formação de professores indígenas, como: o Parecer CNE/CEB nº 13/2012, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena; a Resolução CNE/CEB nº 5/ 2012, que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica; o Parecer CNE/CP nº 6/2014, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas, dentre outros documentos²⁷.

Com relação aos objetivos e às metas do PNPI para atendimento da diversidade no tocante às crianças indígenas, dois apresentam como foco a EI: “1. Criar novos cursos de formação de professores de educação infantil, contemplando as especificidades culturais da criança indígena” e “2. Criar novas estratégias para capacitação de professores de educação infantil que já atuam em turmas de crianças indígenas”. (PNPI, 2010, p. 87).

Diante de tais objetivos e metas, questiona-se a necessidade de criação de novos cursos de formação de professores, ou mesmo da focalização de novas estratégias para capacitar apenas aqueles que trabalham diretamente com as crianças indígenas, quando, na realidade, espera-se que o atendimento e o respeito à diversidade trazida pelas

²⁷ Os documentos orientadores da Educação Indígenas podem ser encontrados no sítio eletrônico do Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pet/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/18692-educacao-indigena#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CNE%2FCEB%20n%C2%BA%205,a%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores%20Ind%C3%ADgenas>. Acesso em: 20 abr.2021.

comunidades indígenas sejam foco da formação geral de todos os professores nos cursos de licenciatura já existentes, de modo a atingir a todas as crianças, indígenas ou não.

Nessa perspectiva, ressalta-se, o fato das DCNEI, documento referência na área da EI e que não é citado pelo PNPI, apresentar exigências relacionadas às propostas pedagógicas das instituições de EI, de modo a assegurar: “VIII - a apropriação pelas crianças das contribuições histórico-culturais dos povos indígenas, afrodescendentes, asiáticos, europeus e de outros países da América” (Art. 9º, BRASIL, 2009). As DNCEI ainda declaram a garantia do direito dos povos indígenas “na escolha dos modos de educação de suas crianças de 0 a 5 anos de idade”, e apresentam uma série de recomendações para as propostas pedagógicas, que envolvam os povos que optam pela Educação Infantil.

A nona ação finalística do PNPI, “Enfrentando as violências contra as crianças”, é apresentada com a premissa de que a violência não pode ser entendida afastada da sociedade que a produz, uma vez que é alimentada por “fatos políticos, econômicos, sociais e culturais” (PNPI, 2010, p.89), e de que a criança participa de um dos segmentos hierárquicos mais vulneráveis, dada sua fragilidade e dependência dos sujeitos que devem assegurar-lhes seus direitos: “a família, o Estado e a sociedade”. No documento constam o reconhecimento da legislação brasileira como uma das mais avançadas na proteção das crianças e, por outro lado, as variadas formas de violência e seus conceitos, além de dado alarmante no que se refere à violência praticada na família, como a que integra a maior parte dos registros de casos de violência contra a criança. Ainda que boa parte dos casos de violência contra a criança não resulte em óbito, segundo dados da ONU, “ela tem forte impacto negativo na saúde e no desenvolvimento infantil” (PNPI, 2010, p. 90). Na tentativa de amenizar a violência contra as crianças, o PNPI pauta-se em cinco princípios e diretrizes, e objetiva a proteção das crianças de todas as formas de violência (PNPI, 2010, p. 389 -93).

“Assegurando o documento de cidadania a todas as crianças” refere-se à décima ação finalística do PNPI. O tópico apresenta a importância do registro civil de nascimento da criança para seu reconhecimento como cidadã, e denota variadas consequências do número expressivo de crianças não registradas. Diante da constatação de que a criança não registrada e sem a certidão de nascimento deixa de existir formal e juridicamente perante o Estado, acaba se excluindo

[...] um número enorme de crianças do planejamento das ações de saúde e educação, porque o Estado não sabe que existem, quantas são, onde estão, e distorce a realidade do atendimento, por exemplo, de vacinação, demanda por creches e pré-escolas e dificulta para o Estado fazer um controle mais completo do tráfico de crianças [...]. (PNPI, 2010, p.95)

Reconhecendo a importância de o poder público atuar nessa questão, por meio de políticas públicas e serviços que cheguem à população, o PNPI estabelece treze estratégias e nove objetivos e metas visando garantir que todas as crianças sejam registradas (PNPI, 2010, p.95-98).

A undécima ação finalística do PNPI, “Proteção às crianças contra a pressão consumista”, reconhece o consumismo infantil como um problema grave, que requer intervenção urgente das políticas públicas. Diante da informação de que as crianças brasileiras estão entre as que ficam mais tempo em frente à televisão, se comparado aos demais países do mundo, e admitindo a vulnerabilidade da infância frente à manipulação da publicidade com relação à influência do mercado ao consumo, o PNPI traça sete metas e objetivos para o resguardo da criança frente aos apelos consumistas, e estabelece ainda a necessidade de “prepará-las para que sejam consumidoras conscientes e responsáveis” (PNPI, 2010, p. 99-101).

Para tal enfrentamento, são estabelecidos sete objetivos e metas, sendo que três delas convocam a Educação Infantil: “2. Sensibilizar os educadores e os estabelecimentos de Educação Infantil” para a temática do consumismo na infância; “4. Criar oportunidades, nos estabelecimentos de Educação Infantil, para que os educadores abordem as mídias de forma crítica com os pais”, questionando o poder de influência das propagandas sobre as crianças e buscando atitudes críticas frente a elas, sobretudo àquelas relacionadas à produtos de consumo; e “5. Educar as crianças para o uso crítico das mídias já a partir dos últimos anos da educação infantil”. Há ainda o objetivo 3 que, ao se referir aos educadores de maneira geral, abrange também os educadores da primeira infância: “Promover a reflexão, com os educadores, sobre os valores e hábitos da sociedade de consumo e de seus próprios hábitos de consumo” (PNPI, 2010, p. 101).

Ressalta-se que tais objetivos e metas que envolvem a Educação Infantil no combate ao consumo e à exposição das crianças às propagandas exigem que a temática seja incorporada nos cursos de formação de professores, a fim de que esses possam ter acesso às informações que os conscientizem da importância de sua atuação nessa frente de proteção às crianças pequenas.

“Controlando a exposição precoce das crianças aos meios de comunicação” é a duodécima ação finalística do PNPI. Ainda que estudos apontem que os bebês aprendem mais com experiências reais e ressaltem que os benefícios das interações são inúmeros para o “desenvolvimento afetivo, cognitivo e motor”, cada vez mais cedo as crianças estão sendo expostas à programação televisiva. O apelo de uma programação desenvolvida para determinada faixa etária proporciona aos pais a sensação de a criança estar aprendendo e desenvolvendo todo seu potencial e, por isso, elas ficam cada vez mais tempo na frente da TV. Contudo, a televisão se revela incapaz de oferecer as experiências necessárias para o desenvolvimento das crianças, dado que a criança aprende por meio do corpo, do movimento e da atividade. Assim, o documento estabelece seis metas e objetivos para a inversão de tal situação (PNPI, 2010, p.103-105), sendo que cinco delas se referem ou envolvem a Educação Infantil:

2. Promover o debate sobre a mídia dentro das escolas, envolvendo os educadores para que estes orientem os pais sobre os limites que devem ser impostos às crianças no que se refere ao uso da mídia;
3. Auxiliar os educadores a conscientizar os pais acerca dos males que o excesso da mídia pode causar, bem como informar os educadores sobre propostas alternativas à TV, ao computador e ao vídeo game que podem e devem ser estimuladas nas crianças (brincadeiras estimulem o movimento e a imaginação, como “faz de conta”, excursões, teatros de bonecos, de fantoches, ao ar livre etc.);
4. Proibir a existência de TVs em creches, bem como regulamentar o seu uso nas pré-escolas, sempre dentro da sua função de meio pedagógico;
5. Articular as ações descritas neste capítulo às da educação infantil, especialmente às que se referem à expansão dos estabelecimentos educacionais para as crianças de 0 a 6 anos.
6. Promover debates públicos sobre a qualidade da mídia dirigida às crianças, buscando-se o compromisso das emissoras com programas educativos e que respeitem as etapas e características do desenvolvimento infantil. (PNPI, 2010, p. 104-105)

O debate acerca da exposição aos meios de comunicação tem aumentado nas últimas décadas, ganhando maior evidência no contexto atual de pandemia da Covid-19, em que as escolas fecharam e tiveram que se adaptar ao ensino remoto. Além das orientações já existentes da Sociedade Brasileira de Pediatria sobre o uso de telas na infância²⁸, o uso de aulas remotas na EI colocou em destaque um debate da finalidade dessa etapa da educação, bem como sua incongruência com as propostas de ensino à

²⁸ <https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/sbp-atualiza-recomendacoes-sobre-saude-de-criancas-e-adolescentes-na-era-digital/> Acesso em: 10 de abr. 2021.

distância (Cf. ANJOS; PEREIRA, 2021). O próprio PNPI expõe como um dos objetivos, a proibição do uso de TVs em creches e seu uso limitado na pré-escola, como forma de proteger as crianças da exposição precoce aos meios de comunicação. Entende-se que para o cumprimento de tais objetivos e metas para essa ação finalística, assim como outras já apresentadas, pressupõe-se que a temática seja incorporada à formação de professores, e que não seja dissociada do debate acerca das condições de trabalho dos profissionais da EI, que envolve, dentre outros, o acesso à infraestrutura e materiais que viabilizem a execução de propostas pedagógicas para um atendimento de qualidade, em vez de se recorrer ao uso da TV.

A décima terceira e última ação finalística do PNPI, “Evitando acidentes na primeira infância”, ressalta a necessidade de priorização da prevenção de acidentes para que parte do investimento na saúde e bem-estar das crianças não seja perdida. O documento cita resultados de estudos que revelam um alto índice de acidentes ocorridos na primeira infância, sendo o fator socioeconômico um agravante da exposição das crianças à acidentes, uma vez que as condições de moradia, espaço de lazer, saúde e educação se revelam precários para muitas famílias. Assim, a incidência de acidentes “tem maior ocorrência na população de baixa renda, como constatou o relatório mundial sobre prevenção de acidentes na infância, lançado em dezembro de 2008 pela Organização Mundial de Saúde – OMS e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF” (PNPI, 2010, p. 107). No entanto, há particularidades do desenvolvimento infantil que não devem ser desconsideradas: habilidades motoras, cognitivas e sensoriais, que deixam a criança vulnerável até que o processo de desenvolvimento esteja completo, o que requer cuidados e atenções especiais. O Plano apresenta diretrizes a serem seguidas, objetivos e metas a serem alcançadas em diferentes áreas, sobretudo na Educação Infantil (PNPI, 2010, p.107-111).

No item denominado “Área da Educação Infantil”, nessa ação finalística, a ampliação das vagas na EI é apresentada como fator importante para a diminuição da probabilidade dos acidentes domésticos, principalmente para as famílias de baixa renda, em que, na maioria das vezes, as crianças cuidam umas das outras. Orienta ainda sobre a relevância de atenção ao tema “prevenção de acidentes na infância” também nas instituições de EI (PNPI, 2010, p. 108).

O PNPI tem uma ação finalística específica no que se refere à EI, que será abordada no próximo capítulo, mas é possível perceber que, no decorrer de todo o

documento, vários objetivos e metas, de ações finalísticas relacionadas a outras temáticas, envolvem e/ou concedem lugar de destaque à Educação Infantil.

2.2.2 Ações meio do Plano Nacional pela Primeira Infância

Após a apresentação das treze ações finalísticas, constam no PNPI o que o documento denomina “Ações meio” para a concretização das propostas. Objetiva-se, com as estratégias assinaladas no documento,

a) conquistar o espaço político necessário para o Plano ter visibilidade, aceitação e apoio no governo, no Congresso Nacional, nos Meios de Comunicação, na sociedade; (b) mobilizar os Estados e os Municípios para elaborarem seus planos estaduais e municipais e, finalmente, (c) pôr em prática o Plano Nacional, com continuidade até 2022. (PNPI, 2010, p. 114)

Para além dos objetivos apresentados, o PNPI considera que outras ações com incidência política devem ser realizadas para abrir caminho, dar apoio e reforço às decisões políticas em prol da efetivação das metas e estratégias previstas no Plano. Dentre tais ações, destacam-se:

(a) a Mobilização social, na qual a Rede Nacional Primeira Infância está empenhada, articulando-se com outras redes, movimentos, fóruns, organizações e instituições; (b) a atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; (c) a coordenação geral do Plano pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; (d) a designação do “lugar” político e administrativo da coordenação do Plano. (PNPI, 2010, p.114)

Neste último item é defendida uma coordenação abrangente e global das ações do PNPI, dada a complexidade da participação de todos os organismos envolvidos para efetivação dos direitos da criança. O Plano considera que a Secretaria de Direitos Humanos, no âmbito da Presidência da República, poderia ser esse lugar e indica critérios que considera serem fundamentais para o êxito dessa coordenação do Plano.

Nesta perspectiva e para alcançar os objetivos anteriormente descritos, o Plano define cinco áreas estratégicas específicas:

1-) Formação dos profissionais para a primeira infância. Essa estratégia destaca a formação dos profissionais que trabalham direta e indiretamente nas três áreas contempladas no Plano (educação, saúde e assistência social) nas ações com a primeira

infância, considerando a relevância de uma formação acadêmica com currículos que abarquem tanto o direito das crianças quanto aspectos do desenvolvimento infantil, para garantir o cuidado com as especificidades dessa faixa etária.

Esses podem ser uma importante fonte de conhecimento e formação, além de possibilitar que todas as ações voltadas para a criança tenham um enfoque integral da infância e utilizem abordagens transdisciplinares atentas para a complexidade das ações de cuidado e educação na primeira infância. (PNPI, 2010, p.117)

O Plano considera ser fundamental que não apenas a formação acadêmica inicial, mas também a formação continuada, atentem para a importância do envolvimento dos profissionais de diferentes áreas que questionem as necessidades específicas da primeira infância. Para tanto, são traçados onze objetivos e metas (PNPI, 2010, p.116-118).

O documento recomenda, no tocante à formação dos professores da EI, a revisão dos currículos dos cursos de formação, com iniciativas do Conselho Nacional de Educação, a fim de incluir disciplinas que envolvam a primeira infância, como “desenvolvimento infantil, diversidade cultural na infância, a cidade e a criança, criança e sociedade, infância e mídia, direitos das crianças, produção cultural para as crianças”, entre outras (PNPI, 2010, p. 117). Há, concomitantemente, o registro do objetivo de garantir que os cursos de formação de professores de EI disseminem a compreensão de que as instituições de EI são espaços coletivos de educar e cuidar dos pequenos. Ainda no que se refere à formação, há uma recomendação a respeito da criação de cursos de pós-graduação com o tema “desenvolvimento infantil”.

Dentre os objetivos e as metas dessa parte do PNPI, estão: “oferecer consultoria às redes municipais de educação infantil nas diversas áreas do conhecimento e da prática social de atenção à primeira infância” (PNPI, 2010, p. 118); estimular a produção acadêmica sobre a primeira infância, “contando com a parceria de instituições da sociedade civil que atuam na promoção dos diferentes direitos da criança”, assim como a criação de projetos de extensão, ensino e pesquisa que envolvam professores e alunos de diferentes áreas do conhecimento, voltados para a primeira infância.

Destaca-se que, para essa área estratégica sobre a formação de profissionais, alguns objetivos e metas abrem espaços para atuação das próprias entidades participantes da elaboração do documento, no que se refere à oferta de cursos e assessorias para disseminação da perspectiva do “desenvolvimento infantil”.

2-) O papel dos meios de comunicação. Partindo do pressuposto de que “(...) um Plano Nacional para a Primeira Infância somente ganhará a dimensão de uma política pública se conseguir articular de maneira acertada uma ampla estratégia comunicacional” (PNPI, 2010, p.120), o documento apresenta seis eixos para a elaboração de um plano de comunicação, cinco estratégias para efetivação do plano e ressalta que devem ser definidas e divulgadas diretrizes para regulação dos conteúdos audiovisuais produzidos para o público infantil e transmitidos na grande mídia (PNPI, 2010, p.120-121).

3-) A atuação do poder legislativo. Essa estratégia é apresentada no Plano com destaque inicial para a participação dos movimentos sociais, a partir da década de 1980, na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, que culminou com a elaboração da Constituição Federal de 1988. No que diz respeito diretamente aos direitos da população infanto-juvenil, o PNPI considera que houve uma aliança entre o Poder Legislativo e a sociedade civil, resultando, por exemplo, na aprovação dos artigos 227 e 228 da Carta Magna, que tratam da proteção integral desse público-alvo.

O PNPI destaca ainda a criação da Frente Parlamentar em Defesa dos direitos da Criança e do Adolescente do Congresso Nacional, em 1993, “[...] uma instância de articulação política para a defesa das questões relacionadas com esse segmento populacional e para a criação de uma cultura de respeito aos direitos humanos no Congresso Nacional (PNPI, 2010, p. 123). Tal frente foi a protagonista, na avaliação registrada no PNPI, de “vitórias no campo dos direitos e garantias fundamentais para a população infanto-juvenil”, que consideram resultado da *aliança* entre Parlamento e Sociedade Civil, como o processo de discussão e elaboração da LBD 9394/96 e do PNE de 2001. O Plano apresenta ainda como resultado “[...] a *sintonia fina* entre os movimentos sociais e os parlamentares” a “aprovação e aprimoramento” do FUNDEB (PNPI, 2010, p. 123, grifo nosso), de modo que a “intensa articulação entre sociedade civil e Parlamento” foi responsável por incluir no texto da lei a previsão de financiamento para a educação dos bebês até os três anos de idade e o piso salarial nacional para o magistério da Educação Básica, apresentando os professores da Educação Infantil como “beneficiários diretos” dessa medida.

De acordo com o Plano, essa Frente Parlamentar tem atuado com sucesso em diferentes campos, dentro e fora do Congresso Nacional, a ponto de ter criado, em 2005, uma Rede Nacional de Defesa dos Direitos Infanto-Juvenis, que une legisladores nas instâncias federal, estadual e municipal.

A forte atuação de um grupo de parlamentares envolvidos nos temas que dizem respeito às crianças e aos adolescentes, entre os quais se destacam *as questões do desenvolvimento infantil*, e com a convicção de que o Legislativo é, por natureza, um espaço democrático e pluripartidário, é que se deve destacar o papel a ser desempenhado por este Poder da República no Plano Nacional pela Primeira Infância. É de fundamental importância ter em mente que essa participação poderá se dar em diversos campos e em vários momentos desse processo (PNPI, 2010, p. 123, grifos nossos).

Questiona-se essa perspectiva que o PNPI apresenta de sintonia e união entre o poder legislativo e os movimentos sociais, dado que a análise da bibliografia apresentada no primeiro capítulo revela que a inserção da EI na CF/88, a aprovação do PNE e a inclusão da creche no Fundeb, dentre outros, foram frutos de disputas e confrontos, e as aprovações de tais documentos ocorreram após intensa pressão de movimentos sociais e negociações.

Outro fator que merece questionamento é o fato de o próprio PNPI apresentar os parlamentares voltados ao tema do desenvolvimento infantil, o que leva ao questionamento do quanto esses, ao se afastarem do diálogo com os movimentos sociais, se aproximaram das organizações privadas.

4-) A pesquisa sobre a primeira infância. O PNPI considera que as pesquisas que envolvem os primeiros anos de vida da pessoa vêm ganhando importância nas últimas décadas, em diversos países, e avalia que, no Brasil, essa produção vem crescendo, “com progressiva diversificação de enfoques e disciplinas” (PNPI, 2010, p. 126). O Plano destaca que as pesquisas relacionadas à primeira infância têm seus resultados utilizados na formulação de políticas públicas, bem como “na negociação de orçamentos públicos, na priorização de programas e na definição das ações para a primeira infância” (PNPI, 2010, p.126).

Às pesquisas é outorgado um importante papel para atingir os objetivos, a continuidade e ampliação das metas previstas no PNPI, mesmo após seu término em 2022. Para tanto, o Plano aponta três áreas prioritárias de pesquisa: 1. “As concepções, representações, ideias sobre criança e infância no Brasil”; 2. “Os atores sociais envolvidos na Primeira Infância – técnicos dos diferentes órgãos públicos com responsabilidades na primeira infância, ativistas, dirigentes e técnicos de organizações não governamentais que atuam na área dos direitos da criança, pais/mães”, e 3. “A prática profissional, nas diferentes áreas de atenção à criança, [...] no planejamento, controle social e avaliação de programas e projetos” (PNPI, 2010, p. 126-127). Dentre as ações previstas nessa área

estratégica de pesquisa, encontram-se: 1. “A criação de mecanismos de incentivo à pesquisa sobre a primeira infância – um comitê e uma linha de financiamento (no CNPQ, no INEP, em órgãos estaduais como FAPESP)”;

2. “Divulgação dos estudos e pesquisas, em publicações especialmente voltadas aos profissionais que atuam na área da primeira infância, em diferentes campos de atividade” e

3. “Debate sobre os resultados da pesquisa nos círculos especializados e, também entre profissionais de campo (médicos, pediatras, psicólogos, assistentes sociais, pedagogos etc.)” (PNPI, 2010, p. 127). Para cada uma dessas três ações são previstos objetivos e metas.

Essa quarta estratégia, referente à pesquisa sobre a primeira infância, finaliza com um item denominado “Perguntas que sugerem estudos e pesquisas”, com o objetivo de apresentar questionamentos que o Plano considera relevantes para a produção de novos conhecimentos e resultados que auxiliem a “resolver problemas, afastar entraves, dirimir dúvidas no momento da tomada de decisões” (PNPI, 2010, p. 127). Dentre essas perguntas, que se pretendem norteadoras de novos estudos, destacam-se as que envolvem especificamente a Educação Infantil:

Quadro 3: Perguntas do PNPI para estudos e pesquisas sobre a Educação Infantil

Categoria da pergunta	Perguntas
Com incidência em políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Que medidas promovem a equidade no acesso aos serviços de educação infantil, de saúde da criança, de assistência social na primeira infância, à cultura, ao brincar, ao ambiente sadio e sustentável...?
Sobre demanda	<ul style="list-style-type: none"> a • Quais as características da demanda pela creche? Qual a relação entre demanda demográfica e demanda manifesta? Entre demanda manifesta e oferta governamental? • De tempo parcial ou de tempo integral – desperta mais interesse das famílias? Quais os fatores associados às opções familiares? • Como as regras de funcionamento das creches/ pré-escolas interferem em seu uso pela população? Quais as características das famílias que não usam creche? Que fatores influem para que famílias trabalhadoras com filhos pequenos não usem a creche e prefiram outra forma de cuidado?
Sobre Educação Infantil	<ul style="list-style-type: none"> a • Como está sendo implementado o Fundeb na educação infantil? Que parte do Fundeb vai para as creches? Que parte vai para a pré-escola? • Quais as dificuldades de implementar as diretrizes curriculares? E as diretrizes operacionais? • Por que gestores “bem-intencionados” não conseguem consolidar políticas de educação infantil democráticas e de qualidade? • Quais os obstáculos enfrentados pelos estabelecimentos de educação infantil para melhorar a qualidade? Que concepção de creche e de criança pequena perpassa as instituições, os professores, as famílias, os atores sociais: partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais etc.? • Que indicadores melhor expressam o atendimento dos direitos da criança e servem para monitorar a qualidade da educação infantil? • Como aproximar mais a produção de material pedagógico (livros, brinquedos, etc.) da cultura das crianças?

	<ul style="list-style-type: none"> • Como os livros de educação e psicologia usados nos cursos de formação estão abordando as questões étnico-raciais, a diversidade cultural da sociedade brasileira, as deficiências? Que espaço dão para o conhecimento das crianças pequenas, especialmente na idade da creche? • Que diferenças se verificam no desenvolvimento global das crianças considerando estarem frequentando ou terem frequentado instituições de educação infantil que têm professoras e professores ou somente professoras? Que condições devem ser criadas para aumentar a presença/participação de professores homens na educação infantil?
Sobre a relação entre a pesquisa e as políticas para a Primeira Infância	<ul style="list-style-type: none"> • Que retorno tem tido para as políticas municipais e, especialmente para as creches e pré-escolas, a quantidade de pesquisas em saúde feitas nessas instituições?
Sobre os profissionais	<ul style="list-style-type: none"> • Qual o perfil de uma equipe interdisciplinar para a educação infantil? • Qual a adequação/inadequação dos currículos dos cursos de formação dos profissionais que atuarão diretamente na primeira infância considerando as características da vida e o processo de desenvolvimento das crianças? E daqueles cujo exercício profissional também afeta a criança pequena (arquitetos, urbanistas, planejadores, economistas, advogados, antropólogos, sociólogos, profissionais da comunicação – rádio, televisão, cinema).

Fonte: PNPI (2010, p. 128-129)

Constata-se que apenas duas categorias de perguntas para pesquisas não citam a Educação Infantil (Sobre a participação das crianças e Sobre as mídias e consumo frente à criança), sendo que as demais categorias referentes à primeira infância apresentam para a área de EI um amplo escopo de temáticas a serem pesquisadas. Da avaliação desse conjunto de perguntas, que tem como objetivo suscitar pesquisas, ressalta-se que o PNPI parece desconhecer pesquisas já realizadas na área da Educação Infantil como aquelas relacionadas à demanda do atendimento ou mesmo concernente à qualidade da Educação Infantil. Tal desconhecimento do resultado de pesquisas na área pode ser constatado, ainda, ao não citar a Educação Infantil na categoria de perguntas sobre a participação das crianças que indaga, entre outros, sobre os espaços que as crianças têm nas pesquisas e as formas de escutá-las; temática já explorada por pesquisadores da Infância e Educação Infantil (Cf. SANTOS; ANJOS; FARIA, 2017 e ANJOS; GOBBI, 2020).

5-) Planos Estaduais e municipais pela primeira infância. O PNPI se apresenta como tendo sido regulado com base nos dois princípios fundamentais que regem a República Federativa do Brasil em sua organização político-administrativa: autonomia dos entes federados e cooperação técnica. Assim, considerando que União, Estados, Distrito Federal e Municípios, “[...] em conjunto e de forma articulada, aplicando o mecanismo da cooperação, estão comprometidos com os direitos da criança (PNPI, 2010,

p.131), o PNPI prevê a elaboração de planos estaduais, distrital e municipais, respeitando as características regionais e locais de seus entes, e prevendo a ampla participação social na construção dos documentos locais e o protagonismo dos diferentes conselhos de direitos, de saúde, educação, assistência social, cultura, conselho tutelar, conselhos de controle social, dentre outros.

2.1.3 Financiamento, controle, acompanhamento e avaliação do PNPI

Em se tratando dos recursos financeiros para a execução do PNPI, o item VI, denominado “Financiamento”, se resume a dois parágrafos, e apresenta como epígrafe uma citação de James Heckman, Prêmio Nobel de Economia em 2005: “Não podemos postergar a inversão nas crianças até que sejam adultas, nem esperar que cheguem à escola (ensino fundamental), quando poderia ser muito tarde” (PNPI, 2010, p. 134). O plano apresenta como consenso entre especialistas os estudos que apontam ser o investimento na primeira infância de “alto retorno econômico, social e cultural”, considerando como inteligente a nação que destina às crianças recursos significativos, porque além de cumprir seu dever ético e político, também “lança as bases de uma sociedade mais desenvolvida” (PNPI, 2010, p. 134).

A previsão de recursos para execução do Plano Nacional pela Primeira Infância é de origem do poder público: “virão dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo as competências de cada ente federado” (PNPI, 2010, p.134). Prevê-se, ainda, que os Planos Plurianuais sejam organizados de maneira a resguardar os objetivos e metas do Plano Nacional pela Primeira Infância.

O item VII trata do acompanhamento e controle do Plano. Prevê a criação de um sistema nacional para esse objetivo, a ser gerido pelos órgãos do Poder Público, tendo a SEDH e CONANDA como coordenadoras desse processo. Tal sistema nacional para acompanhamento e controle deve usar as estruturas e serviços já existentes, com participação da sociedade civil, “por meio de suas organizações representativas, entre as quais a Rede Nacional Primeira Infância, na implementação desse sistema” e dos “conselhos nacionais dos diferentes setores e áreas ou que têm atribuições relativas a um ou mais direitos da criança, de educação, de saúde, de assistência social, de cultura, dos direitos da criança e do adolescente” (PNPI, 2010, p. 136). Nesse processo, explicita-se a necessidade de um acompanhamento mais criterioso para as metas com “repercussão

mais profunda e maior abrangência”, a divulgação periódica dos resultados, e a indicação de que a experiência de estrutura descentralizada da Rede de Monitoramento Amigo da Criança²⁹ seja levada em consideração (PNPI, 2010).

A avaliação do Plano, constante no item VIII, apresenta duas funções: a primeira, de prática imediata de correções, ajustes e tomada de decisões ao longo do processo, funcionando de maneira articulada com o Acompanhamento e Controle. Deve ser cumprida de modo interno, com a participação dos atores do Plano, em que todos são ouvidos para que possam revelar suas percepções, apresentarem sugestões e contribuir para formar um juízo de valor sobre os processos e o alcance dos resultados (PNPI, 2010).

A segunda apresenta-se como uma função “de envergadura maior”:

[...] fazer crescer o conhecimento sobre políticas e ações para a primeira infância (que estratégias funcionam, mecanismos operacionais eficientes e eficazes, articulação de políticas, integração de ações de diferentes setores, formas de colocar a criança como sujeito das ações, participação dos diferentes atores, entre eles as famílias e as crianças). (PNPI, 2010, p. 138)

Prevê-se, ainda, como segunda função da avaliação, que ao final do Plano, em 2022, o Brasil deva ter um “cabedal de conhecimentos” que possam servir de referência para a elaboração de um novo Plano. Indica-se, para realização dessa segunda função, uma avaliação externa, por meio da contratação de uma instituição de pesquisa que tenha larga experiência com a avaliação de programas sociais e com a primeira infância, de modo que “os organismos Internacionais, como UNESCO, UNICEF, OPAS podem ser convidados para essa avaliação” (PNPI, 2010, p. 138).

Apresentada a estrutura geral do PNPI e seus conteúdos, cabe ressaltar sua relação com a formulação e aprovação do Marco Legal da Primeira Infância para, posteriormente, analisar as propostas para a área da Educação Infantil.

²⁹ “Criada em 2003, para acompanhar a implementação dos compromissos descritos no Termo Presidente Amigo da Criança, é formada por organizações da sociedade civil e por quatro organismos intergovernamentais (UNICEF, UNESCO, OIT e PNUD). Sua função é monitorar o Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente – PPACA e analisar os avanços das metas nas áreas de educação, saúde e proteção” (PNPI, 2010, p. 20)

2.3 O Marco Legal da Primeira Infância e a normatização das diretrizes do Plano Nacional pela Primeira Infância

O Deputado Osmar Terra (PMDB) fundou, em 23 de maio de 2011, a Frente Parlamentar da Primeira Infância, e foi seu presidente de 2011 até maio de 2016. Em dezembro de 2013, o Deputado, juntamente com representantes da Frente Parlamentar da Primeira Infância, apresentou o Projeto de Lei 6.998/13, que, em 08 de março do 2016, foi aprovado como Lei 13.257, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016, p. 13).

Rosânia Campos (2016) afirma que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) emergiu a partir de um curso denominado “Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, destinado a gestores públicos e de instituições sem fins lucrativos, elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em articulação com as Universidades de Harvard e Cambridge, dos Estados Unidos da América.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016) advém do Plano Nacional pela Primeira Infância (2010), e regulamenta as diretrizes para a realização de ações que garantam o atendimento das necessidades específicas da primeira infância, tendo em vista a “relevância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento infantil e humano” (Art. 1º, BRASIL, 2016). A referida lei estabelece a etapa que caracteriza a primeira infância “o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança” (Art. 2º, BRASIL, 2016).

Para assegurar com “prioridade absoluta os direitos da criança”, destaca-se o dever do Estado em estabelecer políticas, planos, programas e serviços “que atendam às especificidades dessa faixa etária” e promovam o “desenvolvimento integral” das crianças na primeira infância (Art. 3º, BRASIL, 2016). Assim, a lei prevê a elaboração e implementação de políticas públicas que atendam às crianças em sua integralidade, o que demanda de vários setores - políticos, sociais e culturais - ações que se debruçam sobre os aspectos físicos, emocionais e biológicos das crianças pequenas, por meio da “intersetorialidade”.

No tocante ao atendimento integral da criança, o artigo quarto estabelece que a maneira de efetivar esse atendimento é por meio das políticas públicas, que tenham por objetivo o reconhecimento da criança como cidadã e sujeito de direitos, respeitando-as em suas individualidades, em seu ritmo de desenvolvimento e em seu contexto social e cultural (BRASIL, 2016).

Para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância, o MLPI apresenta, em seu Art. 5º, as áreas prioritárias, a partir dos direitos sociais: saúde; alimentação e nutrição; educação infantil; convivência familiar e comunitária; assistência social à família da criança; cultura; lazer; brincar; espaço e meio ambiente; proteção contra violência, acidentes e pressões consumistas e adoção de medidas para evitar a exposição à comunicação mercadológica precoce.

Ressalta-se que a lei prevê uma Política Nacional Integrada para a primeira infância, que deve ser formulada e implementada por meio de abordagem e coordenação intersetorial, com o desafio de articular “as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância” (Art. 6º) e, para isso, os diferentes entes federados podem instituir, nos respectivos âmbitos, comitês intersetoriais de políticas públicas para a primeira infância (Art. 7º) e atuar por meio de uma “abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância” (Art. 8º, BRASIL, 2016).

O MLPI ainda dispõe que: a primeira infância seja atendida por meio de políticas articuladas com instituições de formação profissional, visando à formação de profissionais qualificados (Art. 9º); os profissionais que atuam em programas destinados a esse público-alvo devem ter acesso garantido e prioritário à qualificação que contemple “a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança” (Art. 10º); as políticas tenham componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados e avaliação periódica (Art. 11); a participação social se dê de forma solidária à família e ao Estado na promoção e proteção da criança (Art. 12) (BRASIL, 2016).

A referida lei também dispõe sobre formas do poder público apoiar a participação das famílias em redes de proteção (art. 13), assim como o apoio a essas por meio de políticas e programas governamentais, que incluem “as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis”, por meio da articulação de diferentes áreas (Art. 14). No tocante à cultura, o Art. 15 dispõe que as políticas públicas gerarão “condições e meios” tanto do acesso à produção de cultura na primeira infância, quanto ao reconhecimento da criança pequena como produtora de cultura.

O Art. 16 versa a respeito da expansão da Educação Infantil, que deve ser feita assegurando a qualidade da oferta e infraestrutura que respeite os padrões estabelecidos,

bem como com currículo e materiais pedagógicos adequados às propostas pedagógicas e profissionais habilitados e qualificados. Em seu Parágrafo Único, discorre acerca da expansão do atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, prevendo que o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação deve atender “aos critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais” (BRASIL, 2016).

Apesar do MLPI se apresentar como mais um dispositivo legal que busca, na atualidade, garantir o direito das crianças, Almeida (2013) ressalta que somente a Legislação não é o bastante para a mudança do cenário brasileiro:

Temos observado que apenas as legislações não estão sendo suficientes para mudar a condição das crianças no Brasil, o seu reconhecimento como cidadãos é um requisito indispensável para que políticas públicas para a primeira infância sejam efetivadas, e para que tenham em sua base de formulação o delineamento de ações e programas permanentes, que garantam às crianças condições de vida plena e saudável, ou seja, que se configurem como “Políticas de Estado”, e que se mantenham independentemente de qualquer governo, de qualquer partido político. (p. 134)

Rosânia Campos (2016) considera imprescindível acompanhar a efetivação dos dispositivos legais já existentes, por exemplo, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), na proteção e garantia dos direitos das crianças em um contexto de políticas públicas que possuem inúmeros desafios para concretização dos direitos.

Assim, se, por um lado, o MLPI pode ser considerado um avanço legal no que se refere à focalização de direitos para a primeira infância, por outro, tem-se o cenário em que alguns dos direitos neles registrados já eram previstos em documentos anteriores, levando à reflexão acerca do enfrentamento da distância entre a previsão legal e a efetivação dos direitos sociais no Brasil.

3 ANÁLISE DAS DIRETRIZES, DOS OBJETIVOS E DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

Neste capítulo, intenta-se analisar o que o Plano Nacional pela Primeira Infância propõe especificamente para a Educação Infantil, item 2 das ações finalísticas do documento, no intuito de se fomentar reflexões acerca do direito à educação das crianças pequenas.

A análise se dará mediante a apresentação do próprio documento, das vinte Diretrizes e dos dezoito objetivos e metas propostos no PNPI para a Educação Infantil, dialogando com as reflexões apresentadas nos capítulos anteriores, bem como com legislações, políticas e defesas da Educação Infantil pública, gratuita, como dever do Estado.

3.1 Análise da Realidade

A primeira parte da ação finalística 2 do PNPI (2010) apresenta uma exposição do que denomina “Análise da realidade” da Educação Infantil brasileira. Tal análise com a afirmação de que “A educação é o mais poderoso instrumento de formação humana e de desenvolvimento intelectual, social e econômico. Dela depende o progresso nas ciências, a inovação tecnológica, a invenção do futuro” (PNPI, 2010, p. 46).

Nessa seção, a Educação Infantil é apresentada como primeira etapa da Educação Básica, não devendo ser constituída a partir do Ensino Fundamental, mas sim como uma etapa que o antecede, responsável pela construção de “estruturas psicomotoras, afetivas, sociais e cognitivas dos primeiros cinco ou seis anos de vida” (PNPI, 2010, p. 46).

De acordo com o PNPI, há comprovação científica da relevância da EI, por diversas áreas da ciência, no que se refere “tanto na formação da personalidade, na constituição do sujeito, no autoconceito, nos valores que vão sustentar as opções e decisões ao longo da vida, quanto no que diz respeito à capacidade de aprender e agir” (PNPI, 2010, p. 46). A Neurociência é apresentada pelo documento como a área que apresenta as mais recentes descobertas para o desenvolvimento da aprendizagem na primeira infância, considerando ser nesse período “que se formam com mais celeridade e consistência as sinapses cerebrais”, que vão definir “as capacidades, as habilidades e o potencial intelectual e social da pessoa” (PNPI, 2010, p. 46).

Assim, baseado em tal concepção e resultados de pesquisas da Neurociência, o PNPI adverte que:

Intervir nessa primeira etapa, com um programa de educação infantil de qualidade, é uma estratégia inteligente e eficaz, como atestam pesquisas recentes, pois garante uma vida mais plena para toda criança de qualquer ambiente socioeconômico, possibilitando que as crianças vivam uma infância mais feliz, sedimenta a base do desenvolvimento pessoal posterior, *assegura maior resultado na educação escolar, traduzido em melhor aprendizagem no ensino fundamental e médio, aumenta ganhos financeiros futuros e reduz gastos posteriores em programas sociais.* (PNPI, 2010, p. 46-47, grifos nossos)

Acresce-se a tal defesa a apresentação de dados estatísticos acerca das crianças de 0 a 6 anos no Brasil (a partir de indicadores sociais do IBGE, de 2008), como a população total nessa idade e a porcentagem dos que frequentam creches e pré-escolas. A partir destes, o documento ressalta que, nos “ambientes de miséria e de pobreza”, a proporção de crianças pequenas é maior e, inversamente, o atendimento educacional a elas destinado é mais precário, com menor chances dessas crianças frequentarem creches e pré-escolas, o que representa uma exclusão no início da vida, responsável por causar uma sequência de outras exclusões que se agravam e se consolidam ao longo dela.

Sabe-se que essa exclusão consequente do não acesso às instituições infantis é um tema já anunciado por pesquisadores da infância. Para Rosemberg (2007), a exclusão aumenta significativamente para crianças pobres e negras em relação às demais crianças na faixa etária da primeira infância e em determinadas regiões brasileiras. A autora aponta como possibilidade de combate à exclusão o investimento em equipamento e atendimento de qualidade para as crianças. Afirma ainda que:

[...] o grande desafio para implementar uma educação infantil democrática e de qualidade no Brasil não depende de melhores diretrizes ou normatização mais ampla ou abrangente, mas sim enfrentar o descompasso entre esse ideal, contemporâneo e sofisticado, e o real da prática cotidiana, o desafio entre o normatizado pelos documentos e pelas propostas sofisticadas que elaboramos nas últimas décadas e as condições sociais, políticas, econômicas e culturais que geram uma educação infantil ainda intensamente discriminatória: de classe, gênero, raça, região, localização e idade. (ROSEMBERG, 2015, p. 222)

No entanto, observa-se no PNPI um discurso de investimento focalizado em crianças pobres como alternativa para não causar maior exclusão, que acarrete em

consequências para o decorrer da vida dessa parcela da população, semelhante à defesa histórica que os organismos multilaterais têm apresentado em sua incidência nas políticas de EI no Brasil: o de investimento na educação na primeira infância por meio de programas focalizados e de baixo custo visando à melhoria de resultados escolares nas etapas posteriores, como apontam: Campos (1999; 2012; 2013), Campos e Campos (2008), Rosemberg (2002; 2007; 2015; 2017), Aleraro (2017) e Rosemberg e Mariano (2010); Campos (2013; 2016), Correa (2019), dentre outros.

No final desta parte da “Análise de Realidade” da EI, há no PNPI um parágrafo afirmando que, mesmo diante dos resultados das pesquisas citadas, o retorno que o país deve buscar ao investir nas crianças pequenas não deveria ser medido em cifrões ou renda familiar, mas “na expressão de vida, no desenvolvimento e no bem-estar de suas crianças pequenas” (2010, p. 47).

Nota-se que, apesar dessa breve afirmação, há, em todo o documento, um discurso, baseado em pesquisas da área da Neurociência, de investimento na primeira infância, com objetivo de um retorno posterior, inclusive no sentido de redução de gastos com futuros programas sociais. Tal perspectiva leva a um cenário que não considera a infância no presente, dado que, como aponta Sarmento (2009), “as crianças não sendo consideradas como seres sociais plenos, são percebidas como estando em vias de o ser” (p. 20). Assim, não é possível afirmar que sejam reconhecidas como verdadeiros entes sociais, uma vez que “ainda” são incompletas, estando em transição para algo que um dia serão.

Tal incongruência de discurso e concepção de criança e infância revela, dentre outros fatos, as dicotomias e embates geralmente existentes na elaboração de um Plano de âmbito nacional, sobretudo quando se reúnem com autores, profissionais e organizações com atuações e compromissos tão distintos, como é o caso do PNPI.

3.2 Apresentação das Diretrizes

Para a apresentação das vinte Diretrizes contidas nas Ações Finalísticas da Educação Infantil, foram elencadas algumas categorias de análise, após a leitura e análise do conteúdo de cada diretriz. Assim, optou-se por não serem apresentadas na sequência em que são numeradas e que constam no PNPI, mas por agrupá-las nas seguintes categorias, que foram criadas a partir das temáticas que abrangem: Concepção e

finalidade da EI; Ação do Estado para oferta da EI; Formação dos profissionais da EI; Propostas pedagógicas e Atendimento focalizado.

Quadro 4: Concepção e finalidade da EI - Diretrizes do PNPI para a EI

Nº	<u>Texto das Diretrizes</u>
1	A educação infantil é a primeira etapa da educação básica. Essa designação não quer caracterizar, primeiramente, uma posição cronológica no processo de aprendizagem. Ela é primordialmente conceitual. Segundo as ciências que estudam a criança, é nesse período da vida que se constroem as estruturas do aprender, que abrem vias para as aprendizagens seguintes. A primeira base da educação e da aprendizagem é construída nesse período. Em coerência com essa concepção, a educação infantil entra no planejamento dos sistemas de ensino não tangencialmente, mas constitutivamente.
2	A educação infantil forma estrutura de base do desenvolvimento da pessoa. Sobre essa base se levanta o edifício das aprendizagens posteriores e o modo de ser ao longo da vida. Em razão dessa verdade, ela tem que ser tratada como algo muito sério, de grande responsabilidade social, de profundo compromisso ético e político.
3	Uma vez que a educação da criança pequena acontece na família, na sociedade e nas instituições especializadas para esse fim, os estabelecimentos de educação infantil devem estar presentes para complementar a educação recebida pela criança em sua família e em sua comunidade.
7	A articulação das instituições de educação infantil com as famílias visa primordialmente ao conhecimento mútuo dos processos de educação, valores éticos e culturais, necessidades e expectativas existentes em ambos, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo trocas de saberes, com aprendizagens coerentes, mais amplas e consistentes.
13	A dicotomia histórica entre a creche e a pré-escola, expressa no binômio cuidado x educação e no atendimento de crianças das classes populares x educação das crianças da classe média e alta vem sendo superada progressivamente por duas vias. Administrativamente, ela começa a ser superada pela determinação da LDB de que as creches integrem o respectivo sistema de ensino. Mas é preciso alcançar uma superação estrutural, o que pode ser realizado pela elaboração de uma proposta pedagógica integrada para o segmento 0 a 5 anos e onze meses, que conduza a uma prática que respeite o processo sequencial de aprendizagem e desenvolvimento da criança. Mesmo considerando o ingresso das crianças no ensino fundamental a partir do início do sexto ano de vida, é pedagogicamente recomendável que o conteúdo e o método de educação nesse sexto ano sejam objeto de trabalho conjunto da educação infantil e do ensino fundamental.
14	O direito à educação infantil é assegurado por lei – art. 10, § 4º da Lei nº 11.494/2007 – até o término do ano letivo em que a criança completa seis anos de idade. Esse direito deve ser defendido sob o enfoque do respeito à infância. Os tempos da criança não devem ser forçados artificialmente por interesses em antecipar o desenvolvimento de habilidades ou a aquisição de conhecimentos, o que pode acarretar riscos para a integridade psíquica da criança.

Fonte: PNPI (2010, p. 48-49).

As diretrizes 1, 2, 3, 7, 13 e 14 apresentam afirmações relacionadas à finalidade da Educação Infantil que refletem concepções de criança e infância e da primeira etapa da Educação Básica como direito, que devem constituir o planejamento da oferta desse atendimento.

Em termos de concepções, verifica-se, novamente, uma certa incongruência quando tais diretrizes são analisadas à luz dos documentos legais em vigência. De acordo com o expresso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n. 9394/96, em seu Art. 29: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o

desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. É também reafirmado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

2.1 Educação Infantil: Primeira etapa da educação básica oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade [...]. (BRASIL, 2010, p. 12)

Torna-se importante também destacar a definição de criança apresentada pelas DCNEI, como:

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, 2010, p. 12)

Nos excertos dos dois documentos citados, é possível apreender a concepção de um atendimento que visa ao desenvolvimento integral da criança, por reconhecê-la como um sujeito histórico que não virá a ser, mas que já é. Além disso, prevê um atendimento em que cuidar e educar se tornam indissociáveis, e reconhecem a instituição de EI como lugar, diferente do âmbito doméstico, para ocorrer esse processo educativo.

Kramer, Nunes e Corsino (2011) corroboram tal concepção e afirmam que a construção histórica pessoal da criança pequena está estreitamente implicada com seu desenvolvimento cultural no âmbito da história social. “Quando interagem, aprendem, formam-se e transformam: como sujeitos ativos, participam e intervêm na realidade: suas ações são maneiras de reelaborar e recriar o mundo” (p. 71).

Assim, as diretrizes 1 e 2, apesar de apresentarem a EI como primeira etapa da Educação Básica, trazem elementos que destoam da perspectiva apresentada anteriormente, dado que a infância é valorizada como período que se revela à base do desenvolvimento da pessoa “que abre vias para as aprendizagens seguintes”, ou, ainda, sob a qual se “levanta o edifício das aprendizagens posteriores e o modo de ser ao longo da vida”, ou seja, como uma fase que merece atenção especial por ter como foco resultados nas etapas seguintes.

Tal perspectiva, como já ressaltado, vai ao encontro dos pensamentos economicistas e da defesa da Neurociência, no tocante tanto ao desenvolvimento:

“Economistas destacam o desperdício no capital econômico e humano ao não se investir em políticas para a infância. A neurociência enfatiza a importância da infância no desenvolvimento posterior do cérebro e das funções neurológicas” (ROSEMBERG, 2007, p.2), quanto às aprendizagens: “No âmbito da educação infantil, a ideia da educação das potencialidades das crianças, compreendidas numa perspectiva cognitivista de cunho neurológico, tem reforçado a ideia de ambientes favoráveis/desfavoráveis às aprendizagens [...]” (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 255).

Cabe também destacar que o argumento de que o desenvolvimento cerebral é mais intenso nos primeiros anos de vida, e que por isso a primeira infância é um momento privilegiado para intervenção, por serem “maleáveis e suscetíveis à influência externa”, tem sido amplamente disseminado pelos organismos internacionais que historicamente incidiram nas políticas de EI no país (ROSEMBERG, 2002, p. 9).

Rosemberg (2007) nos alerta para não esquecermos de que a Neurociência, a Psicologia e a Educação já indicaram as inúmeras competências, e o complexo potencial sensível e criativo das crianças pequenas, que ultrapassa as disciplinas escolares. A autora, no entanto, reconhece as contribuições das áreas do conhecimento citadas, não para limitar o objetivo do atendimento à criança pequena visando ao futuro, mas para considerar, por exemplo, a necessidade de turmas pequenas nas instituições de EI, de modo que a atenção dos/as professores/as seja mais individualizada e capaz de acompanhar a curiosidade e mobilidade dos/as pequenos/as.

Destaca-se a relevância das diretrizes 3 e 7, que tratam da articulação entre as instituições de EI e as famílias, a cultura das crianças, suas atividades e suas rotinas. Assim, o diálogo se torna uma ferramenta importante para que se constitua uma relação de aproximação e integração entre os contextos familiar e educacional, sendo que “[...] a efetivação de uma política pública educacional para a primeira infância pautada nos direitos das crianças pequenas exige permanente diálogo entre os adultos responsáveis por sua educação - famílias e professoras” (MONÇÃO, 2020, p.150-151). Para Monção (2020), o contato entre família e instituição deve-se configurar em um espaço de trocas, permitindo o conhecimento da proposta educacional por meio do diálogo, efetivando um início de relacionamento promissor. A autora destaca ainda o Parecer de revisão das DCNEI, que apresenta como condição para o atendimento integral dos direitos da criança que:

[...] as instituições de educação infantil, na organização de sua proposta pedagógica e curricular, assegurem espaços e tempos para a participação, o diálogo e a escuta cotidiana das famílias, o respeito e a valorização das diferentes formas em que elas se organizam. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009a, p. 13)

A diretriz 13 resgata o histórico de cisão do atendimento entre creche e pré-escola, como já apresentado no primeiro capítulo. Ao reconhecer que “se há muito o que conquistar, muito já foi conquistado” (ROSEMBERG, 2005, p.217), destaca-se a participação ativa dos movimentos sociais na reivindicação do direito às creches e, mais recentemente, na luta para que a creche fosse incluída no Fundeb, de modo que creche e pré-escola fossem incorporadas nas políticas públicas de EI, de modo a ser efetivamente reconhecida como uma única etapa educacional.

Assim, destaca-se como positiva tal diretriz ao buscar romper com a superação estrutural entre creche e pré-escola, por meio de uma proposta pedagógica integrada para os dois seguimentos. Ainda que apenas a pré-escola tenha se tornado obrigatória a partir da EC 59/2009.

Destaca-se ainda, na diretriz 13, a preocupação com a inserção da criança de 6 anos no EF, e a recomendação de que haja um trabalho conjunto entre EI e EF para se estabelecer os conteúdos e métodos para as crianças nessa fase, temática também expressa na diretriz 14, e que se revela como defesa de pesquisadores da área, como apresentado no primeiro capítulo (Cf. ARELARO, 2017 e ROSEMBERG, 2015).

Dessa maneira, apesar da EI não ter como foco o Ensino Fundamental, é imprescindível o trabalho em conjunto dessas etapas, respeitando-se os tempos da infância. Ao respeitar o desenvolvimento infantil a partir da perspectiva da criança como cidadã e sujeito de direitos, é necessário que as práticas pedagógicas respeitem também suas relações culturais, que se constituem “no mútuo reflexo das produções culturais dos adultos para as crianças e das produções culturais geradas pelas crianças nas suas interações” (SARMENTO, 2005, p. 373).

Quadro 5: Ação do Estado para oferta da EI - Diretrizes do PNPI para EI

Nº	<u>Texto das Diretrizes</u>
4	A oferta da educação infantil é dever do Estado e deve ser assegurada a toda criança que dela necessite ou por ela demande, por meio de sua família ou de seus responsáveis. A obrigatoriedade constitucional da pré-escola, introduzida pela Emenda nº 59/2009, deve ser entendida como reforço ao dever do Estado de garantir essa educação para todas, considerando que sua relevância para o desenvolvimento integral é tão grande que nenhuma criança dela seja privada. Sobre o caráter impositivo da norma sobreponha-se o fascínio pelo espaço do brincar, do relacionar-se, do aprender. Medidas específicas devem ser postas em prática para que a obrigatoriedade de

	frequência à pré-escola não coloque a creche em segundo plano quanto à sua relevância no desenvolvimento e aprendizagem. Entre essas medidas, a garantia de recursos financeiros tem grande relevância.
6	Para que possa ser cumprido esse direito, deverão ser • elaboradas orientações pedagógicas e técnicas que conduzam à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, • tomadas medidas de natureza política, tais como decisões e compromissos dos governantes em relação às crianças, • adotadas medidas econômicas que garantam os recursos financeiros necessários e • postas em prática ações administrativas visando articular os setores envolvidos no atendimento dos direitos das crianças, como a educação, a saúde, a assistência social, a justiça, o trabalho, a cultura, a comunicação social e outras.
8	As três esferas administrativas do Poder Público – União, Estados e Municípios – têm competências e responsabilidades frente à educação infantil. Aos Municípios compete atuar prioritariamente nessa etapa e no ensino fundamental, somente podendo oferecer ensino médio ou superior depois de universalizado o atendimento nos dois níveis anteriores. A União e os Estados devem atuar subsidiariamente na educação infantil por meio de apoio técnico e financeiro aos Municípios, consoante o art. 30, VI, da Constituição Federal.
9	As inversões financeiras na expansão e na melhoria da educação infantil são aplicações em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa de suas vidas, não devendo ser caracterizados como gasto, mas como investimento. Tais inversões resultarão em maior qualidade de vida na infância, redução da vulnerabilidade social e melhoria do Índice de Desenvolvimento Infantil – IDI de nosso País.

Fonte: PNPI (2010, p. 48)

As diretrizes 4, 6, 8 e 9 apresentam questões relativas ao dever do Estado em ofertar vagas para as crianças nas creches e pré-escolas. Desde a promulgação da CF/88 e da LDB/96, estão regulamentados como responsáveis pela educação da criança pequena: o Estado, na garantia da oferta; a família pela efetivação da matrícula e supervisão da frequência; e a sociedade com formas de colaboração. Ou seja, de uma ou outra maneira há uma responsabilização coletiva pela educação das crianças na primeira infância. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil corroboram o prescrito pelos documentos legais, ressaltando que “É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção” (BRASIL, 2010, p. 12).

Apesar de o atendimento à primeira infância demandar esforços de toda a sociedade, destaca-se que

[...] quando se discute a educação infantil sem qualquer referência ao seu provimento pela esfera pública, estamos diante de uma transferência de responsabilidades do Estado para as famílias e “comunidades”, deslocando esse nível educativo das políticas universais públicas para o plano das políticas compensatórias [...]. (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 253)

Assim, a diretriz 8 expõe que as esferas administrativas (município, Estado e União) devem trabalhar em conjunto, ou seja, em regime de colaboração para oferta da educação. O Art. 30 da Constituição Federal conclama as competências de cada ente

federado, e a EI é apresentada como sendo prioritariamente responsabilidade dos municípios, com cooperação dos Estados e da União. A redação anterior, aprovada em 1988, fazia menção apenas à pré-escola; contudo, com a Emenda Constitucional n. 53/2006, passa a incluir também as crianças de 0 a 3 anos nesse rol de responsabilidades das autoridades públicas.

De acordo com Coutinho (2017), pesquisas revelam a experiência institucional para crianças de 0 a 3 anos como positivas, ainda que não seja obrigatória a matrícula, no entanto, a possibilidade de opção da família não pode ser confundida com a oferta de atendimento alternativo: “O que se defende é a oferta de vagas para todas as crianças que as famílias optarem pela frequência à creche e uma educação baseada em critérios claros de qualidade” (p. 27).

A diretriz de número 6 elenca diferentes fatores necessários para garantia do direito à EI, citando, dentre eles, a elaboração de diretrizes pedagógicas e técnicas visando à qualidade do atendimento. Com relação à orientação pedagógica, Almeida (2013) afirma que o direito da criança à educação exige uma participação coletiva, ativa e democrática dos atores escolares e a comunidade, podendo assim estabelecer uma base pedagógica contextualizada, bem como fundamentada politicamente e ainda “socialmente atenta aos fatores de desigualdade, culturalmente respeitadora da diversidade e verdadeiramente centrada nas crianças concretas e nas suas necessidades reais de viver, brincar, aprender e conviver com os outros” (p. 141).

Apesar de o documento fazer menção à elaboração de tais orientações, destaca-se a relevante produção já existente, que contou com a contribuição de pesquisadoras da infância e grupos de pesquisas ligados às universidades que, de maneira direta ou indireta, auxiliaram na elaboração de uma série de documentos de orientação da política nacional de EI, que apresentam a perspectiva da universalização do acesso com qualidade para todas as crianças.

Dentre elas está a Política Nacional de educação infantil, proposta elaborada pós CF/88 e proposto em 1993, que é apresentada até hoje como documento oficial do MEC. Consta como um dos objetivos dessa política “promover a melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas” (ROSEMBERG, 2015, p. 218). Outro documento com enfoque importante acerca da qualidade da Educação Infantil que, na avaliação de Rosemberg (2015) converge com os conceitos mais contemporâneos de EI, são os Parâmetros nacionais de qualidade para educação infantil, de 2006. Este documento define qualidade como “um conceito socialmente construído, sujeito a consoantes

negociações” e apregoa que “a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas” (p.24).

Consta nos Parâmetros a defesa de que:

[...] no contexto brasileiro, discutir a qualidade da educação na perspectiva do respeito à diversidade implica necessariamente enfrentar e encontrar caminhos para superar as desigualdades no acesso a programas de boa qualidade, que respeitem os direitos básicos das crianças e de suas famílias, seja qual for sua origem ou condição social [...]. (BRASIL, 2006, p. 23)

Neste sentido, o investimento em EI se faz necessário para atendimento de toda a demanda existente por creche e para universalização da pré-escola, de modo que o atendimento de toda a etapa seja feito com qualidade. Diante desta defesa, avalia-se que o apregoado pelo PNPI na diretriz 9 vai de encontro ao apresentado pelos documentos nacionais, e corrobora com as ideias disseminadas pelos organismos multilaterais de que a educação ocupa um lugar de grande importância com fins de combate da pobreza.

Nessa concepção de pobreza e dos meios para combatê-la, a educação ocupa um lugar central, tanto por ser considerada como necessária a formação do “capital humano” demandado pelo desenvolvimento produtivo da região, como também por ser considerada “chave para a equidade”, posto que o acesso às “oportunidades” sociais dependeria também do nível educativo das pessoas. (CAMPOS, 2012, p. 86)

Rosemberg (2003) delinea a “Educação Infantil como um subsetor das políticas educacionais e de assistência ao(à) trabalhador(a), que se integram às políticas sociais” (p. 178). Dessa maneira, não se entende a EI como uma proposta assistencialista, para determinada parcela da população desprovida de recursos, mas sim como um direito que deve ser garantido para todos articulado às demais políticas sociais, das quais se destaca a Assistência Social como: “política pública que se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos dos mínimos de cidadania e dignidade.” (SPOSATI, 1995, p. 30).

Considerando a criança como ser em formação, que “exige que ela tenha cobertura de atenção, direitos assegurados e não tutela” (SPOSATI, 1995, p. 31), revela-se fundamental a intersectorialidade entre as políticas e a articulação entre diferentes setores para além da educação e assistência social, mas envolvendo também a saúde, a justiça, o

trabalho, a cultura, dentre outras, como apresentado na diretriz 6 do PNPI para a Educação Infantil.

Quadro 6: Formação dos profissionais da EI - Diretrizes do PNPI para a EI

Nº	Texto das Diretrizes
10	Os professores são mediadores no processo de aprendizagem e desenvolvimento da criança. Considerando a peculiar condição de desenvolvimento e formação da personalidade na primeira infância, os sistemas de ensino devem primar para que essa etapa da educação básica seja atendida pelos profissionais mais qualificados.
11	A qualificação inclui, entre outras coisas, o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento integral da criança, o processo de produção de aprendizagens em todos os campos da atividade humana – pensamento e linguagem, vida social, a habilidade de reflexão sobre a prática e uma boa prática metodológica que dê segurança para o início do trabalho.
12	Deverá ser organizado um processo de formação permanente, em que o conhecimento e as competências na educação das crianças irão se nutrindo do cotidiano da educação, da cultura, da ética e da estética.

Fonte: PNPI (2010, p. 48-49)

Os aspectos expostos pelas diretrizes 10, 11 e 12 no tocante à formação dos profissionais da EI são estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação vigente, em sua meta 15, ao prever uma Política Nacional de formação dos profissionais da Educação Básica, reconhecendo as exigências normatizadas no art. 61 da LDB9.394/96.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2010)

Apesar de reconhecer como profissional da Educação Básica aquele com formação específica de nível superior, o art. 62 da LDB prevê:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (BRASIL, 1996)

Assim, apesar de ser admitida para atuação na EI a formação docente apenas no Ensino Médio, destaca-se a inclusão dessa etapa como a primeira na Educação Básica, de modo que a ênfase é dada à formação em cursos de licenciatura, no nível superior, para contribuir para o rompimento do histórico discurso, que baseia programas influenciados

pelos organismos multilaterais, de que o cuidado das crianças, especialmente as pequeninas de 0 a 3 anos, deve ser atribuído exclusivamente às famílias, principalmente às mães, ou ainda a de que qualquer mulher da comunidade pode cuidar das crianças, desqualificando a formação e atuação docente para essa faixa etária.

A identidade docente na Educação Infantil também perpassa historicamente a dicotomia entre o educar e cuidar, hoje reivindicados como indissociáveis nas atribuições do profissional da EI, e evidenciadas tanto nas concepções quanto nas definições das propostas pedagógicas prescritas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010), que definem que as crianças de 0 a 5 anos de idade devem ser educadas e cuidadas nas instituições não domésticas (Art. 5º. BRASIL, 2009).

Considerando que “[...] a formação do profissional é condição indispensável para uma educação infantil de qualidade, entendida como uma efetiva política de bem-estar e de educação” (VIEIRA, 2010, p. 822), ressalta-se que, para além da formação inicial, a formação continuada de qualidade revela-se imprescindível para os profissionais da educação que atuam com as crianças na primeira infância. A formação continuada integra uma das metas do Plano Nacional de Educação (meta 16) para a formação dos professores, e é destacada como formação permanente na diretriz 12 do PNPI para a Educação Infantil.

Um dos fatores a serem levados em consideração ao se deparar com o velho dilema quantidade x qualidade é a formação continuada, que perdura como um desafio na atualidade, quando se observa a falta de

[...] recursos ou de infraestrutura nas unidades; sem contar a falta de cursos de formação continuada, jornadas exaustivas, baixo reconhecimento na carreira, falta de relações produtivas entre as secretarias de educação e as unidades, dentre outros aspectos. (PINTO; CORREA, 2020, p. 4)

Quadro 7: Propostas Pedagógicas - Diretrizes do PNPI para a EI

Nº	Texto das Diretrizes
5	As propostas pedagógicas devem ser formuladas com a participação dos professores e das famílias, a partir e fundamentadas nas diretrizes curriculares e operacionais para a educação infantil, elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação e complementadas, respectivamente, pelos sistemas de ensino do Estado, do Distrito Federal e/ou do Município.
15	Além da diversidade regional, a proposta pedagógica de cada instituição levará em conta os valores e as expressões da cultura local como base sócio-histórica sobre a qual as crianças iniciam a construção de suas personalidades. Infância e cultura formam um binômio inseparável.
20	A educação infantil seguirá, entre outras, as seguintes diretrizes pedagógicas nacionais: a) indissociação entre educação e cuidado: ambos são aspectos de uma mesma e única realidade. A superação das práticas históricas de que a creche existe para cuidar da criança e a pré-escola para ensinar vem se dando na medida em que os profissionais vão percebendo que uma ação

<p>aparentemente só de cuidado transmite valores, ensina e forma percepções sobre algum ângulo da vida e que uma ação aparentemente só “educacional” é envolvida por gestos de cuidado;</p> <p>b) a faixa etária do nascimento até cinco anos e onze meses deve ser entendida como um período único, sequencial, evitando-se as segmentações de conteúdo de aprendizagem, áreas de desenvolvimento ou processos pedagógicos entre creche e pré-escola e primeiro ano do ensino obrigatório. A distinção entre aquelas duas instituições é meramente etária, para efeito de organização dos grupos e dos espaços;</p> <p>c) a pedagogia adotada na educação de crianças de seis anos de idade, mesmo no ensino fundamental, deve corresponder às características da infância, à forma própria da criança expressar-se, participar, aprender. Compete às instituições e aos profissionais de educação infantil manter uma interlocução com os do ensino fundamental para assegurar a continuidade com o mínimo de rupturas na sequência de conteúdos e métodos entre as duas instituições;</p> <p>d) a busca por fazeres pedagógicos cada vez mais qualificados deve constituir uma decisão e um esforço permanente para todas as instituições de educação infantil. Embora o conceito de qualidade se modifique ao longo do tempo, esteja relacionado à cultura do grupo, da comunidade e da região, ele envolve parâmetros mínimos nacionais e locais. Tais parâmetros devem ser bem conhecidos e utilizados como referentes para a avaliação da instituição, do trabalho docente e da atuação das crianças, bem como para a construção de um plano de busca permanente da qualidade;</p> <p>e) a ludicidade deve ser sempre presente nas relações e ações educacionais, tanto na sua dimensão de cuidado quanto de educação e cultura, condizente com o modo de ser, viver e aprender da criança pequena;</p> <p>f) a avaliação ocorre permanentemente, e emprega diferentes meios, como a observação, o registro, a reflexão sobre o desenvolvimento das atividades e projetos, sobre as hipóteses e descobertas das crianças; nunca como ato formal de teste, comprovação, atribuição de notas e atitudes que sinalizem punição – processos externos e artificiais que bloqueiam a manifestação livre e espontânea da criança. Ela será sempre sobre a criança em relação a si mesma e não comparativamente com as outras crianças, com o objetivo de melhorar a forma de mediação do professor para que o processo de aprendizagem e desenvolvimento alcance níveis sempre mais elevados.</p> <p>g) proposta pedagógica deve contemplar os princípios que fundamentam a formação da criança para o exercício progressivo da autonomia, da responsabilidade, da sensibilidade, da solidariedade, da criticidade e guiar uma prática de cuidado e educação na qual os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos, sociais e culturais estejam sempre integrados e, finalmente, promover a interação com as famílias;</p> <p>h) os espaços físicos devem obedecer a padrões de infraestrutura para o atendimento da diversidade das crianças, suas características e necessidades e a realização das atividades pedagógicas. Somente serão autorizados a construção e o funcionamento de novas unidades de educação infantil que atendam aos referidos padrões, consagrados pelo Desenho Universal e pelos parâmetros de acessibilidade.</p>

Fonte: PNPI (2010, p. 48-50)

As diretrizes 5, 15 e 20 abordam temas relevantes para as propostas pedagógicas a serem formuladas nas instituições de EI, de modo a favorecer: uma prática pedagógica democrática; o respeito à diversidade regional e cultural; a indissociação entre o cuidar e educar na EI; a ludicidade como ferramenta para o desenvolvimento das crianças, dentre outros aspectos.

Nesse sentido, reforça-se a importância das ações coletivas, ressaltadas também pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, ao definirem a Proposta Pedagógica da EI como: “[...] o plano orientador das ações da instituição e define as metas que se pretende para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças que nela são educados e cuidados. É elaborado num processo coletivo, com a participação da direção, dos professores e da comunidade escolar” (BRASIL, 2010, p. 10).

Assim, a proposta pedagógica precisa cumprir sua função sociopolítica, como descrito na diretriz 15 do PNPI para a Educação Infantil, ao considerar Infância e cultura como um binômio inseparável. Em diálogo com o conteúdo dessa diretriz, que versa a respeito da diversidade regional, cultural e sócio-histórica, as DCNEIs afirmam ainda que as Propostas Pedagógicas das instituições de EI “[...] deverão prever condições para o trabalho coletivo e para a organização de materiais, espaços e tempos que assegurem”:

O reconhecimento, a valorização, o respeito e a interação das crianças com as histórias e as culturas africanas, afro-brasileiras, bem como o combate ao racismo e a discriminação; A dignidade da criança como pessoa humana e a proteção contra qualquer forma de violência – física ou simbólica – e negligência no interior da instituição ou praticadas pela família, prevendo os encaminhamentos de violações para instâncias competentes. (BRASIL, 2010, p. 21)

Nesse sentido, as DCNEI orientam ainda a autonomia de escolha dos povos indígenas para a educação de suas crianças de 0 a 5 anos de idade, como já apresentado e recomendam para as Infâncias do Campo, a necessidade de se “Reconhecer os modos próprios de vida no campo como fundamentais para a constituição da identidade das crianças moradoras em territórios rurais” (BRASIL, 2010, p. 24).

O Plano Nacional de Educação corrobora com esse reconhecimento e respeito às diversidades, prevendo, em sua meta 1, acerca da universalização da Educação Infantil, a estratégia 10 que visa:

[...] fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades. (BRASIL, 2014)

Nessa perspectiva, as instituições de Educação Infantil ganham destaque, por serem consideradas

[...] espaço de ampliação da experiência cultural da criança e de elaboração de conhecimento sobre o vivido, em relações cotidianas ricas e diversificadas; de intenso processo de desenvolvimento da linguagem, da imaginação e de formas culturais de percepção e de memória. (CRUZ, 2017, p. 271)

Assim, questões relevantes como diversidade, cultura e ludicidade devem ser abordadas nas propostas pedagógicas de EI, como previsto na diretriz 20 do PNPI para a Educação Infantil. Se a creche e a pré-escola acabam por inaugurar “um lugar chamado escola, com tempos, espaços, linguagens, modelos e trajetórias para crianças muito pequenas, que estão iniciando sua educação formal” (KAPLAN; SARAT, 2017, p. 287), revela-se imprescindível estreitar também essa instituição como o lugar dos jogos e brincadeiras, da ludicidade, das múltiplas linguagens, enfim, da infância e de ser criança.

Nesta perspectiva, Campos (2013) adverte para o direito e a garantia das crianças de serem crianças, de descobrirem o mundo a partir das interações e experiências vivenciadas nas brincadeiras e atividades. Ainda segundo as DCNEIs (2010), “a interação e a brincadeira” são os dois eixos norteadores do currículo da EI que devem possibilitar “vivências éticas e estéticas com outras crianças e grupos culturais, que alarguem seus padrões de referência e de identidade no diálogo e conhecimento da diversidade” (DCNEI, 2010, p. 26).

Outra questão importante a ser tratada com muita responsabilidade na EI versa sobre a Avaliação, como consta no item f da diretriz 20 do PNPI para Educação Infantil. Tal conteúdo encontra-se em consonância com o Art. 31 da LDB 9394/96, que regulamenta sobre a avaliação na Educação Infantil, com a seguinte redação: “I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”. As DCNEI também apregoam que os procedimentos avaliativos na E.I. devem gerar estratégias para acompanhar o trabalho pedagógico e “para avaliação do desenvolvimento das crianças, sem objetivo de seleção, promoção ou classificação” (p. 29), de maneira a garantir:

A observação crítica e criativa das atividades, das brincadeiras e interações das crianças no cotidiano; Utilização de múltiplos registros realizados [...]; e A continuidade dos processos de aprendizagens por meio da criação de estratégias adequadas aos diferentes momentos de transição vividos pela criança [...]. (BRASIL, 2010, p. 29)

Em uma avaliação geral, pode-se afirmar que as diretrizes do PNPI anteriormente apresentadas concernentes às propostas pedagógicas da EI encontram-se em consonância com a legislação e os documentos orientadores da política nacional e das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. No entanto, sabe-se que, para que as Propostas Pedagógicas sejam efetivas no cotidiano escolar, há inúmeros desafios que perpassam as condições de trabalho docente, uma gestão que viabilize de fato a

participação de todos os envolvidos na comunidade escolar e local, espaços e materiais adequados que permitam que a ludicidade se faça de fato presente, espaços físicos que atendam as especificidades da faixa etária das crianças, entre outros itens considerados fundamentais para a execução de uma Proposta Pedagógica de qualidade.

Quadro 8: Atendimento focalizado - Diretrizes do PNPI para a EI

Nº	Texto das Diretrizes
16	Embora a educação infantil seja um direito de toda criança, em vista da progressividade no alcance da meta de atendimento, a expansão da oferta pública há de priorizar as crianças das famílias de menor renda. As novas instituições de educação infantil serão construídas primeiro nas áreas socioeconômicas de maior necessidade (demanda, déficit de atendimento, proporção de mulheres exercendo trabalho extradomiciliar, baixa renda familiar, baixo índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB, entre outros), nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos.
17	O atendimento em tempo integral deve contemplar em primeiro lugar os filhos de pais trabalhadores e as crianças em situação de vulnerabilidade, nas suas diferentes formas.
18	Às famílias que optem por cuidar e educar seus filhos de até três anos em casa, o Estado oferecerá apoio e orientação técnica pelos meios que melhor se adéquam.
19	O princípio constitucional e as determinações legais de integração das crianças com deficiência no sistema regular, bem como a política da educação inclusiva, serão, na educação infantil, implementadas com programas específicos de orientação às famílias, qualificação dos professores na formação inicial e na educação continuada e com a incorporação dos parâmetros do Desenho Universal e da acessibilidade aos projetos dos estabelecimentos quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos.

Fonte: PNPI (2010, p. 49)

Na contramão dos documentos legais que versam a respeito do direito à EI citados nesta dissertação, e mesmo de diretrizes do PNPI anteriormente apresentadas, as diretrizes 16, 17, 18 e 19 tratam da expansão da oferta de vagas para o atendimento das crianças pequenas, priorizando as pobres e vulneráveis, bem como as com deficiência, em instituições de EI, além de abrir a opção para o educar e cuidar em casa com a ajuda de programas alternativos ofertados pelo Estado.

Como embasamento para as propostas de expansão do atendimento para grupos específicos, as diretrizes 16 e 18 discorrem que, ainda que o direito à educação esteja normatizado na legislação vigente, no momento da efetivação do direito para todos e todas encontramos empecilhos, entraves que tornam inacessíveis as metas de expansão e universalização. Diante desse cenário, a diretriz 17 aponta para o atendimento de tempo integral para famílias de pais trabalhadores e crianças em situação de vulnerabilidade, restringindo o público a ser atendido em período integral. Tais diretrizes representam um retrocesso para o direito à EI, dado que acaba por atribuir às creches e pré-escolas um papel de guarda e proteção de direitos sociais, desconsiderando tais instituições como educativas, que se apresentam como direito de todas as crianças. Assim,

retoma-se a ideia de se estabelecer critérios para a oferta de vagas, priorizando aspectos como: “faixa etária das crianças, em que a prioridade é o atendimento das crianças maiores e mãe trabalhadora dentre outros como, por exemplo, lugar de moradia, irmãos já matriculados e vulnerabilidade social” (SANTOS; MACEDO, 2017, p. 10).

Reitera-se a posição de Rodrigues (2016), ao defender que, dentro do ambiente escolar, os mecanismos de desigualdades devem ser combatidos. Contudo, o enfrentamento dos problemas sociais que atingem em maior proporção determinados grupos deve se dar por meio de investimentos intensificados nas áreas com altos índices de vulnerabilidade social, de contratação de professores mais preparados por meio de formação qualificada para atuarem com essa faixa etária e que sejam bem remunerados, livre acesso a bens culturais e artísticos e outros.

Além de focalizar o atendimento na EI, como apresentado nas diretrizes anteriormente citadas, o PNPI apregoa como possibilidade às famílias a escolha por educar e cuidar dos seus filhos em suas casas, como referido na diretriz 18, devendo o Estado providenciar maneiras de ensinar aos pais como cuidar e educar seus filhos. Tal perspectiva se faz presente em programas como o instituído pelo decreto presidencial n. 8.869/16, ao criar o Programa Criança Feliz (PCF), que

tem por objetivo promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento dos cuidados à criança prestados pela família [...] O trabalho consiste em visitas periódicas a moradias das crianças, realizadas por visitadores que orientarão as famílias a cuidar melhor de seus filhos. (SPOSATI, p. 527)

Para Coutinho (2017), o programa como o Criança Feliz, ainda que, de certa maneira, responda a uma demanda de políticas intersetoriais para a primeira infância, “[...] revela uma ação paliativa para aquelas crianças que, pertencentes a uma determinada classe, não acessam serviços que lhe são direito como assistência social, saúde e educação (p. 26).

Como avaliou Rosemberg (2007) a respeito da perspectiva de “assistencialização da creche”, sobretudo para a criança pobre de 0 a 3 anos: como o déficit de vagas é alto e as metas de expansão parecem inatingíveis e os recursos disponibilizados reduzidos, a solução aparentemente mais simples tem sido a de apelar para modelos incompletos e emergenciais” (p.10) que, como já apresentado, destoam da expansão do atendimento de qualidade, como preconizado pelos documentos que versam sobre o direito à EI para todas as crianças. No que se refere à diretriz 19, acerca das crianças com deficiência e sua

inclusão no sistema regular de ensino, de acordo com a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva, mesmo com o processo de democratização da sociedade, a exclusão persiste para grupos considerados fora dos “padrões”. Neste sentido, tal Política apresenta objetivos para amenizar a exclusão e desigualdade tão presente historicamente para as crianças/pessoas com deficiência no país, dos quais se destaca a transversalidade da modalidade de educação especial, desde a Educação Infantil até a Educação Superior (BRASIL, 2008), objetivo corroborado pela LDB 9394/96, ao prever a oferta de educação especial, com início na Educação Infantil e estendendo-se ao longo da vida (Art. 58 § 3º).

Não havendo vagas suficientes nas instituições de EI, abre-se precedentes para discursos e programas que defendem que as crianças em idade escolar não compulsória sejam educadas e cuidadas pelas famílias, e, assim, se cria a ilusão de que as famílias precisam ser ensinadas no cuidado da prole, sendo consideradas como incapazes nessa tarefa, o que justifica Programas “salvadores” com esse objetivo.

3.3 Análise dos Objetivos e Metas

Neste item, serão analisados os 18 Objetivos e Metas das ações finalísticas do PNPI para a Educação Infantil. Convém ressaltar que o documento não apresenta uma distinção do que se refere aos objetivos e quais seriam as metas para alcançá-los, mas apresenta, sob o título acima mencionado, 18 itens que foram agrupados, nesta pesquisa, por categorias de análises, tendo em vista a proximidade temática e ou ação decorrente para sua concretização. Assim, os objetivos e metas serão apresentados por meio das categorias: Atendimento; Infraestrutura, materiais e programas; Profissionais da EI; Planos e planejamento para oferta da EI; e Intersetorialidade.

Quadro 9: Atendimento - Objetivos e metas do PNPI para a EI

Nº	<u>Texto dos Objetivos e Metas</u>
1	Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, até 2016, a 40% da população de até 3 anos de idade e 100% da população de 4 e 5 anos e, até o final deste Plano, em 2022, alcançar a meta de 70% das crianças do primeiro grupo, mantendo a universalização do atendimento obrigatório na faixa de 4 e 5 anos.
13	Implantar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 5 anos e onze meses ou, segundo normas do sistema municipal de ensino, adotar diversidade de horários que atendam à necessidade das famílias.

Fonte: PNPI (2010, p. 50 e 52)

Os objetivos e metas 1 e 13 se caracterizam pela ampliação do atendimento das crianças em instituições de EI. Destaca-se que, diferentemente das diretrizes apresentadas anteriormente acerca do Atendimento focalizado para determinados grupos, esses dois objetivos e metas se referem à ampliação da oferta e do atendimento em tempo integral para todas as crianças.

Destaca-se que o objetivo e meta estabelecido no número 1 do PNPI se apresenta ainda mais ousado do que o estabelecido pelo PNE, dado que buscava ampliar o atendimento em creche para 70% até 2022. Contudo, como apresentado no Capítulo 1 deste trabalho, sobre a Meta 1 do PNE, no tocante à ampliação da oferta de vagas para a creche, a meta não foi alcançada, uma vez que, em 2019 chegou a 37% da população de 0 a 3 anos de idade matriculadas em creches. No que se refere à universalização da faixa etária compulsória contemplada pela pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos, a meta também não foi cumprida, dado que atingiu, em 2019, 94,1 pontos percentuais, ou seja, a dois anos do final do plano ainda faltava alcançar 5,9% em matrículas.

Apesar de a meta acerca da ampliação da oferta não ter sido cumprida para ambos os segmentos, verifica-se que o atendimento em creche está ainda mais longe de atender a toda a demanda existente. Pesquisas realizadas por Campos (2012) referentes à Educação Infantil na América Latina, e o impacto dos projetos financiados pelos organismos multilaterais nessa região, indicam que: a ampliação no atendimento é crescente nesses países quanto mais perto a idade para o acesso à escola primária ou fundamental, inclusive com a presença mais efetiva do Estado na oferta das vagas, ao contrário do que acontece na idade de 0 a 3 anos, em que há “uma crescente omissão do poder estatal” (p. 93).

A não obrigatoriedade de matrícula das crianças de 0 a 3 anos respeita o direito de escolha da inserção de crianças tão pequenas em espaços coletivos de educação, embora as pesquisas revelem o quanto tal experiência é positiva para as crianças, mas o direito de escolha não pode significar mascaramento de demanda, ainda que monitorar a ampliação das vagas nesse momento seja um grande desafio, e muito menos a oferta de atendimento alternativo. O que se defende é a oferta de vaga para todas as crianças que as famílias optarem pela frequência à creche e uma educação baseada em critérios claros de qualidade. (COUTINHO, 2017, p. 27)

Segundo Pinto e Correa (2020), apesar de ter havido expansão da oferta de vagas para todas as crianças pós-Fundef, persistiu “a desigualdade instaurada quando do “descobrimento” do Brasil” (p. 7), sendo possível observar que, mesmo tendo havido

avanços e melhorias na oferta da EI, as desigualdades permanecem entre ricos/pobres e brancos/negros (p.7).

Assim, cabe destacar que, pós aprovação do FUNDEB, houve crescimento da oferta de vagas nas creches em todo território nacional, para o qual contribuíram dois fatores: as creches passaram a fazer parte do Censo Escolar do Inep e a aprovação do PNE 2001-2011 incluindo a EI na primeira meta (PINTO; CORREA, 2020). Contudo, como ressaltam os pesquisadores,

Os avanços foram inegáveis e, em certa medida, superam as expectativas quando da aprovação do Fundef, mas também vale lembrar que em 2017, já com 10 anos de Fundeb, ainda não haviam sido alcançadas as metas de atendimento de 0 a 3 anos do PNE 2001-2011 (com prazo limite para 2011), e que acabaram repetidas do PNE 2014-2024 [...]. (p. 7)

Levando em consideração o contexto pandêmico em que vivemos, por conta da Covid-19, e as crises sanitária, política e econômica dele decorrentes, cabe atentar que os desafios se intensificaram, e já é possível afirmar que essa meta de expansão da EI não será atingida até 2022, como apontam Pinto e Correa (2020): “tendo em vista a grande expansão de matrículas no período, percebe-se as dificuldade para o cumprimento das metas do PNE, ainda mais tendo em vista o impacto nas finanças provocado pela pandemia de Covid-19”(p. 15). Assim, não há perspectivas de se alcançar o objetivo e meta colocados pelo PNPI tanto para o atendimento das crianças pequenas nas creches, quanto a universalização da faixa obrigatória nas pré-escolas, a não ser que se faça a opção política por maiores investimentos na área da educação.

Quadro 10: Infraestrutura, materiais e programas - Objetivos e metas do PNPI para a EI

Nº	<u>Texto dos Objetivos e Metas</u>
2	<p>Promover as complementações e especificações para adequar às características climáticas e culturais locais, aos padrões mínimos de infraestrutura das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, elaborados pelo Ministério da Educação, nos itens:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; d) 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 a brincadeira; e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos na escala da criança, seguros e com manutenção e reposição permanentes, sustentados, na sua concepção, pelo projeto pedagógico; f) adequação às características das crianças com deficiências, incorporando os parâmetros do Desenho Universal e da acessibilidade aos projetos arquitetônicos, de mobiliário, assim como aos materiais pedagógicos.

3	Adaptar os atuais prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conforme os padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos.
11	Garantir, por meio de uma ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a alimentação escolar para as crianças atendidas, nos estabelecimentos públicos e conveniados de educação infantil.
12	Assegurar, em todos os Municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, e representativo da diversidade étnico-cultural das crianças, segundo os padrões mínimos de infraestrutura definidos a que se refere a meta nº 2).

Fonte: PNPI (2010, p. 50-52)

Os objetivos e metas 2, 3, 11 e 12 tratam de infraestrutura, materiais e programas necessários para as instituições que recebem as crianças pequenas, de modo a atender às especificidades dessa etapa da educação e da infância. Tais elementos revelam-se indissociáveis de uma educação de qualidade para crianças pequenas, dado que para uma Educação Infantil efetivamente lúdica e de qualidade é imprescindível considerar um atendimento singular com relação: “ao imobiliário, à alimentação, às dependências da escola e ao número de crianças por turma” (ARELARO, 2017, p. 156).

Nesta perspectiva, a estratégia 8 da Meta 7 do PNE tem como objetivo: assegurar a todas as escolas públicas de Educação Básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, [...], garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência” (BRASIL, 2014).

A ampla oferta de vagas deve vir acompanhada de qualidade educacional. Necessitamos de professores bem preparados, escolas bem equipadas, equipes bem pagas, transporte escolar para todos os estudantes, merenda farta e de boa qualidade nutricional e ótimo material didático específico para as crianças. (RODRIGUES, 2016, p. 32)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei nº 9.394/96 disciplina a educação oferecida em todos os níveis e modalidades, desde a Educação Infantil até o ensino superior, em seu Art. 7º dispõe sobre “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” e, assim, os recursos públicos destinados à educação devem ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Os Parâmetros de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil (2006)³⁰ norteiam os moldes estruturais para o atendimento das crianças pequenas, dentre outras:

³⁰ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf> acesso em: 01 fev. 2021.

- 1) a relação harmoniosa com o entorno, garantindo conforto ambiental dos seus usuários (conforto térmico, visual, acústico, olfativo/qualidade do ar) e qualidade sanitária dos ambientes;
- 2) o emprego adequado de técnicas e de materiais de construção, valorizando as reservas regionais com enfoque na sustentabilidade;
- 3) o planejamento do canteiro de obras e a programação de reparos e manutenção do ambiente construído para atenuar os efeitos da poluição (no período de construção ou reformas): redução do impacto ambiental; fluxos de produtos e serviços; consumo de energia; ruído; dejetos, etc.
- 4) a adequação dos ambientes internos e externos (arranjo espacial, volumetria, materiais, cores e texturas) com as práticas pedagógicas, a cultura, o desenvolvimento infantil e a acessibilidade universal, envolvendo o conceito de ambientes inclusivos.

O Objetivo e meta 2 do PNPI apresenta uma visão da infraestrutura de instituições de EI que dialoga com as DCNEIs, mas ainda novamente se faz necessário ressaltar a urgência de maiores investimentos na área da educação, para que não tenha que se indagar acerca da falsa dicotomia entre investir na universalização do acesso ou na infraestrutura das instituições.

No tocante ao objetivo e meta 11 do PNPI, que prevê a garantia de alimentação nas instituições de EI por meio de ação conjunta entre os entes federados, destaca-se que tal temática também foi abordada pelo PNE, na meta 7, estratégia 17, ao estabelecer a necessidade de “ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. (BRASIL, 2014)

Quadro 11: - Profissionais da EI - Objetivos e metas do PNPI para a EI

Nº	<u>Texto dos Objetivos e Metas</u>
4	Estabelecer um Programa Nacional de Formação inicial e continuada dos profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas: a) que, em cinco anos, 70% dos dirigentes de instituições de educação infantil possuam formação apropriada em nível superior e, em 10 anos, 100%; b) que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 100% tenham formação específica de nível superior; c) que, em dez anos, todos os professores tenham formação em educação inclusiva e em libras.
5	A partir da vigência deste plano, somente admitir profissionais graduados em curso de pedagogia ou similar, com habilitação em educação infantil e, esgotada essa disponibilidade, os que possuam a titulação de nível médio, modalidade normal, com habilitação específica. Nos concursos públicos para a educação infantil, seja exigida a formação em libras.
6	Criar, em cada Município, ou por grupo de Municípios, um programa de formação contínua em serviço, coordenado por técnicos do órgão municipal de educação preparados para essa função e, quando necessário, com apoio de instituições de ensino superior, e com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, esse programa visa à atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na educação infantil, bem como à formação do pessoal auxiliar.

15	Ampliar a oferta de cursos de formação de professores em nível superior, com conteúdo e prática pedagógica específicos sobre desenvolvimento e educação na primeira infância, visando a que todos os profissionais que atuam na educação infantil sejam formados em curso de pedagogia, com habilitação em educação infantil.
18	Solicitar aos diretores dos estabelecimentos de educação infantil que orientem os professores para que, ao constatarem caso de violência contra as crianças, o relatem à direção e esta faça o devido encaminhamento aos setores competentes.

Fonte: PNPI (2010, p. 51-52)

Esta categoria dos Objetivos e Metas dialoga com as Diretrizes 10, 11 e 12 da Ação finalística para a Educação Infantil, anteriormente analisada. O que se destaca nessa categoria é que ela trata de questões mais específicas da formação dos Profissionais da EI no tocante à educação inclusiva.

A formação docente em educação inclusiva e em Libras está elencada nos objetivos e metas 4 e 5. Tais metas encontram-se em consonância com a Política Nacional de Educação Especial, na perspectiva da educação inclusiva (2008), que apresenta diretrizes específicas para a garantia da inclusão nas instituições educativas. No que se refere às crianças/pessoas surdas, é fundamental que estas se comuniquem e compreendam as aulas, seja por meio do atendimento educacional especializado ou por uso de recursos e materiais didáticos e pedagógicos adequados, o que requer a atuação de profissionais com conhecimentos específicos em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS).

A Lei nº 10.436/02 reconhece a Língua Brasileira de Sinais como meio legal de comunicação e expressão, determinando que sejam garantidas formas institucionalizadas de apoiar seu uso e difusão, bem como a inclusão da disciplina de Libras como parte integrante do currículo nos cursos de formação de professores e de fonoaudiologia. (BRASIL, 2008, p. 9)

Os sistemas de ensino devem se organizar para o atendimento das crianças surdas na perspectiva da educação inclusiva, desde a Educação Infantil, cuidando para seu desenvolvimento integral. Para a atuação do educador, tanto na educação especial como na rede regular de ensino, é fundamental que tenha conhecimentos, tanto na formação inicial como a formação continuada, referentes ao atendimento educacional especializado (BRASIL, 2008 p. 18-19).

A Meta 4 do PNE, que tem por objetivo a universalização do atendimento da pessoa com deficiência na rede regular de ensino, prevê:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas

habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014)

A estratégia 7 da meta 4 se refere especificamente aos alunos surdos e à Língua Brasileira de Sinais:

Garantir a oferta de educação bilíngue, em Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS como primeira língua e na modalidade escrita da Língua Portuguesa como segunda língua, aos (às) alunos (as) surdos e com deficiência auditiva de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas [...]. (BRASIL, 2014)

Cabe ressaltar os avanços significativos após a Educação Infantil ter finalmente integrado a Educação Básica, no entanto, para efetivação de todas as suas responsabilidades, algumas questões podem se apresentar como entraves, como aponta Coutinho (2017), no que se refere à formação de professores para atuar na primeira etapa da Educação Básica. Formação esta que, como já apresentado, é admitida pela LDB 9394/96 e realizada em nível médio, na Modalidade Normal.

No tocante a esse aspecto, destaca-se a importância do objetivo e meta 4, ao estabelecer que, até o final da vigência do Plano (2022), os professores de Educação Infantil tenham formação específica de nível superior, atentando-se para uma formação que considere as especificidades da Educação Infantil e as práticas inclusivas.

Considera-se a formação em nível superior, nos cursos de graduação em Pedagogia, tanto para o trabalho em creches como nas pré-escolas, como direito da criança pequena ao atendimento, cuidado e educação por profissionais com formação na área educacional. A professora ou professor da Educação Infantil deve ter um compromisso de respeito com a capacidade de aprendizagem e desenvolvimento da criança pequena, partindo da sua realidade social e cultural, e ampliando seus saberes “para intencionalizar o seu reconhecimento, conscientização, aprofundamento e ampliação, partindo dos quotidianos e conjugando na imprevisibilidade da vida concreta a ação pedagógica” (ALMEIDA, 2013, p. 143).

Destaca-se ainda que o objetivo e meta 18 resgata tema já apresentado nas Ações Finalísticas 9 do PNPI, acerca do enfrentando da violência contra as crianças, visando, dentre outros, ao “Fortalecimento e criação de redes locais de atenção às crianças e suas famílias” e a “Notificação e monitoramento dos casos de violência” (PNPI, 2010, p. 91).

Assim, nas recomendações para enfrentamento da violência nas creches, pré-escolas, escolas e instituições de acolhimento, há a previsão de “Colaboração das escolas com os órgãos do sistema de garantia de direitos, registrando e notificando casos e indícios de violência doméstica contra a criança” (p. 93).

O próprio PNE também indica, na estratégia 23 da meta 7, a necessidade de se:

Garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade [...]. (BRASIL, 2014)

Para que tais ações visando ao combate da violência contra as crianças sejam realizadas, ressalta-se a relevância dessa temática como parte integrante dos cursos de formação de professores, seja na formação inicial ou continuada.

Quadro 12: Planos e Planejamento para oferta da EI - Objetivos e metas do PNPI para a EI

Nº	Texto dos Objetivos e Metas
7	Assegurar que todos os Municípios tenham seu Plano Municipal de Educação, do qual faz parte a educação infantil, em consonância com o Plano Nacional de Educação.
8	Assegurar que, em três anos, todas as instituições de educação infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação, das famílias e das organizações representativas da comunidade, seus projetos pedagógicos, atendendo as diretrizes curriculares nacionais e as diretrizes curriculares para a promoção da igualdade racial, do Conselho Nacional de Educação. E assegurar que esses projetos estejam sendo aplicados.
9	Estabelecer em todos os Municípios, no prazo de três anos, um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia do cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais. Estimular nesse trabalho, a participação das instituições de ensino superior, bem como de organizações da sociedade civil com comprovada experiência na área.
14	Realizar estudos sobre custo da educação infantil e sobre os efeitos de curto, médio e longo prazo da frequência à educação infantil. Assegurar financiamento público nos órgãos competentes para tais estudos. Divulgar amplamente os resultados desses estudos.

Fonte: PNPI (2010, p. 51-52)

Os objetivos e metas 7, 8, 9 e 14 apresentam temáticas relacionadas à importância da organização e do planejamento da e na EI. Assim, são ressaltados como objetivos e metas tanto a criação de Planos Municipais de Educação (PME) tendo como base o PNE e incluindo a EI, como a elaboração dos projetos pedagógicos de cada instituição.

Apesar do PNPI utilizar, ao longo do documento, o termo Projeto Pedagógico, corrobora-se o posicionamento de Veiga (2003), ao avaliar que, justamente por conter uma intencionalidade, o Projeto é Político-Pedagógico, uma vez que está profundamente relacionado ao compromisso sociopolítico da população, de formação cidadã da

sociedade, que se cumpre na medida em que cumpre seu caráter pedagógico. Como já apresentado, e agora ressaltado por Veiga (2003), é necessário que o Projeto Político Pedagógico seja democrático, elaborado com a participação da equipe escolar, dos pais e da comunidade, e que atenda aos interesses da escola, da construção da sua identidade e da organização do seu trabalho pedagógico. No que se refere às instituições de EI, as DCNEI apontam ainda para uma concepção de Proposta Pedagógica que possibilite “novas formas de sociabilidade e de subjetividade comprometidas com a ludicidade, a democracia, a sustentabilidade do planeta e com o rompimento de relações de dominação etária, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e religiosa” (DCNEI, 2010, p. 17), de maneira a “prever a oferta de brinquedos e equipamentos que respeitem as características ambientais e socioculturais da comunidade” (DCNEI, 2010, p. 24).

Os objetivos e metas 9 e 14 demandam especial atenção ao apresentarem perspectivas que podem incorrer na privatização da Educação Infantil, bem como sua mercantilização. Assim, ao se incumbir que os municípios estabeleçam um sistema de supervisão e acompanhamento da EI, e estimulem para esse trabalho a participação de organizações da sociedade civil, “com comprovada experiência na área”, questionam-se os reais interesses das fundações e entidades que participaram do processo de elaboração do PNPI, conforme apresentado no segundo capítulo.

Tais preocupações se fazem válidas diante do cenário cada vez mais constante em que, tanto instituições como redes de ensino, que atendem à Educação Infantil, são bombardeadas com empresas que propõem vender “o projeto político pedagógico, a formação contínua dos profissionais da educação, os materiais de apoio pedagógico, os manuais de fichas e de atividades” (ALMEIDA, 2013, p. 135). No entanto, revelam-se incapazes de vender o que apenas uma formação sólida possui: a capacidade do professor/a de construir “dinâmicas educativas relevantes e significativas” e sua condição de “ouvir as crianças, na concretude da sua condição humana e social” (ALMEIDA, 2013, p. 135).

No que se refere à meta 14 e a previsão de estudos acerca dos custos da Educação Infantil, ressalta-se que esses não fazem menção à qualidade da educação, mas aos “efeitos de curto, médio e longo prazo da frequência à educação infantil”, novamente trazendo a perspectiva do investimento na primeira infância como capital importante para o futuro.

Quadro 13: Intersetorialidade - Objetivos e metas do PNPI para a EI

Nº	Textos dos Objetivos e Metas
10	Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, cultura, saúde e assistência na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de zero a três anos de idade.
17	Participar, com ações de educação infantil, de programas desenvolvidos pelos setores de assistência social, saúde e justiça, voltados às famílias ou responsáveis por crianças com idade entre zero e seis anos, que ofereçam orientação e apoio à educação de seus filhos, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência e outras formas de violação de direitos.

Fonte: PNPI (2010, p. 51-52)

Nos objetivos e metas 10 e 17 deparamo-nos com uma grande contribuição do PNPI e, conseqüentemente, do Marco Legal da Primeira Infância, ao destacar a relevância da intersetorialidade para as ações voltadas à primeira infância.

Estudiosos das políticas públicas, como Silva (2008), argumentam a respeito da falta de uma agenda com políticas de interesses comuns compartilhada por diferentes setores, ou seja, uma coordenação intersetorial, “para decidir sobre a implementação das políticas públicas, criando assim uma política comum e transversal de governo” (p. 93). Para Malvezzi e Nascimento (2020), a lógica da intersetorialidade e das redes intersetoriais surge, no campo das políticas públicas, “como uma estratégia do Estado para promover a articulação entre o setor público, privado e a sociedade civil, dada a complexidade dos problemas e a escassez de recursos” (p. 1).

Uma vez que a gestão pública seja democrática, as políticas intersetoriais podem ser consideradas complementares aos serviços das políticas sociais, melhorando as “condições de vida da população, na otimização e utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) e nos ganhos de escala e de resultados” (WANDERLEY; MARTINELLI; PAZ, 2020, p. 9).

Destaca-se que o contexto atual de pandemia da Covid-19 contribuiu para ressaltar a necessidade de políticas intersetoriais para atendimento à infância, não somente a educacional, por meio do atendimento nas instituições de Educação Infantil. Assim, a meta e objetivo 10, ao explicitar a necessidade de colaboração entre os setores da educação, cultura, saúde e assistência para atendimento das crianças de 0 a 3 anos, contribui para a indução de políticas conjuntas que considerem a creche como um dos equipamentos de garantia de direitos das crianças, e não o único.

A meta e objetivo 17 destaca ainda a necessidade da EI colaborar com “programas desenvolvidos *pelos setores de assistência social, saúde e justiça*”, destinados às crianças e famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Nesta perspectiva, é possível

defender políticas públicas que promovam a universalização da EI para todas as crianças e, em parceria, o setor educacional participar de programas das citadas áreas para atendimento daqueles em situações mais desfavoráveis socio e economicamente.

Contudo, ainda que a intersetorialidade seja considerada positiva e fundamental para um atendimento integral das crianças na primeira infância, cabe ressaltar que não há previsão de captação de novos recursos para execução das ações apresentadas pelo PNPI, dado que, como mencionado, seu financiamento tem origem no poder público. Neste sentido, como pensar em recursos para cumprir o plano diante da Emenda Constitucional 95, que limita por vinte anos os gastos públicos nas áreas sociais? Se o plano prevê ações intersetoriais, os recursos virão de quais áreas? Essas são algumas perguntas que emergem diante dos complexos desafios que se apresentam para cumprimento do PNPI.

Quadro 14: Conveniamento - Objetivos e metas do PNPI para a EI

Nº	Texto dos Objetos e Metas
16	Estabelecer uma política de conveniamento do setor público com entidades sociais beneficentes de assistência social sem fim lucrativo que oferecem educação infantil, que inclua, entre outros itens, diretrizes, critérios de qualidade, orientações operacionais e garantia de assistência técnica visando ao alcance do padrão de qualidade estabelecido para o atendimento público.

Fonte: PNPI (2010, p. 52)

Na contramão do direito à EI, constitucionalmente promulgado como um dever do Estado, apresenta-se o objetivo e meta 16, visando ao estabelecimento de convênios entre os setores públicos e privados para oferta do atendimento na Educação Infantil.

A oferta de EI por parte de políticas de conveniamento é destinada sobretudo à “população carente”, com prioridade “para crianças provenientes de famílias com níveis inferiores de renda” (ROSEMBERG, 2015, p. 228). Neste sentido, “a história brasileira e, também internacional, tem mostrado que a EI não tem escapado à lógica de produção e reprodução da pobreza via políticas: as crianças pobres tendem a frequentar instituições de EI de pior qualidade que as crianças não pobres.” (ROSEMBERG, 2007, p.11).

Para Flores e Peroni (2018), a política de conveniamento reduz a responsabilidade do Estado, fragilizando princípios constitucionais como o direito à educação, à qualidade, à gratuidade e à gestão democrática, ofertando, em contraposição, um atendimento com caráter beneficente, filantrópico ou comunitário. De acordo com as autoras, ainda que sejam realizadas com recurso público, a responsabilização pela qualidade é frágil, tendo sua fiscalização prejudicada, uma vez que sua administração é privada.

Dessa maneira, investe-se recurso público no setor privado, diminuindo a responsabilidade do Estado e gerando um jogo de forças, ao estabelecer uma entidade privada como administrador do dinheiro público. Tal fator, que contribui para criar um cenário de incompatibilidade para fiscalização e responsabilização, apresenta como resultado a privatização da EI, que afeta diretamente a ampliação da oferta em uma instituição pública, laica e de qualidade, como direito de todos e todas. Nesta perspectiva, também cabe questionar as concepções presentes na proposta de uma política de conveniamento com entidades sociais beneficentes de assistência social. Retomaremos o contexto histórico da EI, em que o atendimento em creches se dava na área da Assistência Social, sendo considerada apenas como lugar de guarda e cuidado? Como avançar em busca da efetivação da educação das crianças pequenas como direito de todos, tendo exclusivamente as instituições de EI como o lugar do cuidar e educar?

Da análise do conjunto das diretrizes, objetivos e metas da Ação finalística para a Educação Infantil no PNPI, depara-se com uma realidade política e legal de avanços e retrocessos constantes, como foram sendo evidenciadas ao longo deste capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do compromisso social com a Infância e com as crianças pequenas, este trabalho teve como objetivo principal analisar as diretrizes, os objetivos e as metas das Ações Finalísticas presentes na primeira versão do Plano Nacional pela Primeira Infância (2010-2022), no que versa a respeito da Educação Infantil. A partir das análises realizadas, buscou-se evidenciar se os interesses sociais e o direito à educação das crianças pequenas são efetivamente respeitados diante do que é proposto pelo referido Plano.

A história da infância no Brasil retrata as tensões e disputas para a efetivação da Educação Infantil, como direito tanto das crianças como de suas famílias, principalmente no que se refere às creches. A gênese do atendimento às crianças pequenas incluiu projetos de natureza filantrópica e assistencialista, priorizando as crianças pobres e vulneráveis, baseados na ideia de que pelo fato de serem pobres, não teriam condições de educar seus filhos.

Tais ações ganham força, sobretudo a partir da década de 1970, com a forte atuação dos organismos multilaterais, que passam a difundir e investir em programas embasados na concepção de formação de capital humano, com caráter economicista, filantrópico, beneficente e assistencialista. Assim, com foco nas famílias mais pobres e por meio do discurso da essencialidade do ambiente familiar na primeira infância para o desenvolvimento futuro das crianças, são difundidos programas de baixo custo, como as visitas domiciliares, programas de maternidade/paternidade responsáveis e atendimentos comunitários por mulheres sem formação acadêmica, em detrimento da expansão de creches e pré-escolas financiadas pelo poder público.

Tais iniciativas e a ausência de um atendimento estatal de qualidade contribuíram não apenas para o aumento de parcerias de conveniamento público-privada (FLORES; PERONE, 2018), mas também para divulgação da ideia de que tais programas informais e de baixo custo se apresentavam como ferramentas para amenizar as desigualdades no futuro das crianças. Ideia combatida por Rosemberg (2003), ao criticar os programas não formais menos por sua informalidade, mas sobretudo por se revelarem incompletos, dado que foram criados para solucionar questões emergenciais, com baixo custo e sem qualidade, sendo incapazes de combater a raiz dos problemas que se apresentam às famílias pobres.

Nesse contexto, a Educação Infantil no Brasil se insere na organização do sistema educacional brasileiro após a CF/88 e a LDB/96, como fruto da luta e militância de vários atores sociais. Passando a ser direito expresso na legislação nacional, a Educação Infantil significou um avanço para as crianças pequenas e suas famílias, culminando com o dever do Estado no que se refere à expansão das vagas em creches e pré-escolas. A Educação Infantil trilhou ainda caminhos importantes, nas últimas décadas, com relevantes avanços científicos no que tange às concepções de infância, criança e a EI expressas principalmente nos Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Destacam-se ainda as metas para sua expansão com qualidade, previstas no PNE (2014-2024), e sua inclusão no FUNDEB, de modo a condicionar a destinação de recursos públicos para um atendimento educacional considerado direito de todas as crianças.

Contudo, na contramão das concepções de Educação Infantil como direito de todas as crianças e da criança como sujeito de direitos, mais recentemente e, resgatando o cenário apresentado anteriormente, verifica-se uma incidência forte de setores privados nas políticas de EI. Com destaque para as “recentes descobertas da neurociência”, são apregoadas a ‘teoria do apego’ e do ‘investimento no início da vida’ como salvadoras do futuro das crianças pequenas. Tais discursos e defesas são constantemente enfatizados por fundações, organizações e empresas, como: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Bernanrd van Leer foundation, Instituto Alana, Unicef, dentre outras que apoiam e divulgam as concepções economicistas de atendimento à primeira infância.

Nessa perspectiva, é possível observar movimentos contraditórios: por um lado, os avanços no tocante ao cuidado e à educação das crianças na primeira infância, militância no reconhecimento da criança como sujeito de direitos e lutas por oferta de educação pública de qualidade como direito para todos e todas, atentando para as especificidades da infância. De outro, retrocessos nas correlações de forças com propostas sustentadas por meio de concepções compensatórias para atendimento focalizado nas camadas mais pobres e vulneráveis da população, uso dos escassos recursos públicos para ações que valorizam exclusivamente a neurociência como área indutora das políticas para a infância e outros.

Nesse contexto, o Plano Nacional pela Primeira Infância, objeto de análise desta dissertação, também apresenta contradições, ao tentar anunciar como concepções adotadas pelo texto aquelas que defendem a criança como sujeito de direitos, e a infância como fase que merece atenção e cuidado imediato; e, ao mesmo tempo, propor ações,

objetivos e metas que resgatem as propostas de cunho economicista apresentadas pelos organismos multilaterais e fundações.

A previsibilidade de contradições no PNPI pode ser observada já no início do documento, ao se considerar seu processo de elaboração, que contou com a participação de atores com atuações e compromissos tão dicotômicos como aqueles diretamente ligados às fundações e aos institutos anteriormente citados, divulgadores dos pensamentos economicistas e da Neurociência, quanto de pesquisadoras comprometidas com o direito de todas as crianças à EI, com a construção de políticas e documentos para uma EI de qualidade, como é o caso de Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos.

Um exemplo que atinge diretamente a área da Educação Infantil é o abarcado na categoria “Concepção e Finalidade da EI” (Diretriz 14 do PNPI), ao apresentar a EI como uma etapa em si mesma, como direito de todas as crianças, que não deve forçar ou antecipar os tempos das crianças, mas sim promover o desenvolvimento integral delas. Ou, ainda, na diretriz 15, do PNPI (2010), da ação relacionada à EI, que defende a valorização das expressões culturais como fator importante para a construção da identidade e da personalidade das crianças pequenas, sendo inseparáveis: infância e cultura. Contudo, apesar de tal defesa, baseada em documentos legais nacionais acerca da EI, ao longo do Plano se encontra discurso contraditório, ao defender o investimento na primeira infância como ‘estratégia inteligente e eficaz’ para o desenvolvimento dos pequenos, com foco no Ensino Fundamental e Ensino Médio e, conseqüentemente, para ganhos financeiros no futuro.

Em uma análise geral do documento, no que se refere à área da Educação Infantil, avalia-se que esta recebe grande destaque em todo o PNPI, sendo a etapa, bem como a creche e a pré-escola, citadas com frequência ao longo de todo o documento, e interlocução com as metas e objetivos previstos para as demais áreas abordadas, para além do que é prescrito na ação finalística específica da EI.

No que tange às demais áreas, é possível observar que aspectos do PNPI (2010) convergem com os avanços dos últimos anos para a efetivação dos direitos das crianças enquanto cidadãs, ainda que não sejam plenamente efetivados. O direito à saúde, por exemplo, de acordo com o Plano, deve permeá-las desde a pré-natalidade, bem como a gestante e família; com relação à saúde mental das crianças, há destaque para a importância da sensibilização e capacitação dos profissionais da área da saúde, de abrigos e da própria EI.

As reflexões e ações apresentadas pelo PNPI (2010), que envolvem as famílias das crianças pequenas, apresentam concepção de família que abrange o grupo de primeiro contato, com quem o bebê estabelece sentimentos de pertença, com suas particularidades nas relações humanas, ou seja, há famílias que não têm seu núcleo composto por mãe, pai e filhos, são avós e avôs cuidando ou criando netos, mães e pais solteiros ou viúvos, casais homoafetivos, dentre outras pluralidades de configurações familiares.

O Plano, de maneira assertiva, dá destaque ao direito de brincar de todas as crianças, direito geralmente relegado pelas autoridades públicas e sociedade, e descumprido para muitas crianças. Em se tratando dos espaços urbanos, o PNPI aponta como importante o resgate do brincar ao ar livre, dado que este acabou sendo trocado por lugares fechados, por falta de segurança, retomando sua função lúdica em espaços como as ruas e praças, para a vida cotidiana das crianças na primeira infância. Nesse quesito, o documento apresenta orientações diretamente ligadas à EI, no que se refere: ao papel do professor como mediador nas relações e propostas de brincadeiras; à formação de professores e a importância do resgate da dimensão lúdica para contribuir com os processos de desenvolvimento da criança; aos espaços designados para brincadeiras nas instituições de EI; à possibilidade de aprendizado das relações étnico raciais por meio da ludicidade e socialização na EI.

Tema que também merece destaque no PNPI se refere à proteção das crianças contra os diferentes tipos de violência, que impactam sobremaneira a vida e a saúde, tanto física como mental, das crianças. Tal enfrentamento só é possível, de acordo com o Plano, por meio do fortalecimento e da efetiva operacionalização de um Sistema de Garantia de Direitos. Ainda nessa dimensão de proteção, também são previstas metas e objetivos para o cuidado no que se refere ao uso das mídias e à pressão consumista sobre as crianças, tema pouco explorado, mas que se revela de extrema relevância, e para o qual o PNPI prevê ações de enfrentamento que envolvem a EI e a formação de professores da primeira infância.

Avalia-se que uma das maiores contribuições do PNPI esteja na defesa de ações intersetoriais para atendimento da primeira infância no país, quando propõe instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, da cultura, da saúde e da assistência social para o atendimento das crianças pequenas. O contexto pandêmico, no qual se finaliza este trabalho, e o conseqüente fechamento das instituições educativas, como forma de controlar o vírus da Covid-19, foi elucidador da necessidade de políticas intersetoriais para proteção da primeira infância.

Assim, em diferentes ações finalísticas, o PNPI faz menção à necessidade de ações conjuntas entre os setores sociais, para a efetivação de políticas voltadas às crianças. Na ação finalística da Saúde, por exemplo, o documento orienta que nas creches e pré-escolas sejam promovidas ações visando à saúde das crianças, articuladas com a área da educação e, no âmbito federal, que ações de suporte social sejam articuladas entre os ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social. Na ação finalística da Assistência Social, ao defender a proteção das crianças e o combate do trabalho infantil, recomendam-se ações que contribuam para que 100% das crianças estejam frequentando as instituições educativas. Para o enfrentamento da violência contra a criança, o Plano conclama os diversos setores: a EI; a Assistência Social, a Saúde e a Cultura, que tratam diretamente com os direitos fundamentais, para trabalharem em conjunto na elaboração de políticas voltadas a essa questão.

Nessa perspectiva, o MLPI, lei aprovada a partir do PNPI, prevê em seu Art. 3º que o atendimento das crianças em sua integralidade demanda ações de vários setores que evidenciem as necessidades específicas da infância, no tocante aos aspectos físicos, emocionais e biológicos das crianças pequenas. Para tanto, convém ressaltar a urgência e relevância de que a intersetorialidade das políticas aconteça por meio dos setores públicos e não apenas por meio dos serviços de fundações e organizações não governamentais. No que se refere às propostas direcionadas à EI, cabe ressaltar que o PNPI não apresenta grandes avanços diante do que já havia sido preconizado por leis e documentos anteriores a ele, como a CF/88, a LDB, o ECA, o PNE e DCNEI. Esse conjunto de documentos citados, dentre outros orientadores da Política Nacional de EI, já apontava para a centralidade “na criança, a razão de ser e do fazer na Educação Infantil” (ALMEIDA, 2013, p. 141), com vistas ao desenvolvimento integral, à proteção e prevenção de riscos, à inclusão social e participação na vida comunitária. Desse modo, a histórica luta pela ampliação da EI de qualidade para todos já tem apresentado, há décadas, perspectivas ainda mais avançadas para a primeira infância, ao defender espaços adequados às características e ao desenvolvimento dos pequenos, o contato com a natureza, o lugar social que a criança ocupa, tanto na zona rural quanto na urbana, seu direito como cidadã de opinar, sugerir e criar, dando-lhes voz e auscultando-as, além de escutá-las.

Assim, o PNPI se revela um instrumento para a elaboração e implementação de políticas públicas para a primeira infância, dado que reúne em um único documento

objetivos e metas para diferentes áreas no que se refere ao atendimento das crianças pequenas e suas famílias. Entretanto, ao sofrer influência das fundações, organizações e organismos multilaterais, que participaram de sua elaboração, deixa evidente a abertura para um retrocesso, por meio das concepções defendidas a partir das “janelas de oportunidades” e da “teoria do apego”. Ressalta-se, ainda, que os atores para quem o Plano se destina, ou seja, as pequenas e os pequenos, não foram ouvidos. Diante do cenário de não avanços e talvez como um dos maiores retrocessos que o PNPI traz para a área da Educação Infantil, destacam-se os objetivos e as metas previstas para a expansão da EI, por meio do estabelecimento de uma política pública de conveniamento entre o setor público e o privado, retomando o atendimento destinado às crianças oriundas de famílias pobres, de caráter beneficente, filantrópico ou comunitário e com baixa qualidade. Diante das estratégias estabelecidas na Meta 1 do PNE, que preconiza a expansão de creches e pré-escolas, atentando para uma série de condições para a oferta de qualidade, avalia-se que o PNPI fragiliza princípios constitucionais, como o direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade para todas as crianças.

A partir da investigação realizada, foi possível distinguir que, mesmo com avanços na Educação Infantil, nas últimas décadas, encontram-se ainda presentes disputas e tensões no tocante às políticas educacionais que tratam da efetivação do direito à educação, e dentro dela o direito à Educação Infantil. É necessário reivindicar que a EI seja de fato um direito efetivo de todas as crianças, e que a garantia desse direito se dê pelo simples fato de serem cidadãos (CAMPOS, 2013).

Nesse sentido, a militância por políticas públicas para EI precisa ter viés descolonizador e emancipatório para a infância, e não reprodutor da lógica do mercado. Que as crianças tenham seu tempo e espaço de serem crianças, de produzirem cultura, de se movimentarem, de experimentarem e experienciarem a infância. Ao se elaborar uma lei ou uma política pública destinada às crianças pequenas, o pressuposto que não pode ser desconsiderado é a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, e, no que tange às crianças, é imprescindível a consideração das necessidades e especificidades inerentes à infância.

Evidencia-se a necessidade do desenvolvimento de outras pesquisas acerca da temática, de maneira a acompanhar e analisar o cumprimento das metas e ações previstas no PNPI, bem como a regulamentação do MLPI, uma vez que são escassas as pesquisas referentes a tais temáticas. Dado que no final do ano de 2020 foi aprovada nova versão do Plano, sob a coordenação da Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância,

estendendo os conteúdos previstos até 2030, tais pesquisas se revelam necessárias para avaliar a garantia dos direitos das crianças pequenas à educação de qualidade e às demais áreas previstas no Plano.

Por fim, destaca-se a atualidade da metáfora de Rosemberg (2003), quando comparou a EI com a maldição de Sísifo - que empurrava uma pedra ladeira acima e, por imposição dos deuses, ela eternamente escorregava, levando-o a empurrar novamente - ou seja, houve grandes avanços, mas “escorregamos ladeira abaixo com os retrocessos”, situação agravada a partir da aprovação da EC 95/2016, que congelou gastos públicos para áreas sociais, diretamente citadas no PNPI como relevantes para cumprimento do documento, dentre as quais se destaca a Educação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ordália Alves. A criança e o brincar na contemporaneidade. *In*: ALMEIDA, Ordália A.; SALMAZE, Maria Aparecida (orgs). **Primeira Infância no século XXI: direito das crianças de viver, brincar, explorar e conhecer o mundo**. Campo Grande: Ed. Oeste, 2013.

AMORIM, Katia de Souza; BARRETO, Angela Maria Rabelo; GOMES, Maria de Fátima Cardoso; MACÁRIO, Alice de Paiva; NEVES, Vanessa Ferraz Almeida; OLIVEIRA, Zilma Maria Ramos; ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. Continuando o debate sobre cuidado e educação de crianças nos primeiros anos de vida. **Teoria e prática da Educação**, v. 23, n.1, p. 22-35, jan./abr. 2020.

ANDRADE, Lucimary Barnabé Pedrosa de. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193 p. ISBN 978-85-7983-085-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ANJOS, Cleriston Izidro. GOBBI, Maria Aparecida. Infâncias e pesquisas: problematizações epistemológicas, metodológicas e éticas. *In*: ANJOS, Cleriston Izidro. GOBBI, Maria Aparecida (orgs.) **Humanidade & Inovação**. Palmas, v.7, n. 28, dez./2020.

ANJOS, Cleriston Izidro; PEREIRA, Fábio Hoffmann, Educação infantil em tempos de pandemia: outros desafios para os direitos, as políticas e as pedagogias das infâncias. *In*: Dossiê Especial: Educação infantil em tempos de Pandemia. **Revista de Zero a Seis**. ISSN 1980-4512, v. 23, n. Especial, jan./jan., p. 3-20, 2021.

ARCE, Alessandra. **Lina, uma criança exemplar! Friedrich Froebel e a pedagogia dos jardins-de-infância**. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2002, n.20, pp.107-120.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista de Zero-a-seis**. ISSN 1980-4512, v. 19, n. 36, jul./dez, p. 206-222, 2017.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Creche não é direito público subjetivo: uma questão de política pública ou de interpretação jurídica? *In*: Maria Lilia Imbiriba Sousa Colares; Sinara Almeida da Costa. (Orgs.). **A educação infantil no centro do debate: do direito adquirido às práticas cotidianas desenvolvidas nas creches e pré-escolas**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2017, v. 1, p. 55-73.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, nº 24. p. 53-65. set/dez. 2003.

BARTOSZECK, A. B.; BARTOSZECK, F. K. **Neurociência dos seis primeiros anos: implicações educacionais**, 2012, p. 1-24. Disponível em: <http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/projeto_estrategico/argumentos_neurologicos_neurociencia_6_prim_anos_bartoszeck.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional 53**, de 19 de dezembro de 2006. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional 59**, de 11 de novembro de 2009. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95**, de 15 de dezembro de 2016. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Câmara dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.796/2013**, de 6 de abril de 2013. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm> Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.005/2014**, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.306/2016**, de 04 de julho de 2016. Altera a lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na Educação Infantil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13306.htm#art1>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.257/2016**, de 8 de março de 2016. Políticas Públicas para a Primeira Infância/ Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm> Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado Federal 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Especial**. Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil/Secretaria de Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil/Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal pela Primeira Infância**. Cadernos de Trabalhos e Debates 1. Brasília. 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Câmara dos Deputados, Cadernos de trabalhos e debates, 2016. 532 p.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, nº 106, mar. 1999, p. 117-127.

CAMPOS, Roselane Fátima. "Política pequena" para crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**. vol. 17, n.49, jan.-abr. 2012, p.81-105.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das crianças pequenas como estratégia para o "alívio" da pobreza. **Inter-Ação, Rev. Fac. Educ. UFG**, jul/dez. 2008, p. 241-263.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.39, n. 1, p.195-209, jan./mar. 2013.

CAMPOS, Rosânia. **Entrevista concedida pela pesquisadora e docente da UNIVALLE sobre o Marco Legal da Primeira Infância à ANPED**. 08 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/marco-legal-da-primeira-infancia-entrevista-com-rosania-campos-univille>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 20/2009**, aprovado em 11 de novembro de 2009. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2009a.

CORREA, Bianca. Educação na primeira infância: Direito Público x Capital Humano. *In*: CASSIO, Fernando (Org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2019. p. 83-89.

COUTINHO, Angela Scalabrin. As políticas para educação de crianças de 0 a 3 anos no Brasil: avanços e (possíveis) retrocessos. **Laplage em Revista** (Sorocaba), v. 3, n.1, jan-abr. 2017, p. 19-28.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação e as Constituições brasileiras. **Educação Brasileira**. Brasília, v. 7, n. 14, 1985, p. 81-107.

CRUZ, Maria Nazaré da. Educação Infantil e Ampliação da obrigatoriedade escolar: implicações para o desenvolvimento da criança. **Cadernos Cedes, Campinas**, v. 37, n. 102, p. 259-276, maio/ago., 2017.

DOMICIANO, Cassia. O Projeto 'Nave-mãe' no município paulista de Campinas e os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio: tendências de privatização da Educação Infantil. **Políticas Educativas**, v. 6, p. 90-106, 2012.

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, junho 2006.

FLORES, Maria Luiza; PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: desafio à consolidação do direito no contexto emergente da nova filantropia. **Roteiro**, Joaçaba, v. 43, n. 1, p. 133-154, Jan/abr. 2018.

KAPLAN, Carina Viviana; SARAT, Magda. Infância, tempo e escolarização: aproximações sobre o tema no Brasil e na Argentina. **Cadernos Cedes, Campinas**, v. 37, n. 102, p. 277-294, maio-ago., 2017.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. O Jogo e a Educação Infantil. *In*: KISHIMOTO, M. Tizuko (Org). **Jogo, brinquedo, brincadeiras e a educação**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

KRAMER, Sônia; NUNES, Maria Fernanda R.; CORSINO, Patrícia. Infância e criança de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 3, n. 1, 220p. 69-85, jan./abr. 2011.

KUHLMANN JR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, Mai/jun./ago. 2000.

KUHLMANN JR, Moysés. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. 7. ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 2015.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas em educação. São Paulo: EPU, 1986.

MALVEZZI, Cilene Despontin; NASCIMENTO, Juliana Luporini do. A teoria ator-rede e o estudo da intersetorialidade nas políticas públicas. **Interface (Botucatu)**, n. 24, 2020.

MAUDONNET, Janaina Vargas de Moraes. O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e seus efeitos nas políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 41, e224566, p. 1-15, 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO PARANÁ. CONANDA: O que é CONANDA? Paraná. 21 jun. 2010. Disponível em: < <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1563.html>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. A Comunicação cotidiana entre professores e famílias no processo de compartilhamento da educação da criança pequena na educação infantil. *In*: BARREIRO, Alex; CAVALCANTE, Nélia Aparecida da Silva; FARIA, Ana Lúcia Goulart de (Orgs.) **Pesquisas e pedagogias**: educação para as diferenças. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 169-168, 2020.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debates, Pelotas**, 17(2), p. 29-40, jul./dez. 2011.

NASCIMENTO, Maria Leticia. Algumas considerações sobre a infância e as políticas de educação infantil. **Revista Educação & Linguagem**, v. 14, n. 23/24, p. 146-159, jan./dez. 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 24, 2020.

PNPI. **Plano Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, dezembro/2010. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Completo.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA 2011-2012 (Documentário). Direção de Gustavo Amora. Brasil. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=XNuIvO2h2z0>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

RELATÓRIO DO 1º CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PNE: BIÊNIO 2020. Disponível em <http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf> Acesso em: 10 maio 2018.

RODRIGUES, Wallace. Educação infantil e vulnerabilidade social: infância pobre e sem educação formal. **Revista Didática Sistêmica**. v. 18, n. 2, p. 30-42, 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, março 2002, p. 7-24.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, março/2002, p. 25-63.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**. V. 14, n. 1(40), p. 177-194, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Educação infantil pós-FUNDEB**: avanços e tensões. Apresentado no Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais. Curitiba, agosto 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, set./dez. 2010, p. 693-728.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas Públicas e qualidade da educação infantil. *In*: ARTES, A.; UNBEHAUM, S. (Org.). **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. São Paulo, Cortez Editora, 2015.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas Públicas e qualidade da educação infantil. *In*: ARTES, A.; UNBEHAUM, S. (Org.). **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

ROSSI, Fernanda; HUNGER, Dagmar. Identidade docente e formação continuada: um estudo à luz das teorias de Zygmunt Bauman e Claude Dubar. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 101, n. 258, maio/ago. 2020, p. 313-336.

SANTOS, Solange Estanislau; ANJOS, Cleriston Izidro. FARIA, Ana Lúcia Goulart de. A criança das pesquisas, a criança nas pesquisas... A criança faz pesquisa? Dossiê: Pesquisa em Educação: abordagens metodológicas. **Práxis Educacional**, v. 13, n. 25, 2017.

SANTOS, Solange Estanislau; MACEDO, Elina Elias de. Direito da criança pequenininha a creche: disputas e retrocessos na educação infantil. **Nuances: estudos sobre Educação**. Presidente Prudente-SP, v. 28, n. 3, p. 8-22, set./dez, 2017.

SARMENTO, Manuel Jacinto; GOUVEA, Maria Cristina Soares. **Estudos da Infância**: Educação e Práticas Sociais. Petrópolis. RJ: Editora. Vozes, 2009. p. 17-33.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Gerações e Alteridade: interrogações a partir da Sociologia da infância. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 91, maio/ago. 2005, p. 361-378.

SECRETARIA EXECUTIVA DA REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. Quem Somos. Brasília. 2018. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 15 maio 2020.

SILVA, Gustavo Tavares da. Políticas públicas e intersectorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrópole**, 19, jan./jun., p. 81-97, 2008.

SPOSATI, Adaílza. **Assistência x Assistencialismo x Assistência Social**. Coletânea de textos básicos. Brasília: CNAS, 1995. p. 28-32.

TUNES, Elizabeth; PRESTES, Zoia. Apontamentos sobre Educação de bebês e de crianças pequenas. **Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n. 1, jan./abr. 2019, p. 32-43.

VEIGA, Ilma Passos A. Projeto Político-Pedagógico da escola: uma construção possível. *In*: VEIGA, Ilma Passos A (Org.). Campinas, SP: Editora Papyrus, 2003.

VIEIRA, Livia Maria Fraga Vieira. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da Conae 2010. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set., 2010.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MARTINELLI, Maria Lúcia; PAZ, Rosângela Dias O. da. Intersectorialidade nas políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 137, p. 7-13, jan./abr., 2020.