



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

DHYOVANA GUERRA

**CONTENÇÃO E LIBERAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA:  
TENDÊNCIAS PREDOMINANTES NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO  
ENSINO FUNDAMENTAL (2006 – 2016)**

CASCAVEL – PR  
2020



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

**CONTENÇÃO E LIBERAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA:  
TENDÊNCIAS PREDOMINANTES NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO  
ENSINO FUNDAMENTAL (2006 – 2016)**

DHYOVANA GUERRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE – *Campus* de Cascavel, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre(a) em Educação.

Orientador(a):  
Profa. Dra. Ireni Marilene Zago Figueiredo

CASCADEL – PR  
2020

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Guerra, Dhyovana

Contenção e Liberação na Política Educacional brasileira: tendências predominantes na Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006-2016) / Dhyovana Guerra; orientador(a), Ireni Marilene Zago Figueiredo, 2020. 152 f.

Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel, Centro de Educação, Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2020.

1. Política Educacional. 2. Educação Infantil. 3. Ensino Fundamental. 4. Política de Contenção e Liberação. I. Figueiredo, Ireni Marilene Zago. II. Título.



Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Campus de Cascavel CNPJ 78680337/0002-65  
Rua Universitária, 2069 - Jardim Universitário - Cx. P. 000711 - CEP 85819-110  
Fone:(45) 3220-3000 - Fax:(45) 3324-4566 - Cascavel - Paraná



## DHYOVANA GUERRA

Contenção e Liberação na Política Educacional Brasileira: tendências predominantes na Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006 - 2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa Educação, Políticas Sociais e Estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

Orientador(a) - Ireni Marilene Zago Figueiredo

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Angela Mara de Barros Lara

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Isaura Monica Souza Zanardini

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Cascavel, 14 de fevereiro de 2020

Aos meus pais, pela persistência;  
à *Coeta*, pela valentia;  
ao tempo, pela gentileza  
e  
à vida, pela poesia.

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto das oportunidades que tive até aqui, por isso sou grata a todos que, de alguma forma, contribuíram em meu processo formativo. De modo particular, transbordo de gratidão pelas manifestações de carinho e apoio recebidas durante meu percurso de formação acadêmica, principalmente daqueles que foram fontes de inspiração intelectual e/ou que auxiliaram e acompanharam de perto a elaboração desta pesquisa.

À minha orientadora, Professora Dra. Ireni Marilene Zago Figueiredo, pela sensibilidade e humanidade, comprometimento e rigor teórico-metodológico com os quais me orientou em mais esta pesquisa; agradeço a confiança e o estímulo à minha autonomia intelectual.

À banca examinadora, Professora Dra. Isaura Monica Souza Zanardini, Professora Dra. Ângela Mara de Barros Lara e Professor Dr. João Batista Zanardini, pela disposição e contribuições significativas para o aprimoramento deste texto.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unioeste – *Campus* de Cascavel –, pelas reflexões proporcionadas durante as aulas.

Às queridas Sandra, Silvia e Luana, pelo exímio trabalho na Secretaria do Programa.

Aos pesquisadores e amigos do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional e Social – GEPPES –, pela satisfação da convivência e pelas significativas contribuições; à Sandreana e ao Zanardini, pelo incentivo e auxílio com a primeira versão do projeto; ao Deitos, pelo espaço cedido para a realização do Estágio de Docência.

Aos colegas de turma, especialmente para as queridíssimas colegas e amigas Amanda, Jaqueline, Jéssica e Thays, pela agradável companhia, risos e prozas na “esquina democrática”, pelas bibliografias, cafés, angústias e alegrias compartilhadas; à Angélica Limberger (*in memoriam*), cuja *passagem* marcou a turma 2018-2019. Jéssica e eu nos despedimos de uma amiga e companheira de orientação, o mundo se despediu de uma mulher forte. Agradecemos pelos ensinamentos proporcionados na sua curta, porém intensa jornada terrena.

À querida Nayara Roteski, pela doçura e amizade; ao meu amigo “Batman” (Matheus Alessandro), pelo exemplo de coragem.

Aos meus familiares, especialmente aos meus pais, Ilizeu Guerra e Nilce T. Debiasi Guerra, pela esperança e persistência e à minha irmã, Fernanda Guerra, pela companhia; sou grata pelo apoio material e afetivo sem os quais poucas coisas, ou nada, teriam sido possíveis. Aos nonos, Maria R. Maculan e Gildo Guerra; Ida Bombarda e José Debiasi, que, nos últimos meses, têm dado à família uma grande lição de perseverança.

Ao Chrystian A. G. Haerter, pelo incentivo, por compartilhar comigo seu projeto de vida e ser fonte de amor, carinho e cuidado; pelo valioso apoio nos dias de insegurança.

À Sinimar e ao Matheus, por me ajudarem na escrita do meu “livro” de histórias (e poemas) preferido.

À Unioeste, pelas amizades e oportunidades proporcionadas.

À Capes, pelo auxílio financeiro por meio da concessão de bolsa de estudo.

## Poemas e dissertação

Escrever é construir-me em liberdade  
ao conceder fluidez ao pensamento  
    permitir formas ao sentimento  
para me transformar em eternidade  
    expressar o que há na essência  
    ao registrar pequenas histórias  
    revelar os excertos de memória  
acolher estes fragmentos é resistência  
    letras no papel signos entalhados  
    palavras ao vento ação coletiva  
    frase recitada manifestação afetiva  
escrever é esculpir minha existência  
na busca de sensibilidade e leveza  
para uma alma que clama por vida  
    no embalo das rimas é movida  
    por simplicidade e singela beleza  
e mesmo com detalhes não escritos  
das histórias que não serão publicadas  
    nas grandes revistas qualificadas  
    nem nestas notas de rodapé  
    páginas escritas constantemente  
entrelaçam os poemas à dissertação  
pela vida que pulsa e me transborda  
na energia que me explode nas mãos

Dhyovana Guerra  
- *Arquivos pessoais*

GUERRA, Dhyovana. **Contenção e liberação na política educacional brasileira: tendências predominantes na política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006 – 2016)**. 2020. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Sociedade, Estado e Educação, Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2020.

Orientadora: Profa. Dra. Ireni Marilene Zago Figueiredo

## RESUMO

Ao longo deste texto examina-se, nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, quais são os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e de Liberação. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental. No âmbito teórico-conceitual, partiu-se do pressuposto de que documentos de política constituem o resultado de interesses contraditórios, situados historicamente. Assim, as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, constitutivas e constituintes da Política Social, são produzidas no contexto socioeconômico e político-ideológico que, a partir da década de 1990, expressaram o embate entre os direitos sociais proclamados e positivados e as políticas neoliberais de ajuste econômico implementadas. Nesse movimento, recuperaram-se os conceitos de Contenção e Liberação, estudados por Cunha (1979), na década de 1970, no Brasil. Para Cunha (1979), as Políticas de Contenção visam conter as demandas educacionais e as Políticas de Liberação visam proporcionar a elevação dos níveis de escolaridade. Todavia, as funções econômicas e político-ideológicas da relação entre educação, desenvolvimento do país e a equalização de oportunidades de ascensão social, responderam tanto às particularidades da década de 1970 quanto às Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, elaboradas entre 2006 e 2016. Notadamente, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996 provocaram diversas mudanças na organização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental que se expressaram, em parte, nas alterações do ordenamento normativo brasileiro, ao incorporar, dissimular e/ou se contrapor aos argumentos político-ideológicos e econômicos. Como resposta à pesquisa realizada, pode-se verificar que a Contenção e a Liberação são tendências predominantes na Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, no período de 2006 e 2016, conforme exposto neste texto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Educacional. Educação Infantil. Ensino Fundamental. Política de Contenção e Liberação.

GUERRA, Dhyovana. **Containment and Release Policy in the Brazilian Education**: predominant tendencies in the Early Childhood Education and Elementary School (2006 – 2016). Dissertation (Master in Pedagogy) - Western Paraná State University – UNIOESTE, Cascavel, 2020.  
Adviser: Prof. Dr. Ireni Marilene Zago Figueiredo

### ABSTRACT

Along this text an examination of the Education for Early Childhood and Elementary School – elaborated between the years of 2006 and 2016 – is proceeded concerning what are the political and ideological arguments which incorporate, dissimulate or work against the Containment and Release Policy. Therefore a bibliographic and documental research was carried out. Concerning the theoretical and conceptual area, the starting point was set on the presumption that political documents are the result of contradictory interests which are historically situated. So, the Early Childhood and Elementary School policies, which are constituents and constitute the Social Policy, are produced in the social, economical and political-ideological context that, since de decade of 1990, expresses the confrontation between the social rights that were proclaimed and legalized and the implemented neoliberal policies of economical adjustments. In this movement, the concepts of Containment and Release studied by Cunha (1979), in the decade of 1970, in Brazil, are recuperated. For Cunha (1979), the Policy of Containment has as goal to contain the educational demands and the Releasing one looks for elevating the schooling levels. Even though, the economical, ideological and political functions of the relation between education, the development of the country and the equalization of the opportunities of social level ascension answered the particularities of the decade of 1970 as well as the ones for the Early Childhood and Elementary School – elaborated between the years of 2006 and 2016. Perceptively the Federal Constitution of 1988 as well as the National Low of Basis and Directives for the Education (LBD) n. 9.394/1996, promoted several changes in the Early Childhood and Elementary School Education which were, in part, expressed by the alterations of the Brazilian normative ordainment by incorporating, dissimulating or\and taking a contrary position concerning the economical, political and ideological establishments. As an answer of the research that was carried out one can mention that the Containment and Release Policy – elaborated between the years of 2006 and 2016 – are predominant tendencies of the Early Childhood and the Elementary school Education, as one can notice along this text.

**Keywords:** Educational Policy. Early Childhood Education. Elementary school. Containment and Release Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Quadro 1** – Redação dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988..... 98
- Quadro 2** – Alterações realizadas na redação dos incisos I, II, e IV do artigo 208 da Constituição Federal de 1988 e redação dos parágrafos 1º e 2º..... 101
- Quadro 3** – Alterações realizadas na redação dos parágrafos 2º e 4º, do Art. 211, da Constituição Federal de 1988 e a inclusão dos parágrafos 3º e 5º.....103
- Quadro 4** – Alterações realizadas na redação do parágrafo 3º, do artigo 212, da Constituição Federal de 1988.....107
- Quadro 5** – Alterações realizadas na redação do *caput* do artigo 214, da Constituição Federal de 1988.....107
- Quadro 6** – Leis elaboradas entre 2006 e 2016 para a Educação Infantil.....109
- Quadro 7** – Lei elaborada entre 2006 e 2016 para o Ensino Fundamental.....112

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1** – Resultados da microssimulação do Banco Mundial sobre a proporção de pessoas pobres (*poverty headcount ratio*) no Brasil para 2016-2017, considerando o cenário 1, comparada aos dados de 2014 e 2015 ..... 51

**Tabela 2** – Resultados da microssimulação do Banco Mundial sobre a proporção de pessoas pobres (*poverty headcount ratio*) no Brasil para 2016-2017, considerando o cenário 2, comparada aos dados de 2014 e 2015..... 51

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEE/PR	Conselho Estadual de Educação do Paraná
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica
CME	Conselhos Municipais de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GEPPES	Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social
GPEFOR	Grupo de Pesquisa em Educação e Formação de Professores
GT	Grupo de Trabalho
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NEBAS	Necessidades Básicas de Aprendizagem
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio

ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNAD	Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAL	<i>Structural adjustment loans</i>
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TPE	Todos Pela Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1. AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL NO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO DA DÉCADA DE 1990.....</b>	<b>26</b>
1.1 ESTADO, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	27
1.2 NEOLIBERALISMO, ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL .....	48
<b>2. CONTENÇÃO E LIBERAÇÃO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL (2006-2016) .....</b>	<b>71</b>
2.1 ESTADO, NEOLIBERALISMO E O DIREITO À EDUCAÇÃO .....	72
2.2 A CONTENÇÃO E A LIBERAÇÃO NO ORDENAMENTO NORMATIVO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E O ENSINO FUNDAMENTAL (2006-2016) .....	94
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>149</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo da Política Educacional brasileira, de modo particular das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, é decorrente da formação no Curso de Pedagogia, realizada na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus* de Cascavel – PR. Destacam-se, nesse percurso, as pesquisas desenvolvidas por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/Fundação Araucária/Unioeste)<sup>1</sup> e a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)<sup>2</sup>, bem como as contribuições da disciplina de Política Educacional Brasileira I<sup>3</sup> e a participação em Grupos de Pesquisa<sup>4</sup>.

No desenvolvimento do primeiro projeto de Iniciação Científica, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, investigou-se o processo de implementação da Lei Nº 11.274/2006, que ampliou o Ensino Fundamental de 8 para 9 anos de duração, com a obrigatoriedade da matrícula para as crianças a partir dos 6 anos de idade. A pesquisa de campo, na cidade de Cascavel – PR, teve como finalidade analisar a concepção que apresentavam os professores regentes do primeiro ano, da rede municipal e particular de ensino, sobre a ampliação do Ensino Fundamental.

A pesquisa sobre a Lei Nº 11.274/2006 instigou a continuidade dos estudos no âmbito da Política Educacional e, portanto, durante o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) priorizou-se a revisão bibliográfica sobre a Lei Nº 12.796/2013, que dispõe, dentre outras questões, sobre a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 anos de idade na Pré-escola. O problema de investigação foi o de compreender as relações possíveis entre a Lei Nº 11.274/2006 e a Lei Nº 12.796/2013 no tocante à obrigatoriedade da matrícula.

O desenvolvimento do TCC, concomitantemente ao desenvolvimento do segundo projeto de Iniciação Científica<sup>5</sup>, possibilitou ampliar os estudos sobre as

---

<sup>1</sup> “O primeiro ano do Ensino Fundamental de nove anos na concepção de professores da rede municipal e particular de Cascavel-PR” (2014-2016), orientado pela Profa Dra Eveline Favero; e “Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental: uma atualização da legislação Pós-Constituição de 1988” (2017-2018), orientado pela Profa Dra Ireni Marilene Zago Figueiredo.

<sup>2</sup> Trabalho intitulado *A ampliação da Educação Infantil: a problemática da obrigatoriedade no Ensino Fundamental e na Pré-Escola e as possíveis relações entre a Lei Nº 11.274/2006 e a Lei Nº 12.796/2013* (2017), orientado pela Profa Dra Ireni Marilene Zago Figueiredo.

<sup>3</sup> Disciplina ministrada pelo Prof. Dr. João Batista Zanardini, em 2016.

<sup>4</sup> Grupo de Pesquisa em Educação e Formação de Professores (GPEFOR) e Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social (GEPPES).

<sup>5</sup> Realização dos trabalhos no período de agosto/2017 a março/2018, por Dhyovana Guerra e, a partir de março/2018, por Priscila Waldow.

mudanças mais recentes realizadas na legislação da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, pós-Constituição Federal de 1988, a primeira Constituição na história do Brasil a referir-se às garantias da efetivação do dever do Estado para com a Educação Infantil e que representou a conquista de direitos reivindicados pelos movimentos sociais (MOREIRA; LARA, 2012).

A aproximação com as categorias Contenção e Liberação ocorreu durante a disciplina de Política Educacional Brasileira I, em 2016, visto que o texto “Política educacional: contenção e liberação”, que constitui o capítulo 5 do livro *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, de Luis Antônio Cunha (1979), compõe a bibliografia básica da disciplina. O estudo de Cunha refere-se ao contexto social da década de 1970, no Brasil, em relação aos níveis superior e médio de ensino, bem como ao ensino de 1º grau.

As inquietações provocadas pelas discussões em sala de aula propiciaram o interesse em investigar estas categorias a partir da década de 1990, no âmbito da Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, todavia com o discernimento das particularidades em relação ao contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1970, analisado por Cunha (1979), e com o período de pesquisa delimitado entre 2006 e 2016.

Em decorrência dos estudos realizados, particularmente na elaboração do TCC, percebeu-se a necessidade da continuidade e aprofundamento das pesquisas no tocante às Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Assim sendo, a delimitação do período de 2006 a 2016 justifica-se pelo fato de que em 2006 foi aprovada a Lei Nº 11.274/2006, a qual dispõe sobre a ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos de duração, com a obrigatoriedade da matrícula para crianças a partir dos 6 anos de idade; e 2016 devido ao prazo para a implementação da Lei Nº 12.796/2013 que dispõe, entre outras questões, sobre a obrigatoriedade da matrícula para as crianças a partir dos 4 anos de idade na Pré-escola.

A opção por abordar, concomitantemente, as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental deve-se aos estudos anteriores. Por meio desses estudos, compreendeu-se que as reformas empreendidas em uma das etapas, conseqüentemente, têm alterado a organização da outra, de modo particular, no que diz respeito à matrícula obrigatória aos 6 anos no Ensino Fundamental, e aos 4 anos, na Educação Infantil.

A partir do exposto, o anteprojeto foi elaborado e, após a aprovação no processo de seleção do Programa de Pós-Graduação em Educação – Nível de Mestrado (PPGE), o projeto inicial foi aprimorado por meio das orientações e da apresentação no Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social (GEPPE), em particular em relação ao problema de pesquisa e respectivos objetivos, geral e específicos. O problema de pesquisa ficou assim delineado: Como as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, elaboradas entre 2006 e 2016, incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação?

O objetivo geral, por sua vez, está vinculado ao problema de pesquisa e, portanto, visa examinar, nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, quais são os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõe às Políticas de Contenção e Liberação.

O objetivo geral se desdobrou em dois objetivos específicos, a saber: a) Compreender as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, tendo como referência o contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990; b) Estudar a relação entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – e os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação.

No tocante às Políticas de Contenção e de Liberação, Cunha (1979) expõe que as Políticas de Contenção são aquelas formuladas no sentido de conter o aumento descontrolado das oportunidades escolares, ou seja, funcionariam como barreiras, implementadas no sentido de conter as demandas educacionais. Já as Políticas de Liberação são aquelas que resultam, ou que podem resultar, na elevação dos níveis de escolaridade. Ambas possuem funções econômicas, relacionadas às questões de consumo e às funções político-ideológicas, na relação entre educação, desenvolvimento do país e a equalização de oportunidades.

No contexto da década de 1970, analisado por Cunha (1979), e no atual contexto socioeconômico e político-ideológico, o sistema escolar brasileiro desempenhou, e continua a desempenhar, uma dupla função: a de discriminar e a de dissimular os processos de discriminação social que acontecem por meio dos mecanismos escolares. Subjacentes à dupla função que o sistema escolar brasileiro

tem desempenhado, o primeiro diz respeito à discriminação que acontece dentro do sistema de ensino, por meio da distribuição desigual de oportunidades escolares; e o segundo tem origem nas condições reais/materiais de existência da população.

As Políticas de Contenção e de Liberação de demandas por educação possibilitam o controle do Estado em relação ao acesso à escola por parte de diferentes classes ou frações de classe. Desse modo, permitem, de forma eficaz, a dissimulação do processo discriminatório que acontece por meio do sistema escolar, em que a diferença de escolaridade entre os sujeitos justifica e individualiza os problemas sociais estruturais que, assim, passam a ser explicados pela “inabilidade” ou falta de motivação (CUNHA, 1979).

Na perspectiva liberal da escola, a educação escolar é um meio eficaz de ascensão social se o indivíduo possuir motivação para utilizar suas aquisições intelectuais. Evidencia-se, na década de 1970, a busca pela construção da sociedade aberta, a qual permitiria aos indivíduos o alcance de uma posição social de acordo com as suas qualidades. Para tanto, a ampliação do atendimento escolar era compreendida como fundamental para o Brasil na construção da almejada sociedade (CUNHA, 1979).

A busca pela sociedade aberta e os ideais de escola pública, universal e gratuita estão relacionados aos princípios de igualdade de direitos e oportunidades, respeito às capacidades individuais e à educação universal. Esses princípios constituem a base do pensamento liberal, que considera a escola como meio de proporcionar a equidade social, ou seja, de proporcionar a todos as mesmas condições iniciais para a busca da ascensão social.

O ideário liberal, no processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo no Brasil – que fundamentou a reforma do Estado e da educação –, a partir da década de 1990, contribuiu com o discurso de que os indivíduos poderiam superar a situação de pobreza e alcançar uma posição social vantajosa por meio da educação escolar. Este discurso alimentou, e alimenta, o mito da escola redentora e se traduziu, e se traduz, em parte, nas Políticas de Contenção e de Liberação de demandas por educação escolar.

No plano teórico-conceitual, neste estudo, parte-se da concepção de que as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, constitutivas e constituintes da Política Social, traduzem as tensões sociais, portanto, a correlação de forças entre as demandas sociais reivindicadas e a articulação política para a manutenção

da ordem social, por meio da concessão do mínimo necessário para a sobrevivência. No caso, o acesso à Educação Básica obrigatória e gratuita, dentro dos limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996.

O final do século XX e os anos iniciais do século XXI, no Brasil, demarcam, também, um período histórico de alterações significativas no ordenamento normativo para a Educação infantil e para o Ensino Fundamental. Dentre as alterações destacam-se os documentos de caráter mandatório, que possuem força de lei, e de caráter orientador<sup>6</sup>, com função de direcionar a implementação para as duas etapas de ensino supracitadas.

Dessa maneira, em relação à Educação infantil e ao Ensino Fundamental, objeto de estudo desta dissertação, cabe mencionar, inicialmente, que a Constituição Federal de 1988, quando promulgada, no art. 208, restringia a garantia da obrigatoriedade e da gratuidade a uma etapa da Educação Básica, o Ensino Fundamental, e previa o atendimento em Creche e Pré-escola para as crianças de 0 a 6 anos de idade.

O Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito na escola pública, estava estabelecido com duração mínima de 8 anos, art. 32 da LDB Nº 9.394/1996, em que era dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula da criança a partir dos 7 anos de idade, art. 6º da LDB Nº 9.394/1996. Cabia, portanto, aos Municípios a oferta de matrícula para crianças a partir dos 7 anos de idade e, facultativamente, a partir dos 6 anos de idade, art. 87, § 3º, I, da LDB Nº 9.394/1996.

A Educação Infantil foi declarada gratuita em Creches e Pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos de idade, art. 4º, VI, da LDB Nº 9.394/1996, e foi anunciada como a primeira etapa da Educação Básica com vistas ao desenvolvimento integral da criança de até 6 anos de idade, no art. 29, a ser oferecida em Creche ou entidades equivalentes para crianças de até 3 anos de idade e Pré-escola para aquelas de 4 a 6 anos de idade, art. 30, II, da LDB Nº 9.394/1996.

Em 2005, foi aprovada a Lei Nº 11.114/2005 – que deu nova redação aos art. 6º e 32 da LDB Nº 9.394/1996 –, estabelecendo o dever dos pais ou responsáveis de efetuar a matrícula da criança, a partir dos 6 anos de idade no Ensino

---

<sup>6</sup> Trata-se, no caso, das principais políticas brasileiras para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, publicadas entre os anos de 1990 a 2016, de caráter mandatório e orientador, que serão abordadas no segundo capítulo, conforme Lopes (2017).

Fundamental, art. 6º, e complementa o que já preceituava o art. 32 no sentido de reafirmar o Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito na escola pública, com duração mínima de 8 anos e para crianças a partir dos 6 anos de idade.

Na mesma direção, em 2006, foi aprovada a Lei Nº 11.274/2006 – que deu nova redação ao art. 32 da LDB Nº 9.394/1996 –, estabelecendo o Ensino Fundamental, obrigatório de 9 anos de duração, com início aos 6 anos de idade, continuando gratuito na escola pública. Ou seja, ampliou-se, na redação da LDB Nº 9.394/1996, em 1 ano, a duração mínima do tempo de escolarização obrigatória. Por isso a referência comumente utilizada na literatura atual sobre o tema é “Ensino Fundamental de nove anos”.

É assim que, após as alterações realizadas na LDB Nº 9.394/1996 – de modo particular no tocante ao Ensino Fundamental –, a Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou o art. 208 da Constituição Federal, de 1988, no sentido de declarar a Educação Infantil, em Creche e Pré-escola, para crianças de até 5 anos de idade, o que originalmente estava preceituado para crianças de 0 a 6 anos de idade.

Convém mencionar, ainda, que, em 2008, a Lei Nº 11.700/2008 incluiu o inciso X no art. 4º da LDB Nº 9.394/1996, a fim de garantir vaga na escola pública de Educação Infantil ou de Ensino Fundamental, mais próxima da residência, para toda criança a partir do dia em que ela completar 4 anos.

A garantia do dever do Estado para com a educação obrigatória e gratuita foi modificada por meio da Emenda Constitucional Nº 59/2009 que definiu, portanto, que a Educação Básica, obrigatória e gratuita, deve ser garantida para os sujeitos na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, não se restringindo mais a uma etapa da Educação Básica, mas a uma faixa etária.

É nessa direção que, em 2013, a Lei Nº 12.796/2013 alterou a LDB Nº 9.394/1996, particularmente reestruturando a Educação Infantil em vários aspectos, dos quais se enfatiza, no art. 4º, o estabelecimento da Educação Básica, obrigatória e gratuita, dos 4 aos 17 anos de idade, sendo a Educação Infantil gratuita às crianças de até 5 anos de idade. A mesma Lei Nº 12.796/2013 altera, também, o art. 6º, dando-lhe nova redação e estabelecendo o dever dos pais ou responsáveis de efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica a partir dos 4 anos de idade, e o art. 29, em que se anuncia a Educação Infantil como a primeira etapa da

Educação Básica com vistas ao desenvolvimento integral da criança, agora, até os 5 anos de idade.

Assim, observa-se que a educação obrigatória, originalmente, ficou circunscrita a uma etapa da Educação Básica, o Ensino Fundamental, com 8 anos de duração e a ser iniciado pela criança aos 7 anos de idade. Entretanto, em 2006, esta etapa é ampliada em 1 ano no tempo de duração, visto que o Ensino Fundamental passa a ter 9 anos de duração, devendo ser iniciado pela criança aos 6 anos de idade. A definição de educação obrigatória é modificada em 2009 e a obrigatoriedade – que ficava circunscrita ao Ensino Fundamental, com 9 anos de duração a ser iniciado aos 6 anos de idade – é ampliada significativamente, visto que a matrícula passou a ser obrigatória para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, indo para além dos limites de uma etapa da Educação Básica.

As alterações realizadas no ordenamento normativo, notadamente na Constituição Federal de 1988 e na LDB Nº 9.394/1996, provocam amplas mudanças na organização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e estão relacionadas ao reconhecimento de direitos sociais, de modo particular à declaração da educação como direito público subjetivo. Do mesmo modo, estão relacionadas aos acordos internacionais firmados pelo Brasil, que respondem ao contexto socioeconômico e político no qual estão inseridos.

Dentre os acordos internacionais, destacam-se aqueles que resultam das conferências organizadas pelos organismos internacionais, na década de 1990. Como exemplo disso está a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, Jomtien, Tailândia (1990), que resultou no documento “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”; a “Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI” e o relatório “Educação: Um Tesouro a Descobrir” (1996); e o “Fórum Mundial de Educação para Todos”, Dakar, Senegal (2000), que resultou no documento “Educação para Todos: o compromisso de Dakar”, (2001).

A presente pesquisa, ao se voltar a todos esses, e ainda outros, documentos mencionados, é de caráter bibliográfico, pois se dá a partir de registros disponíveis de pesquisas anteriores das quais “[...] Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados” e, da mesma forma, é de caráter documental, visto que os documentos são “matéria-prima, a

partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.” (SEVERINO, 2016, p. 131).

Para a análise dos documentos de Política Educacional, ressalta-se a importância de compreendê-los como resultados de práticas sociais situadas historicamente e que apresentam discursos não arbitrários, cujas indicações articulam interesses, projetam políticas e produzem intervenções sociais ao expressarem diretrizes para a educação. O desafio constante que se coloca no processo de pesquisa é, desse modo, “[...] encontrar o sentido dos documentos e com eles construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes” (EVANGELISTA, 2012, p. 59), no caso, das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

Diante disso, enfatiza-se que as escolhas expressam intencionalidades relacionadas a determinantes que vão além da pesquisa. Quando se assume a posição ativa na produção de conhecimento é preciso “[...] discutir, elucidar, construir compreensões do mundo” uma vez que “[...] produzir documentos, produzir conhecimentos é produzir consciências.” (EVANGELISTA, 2012, p. 57-58).

Todavia, no processo de seleção das fontes, é preciso ponderar que “[...] um *corpus* documental consistente não é composto de imediato – só ficará completo depois de um bom tempo de recolha e trato do material.” (EVANGELISTA, 2012, p. 61). O *corpus* documental que se analisa nesta produção constitui-se de documentos oficiais brasileiros e documentos publicados por Organismos Multilaterais; de teóricos que estudam a Política Social, a Política Educacional, o processo de desenvolvimento do capitalismo, bem como o Direito Constitucional e Administrativo, e a Judicialização da educação.

Com vistas a estudar a relação entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – e os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação, esta dissertação está organizada em duas seções.

Na seção I, “As Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental no contexto socioeconômico e político da década de 1990”, tem-se como objetivo compreender as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, tendo como referência o contexto socioeconômico

e político-ideológico da década de 1990. Para tanto, está organizada em duas subseções.

A primeira subseção, “Estado, Neoliberalismo e Políticas Sociais”, tem em vista abordar as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental como componentes da Política Social, no contexto das disputas e conciliação de interesses de grupos que representam diferentes projetos de sociedade, no caso, a partir da introdução do neoliberalismo no Brasil, na década de 1990. Assim, buscase, em sua tessitura, abordar alguns aspectos do liberalismo e do neoliberalismo, bem como as possíveis relações que sustentam a implementação das políticas neoliberais, relacionadas à reforma do Estado brasileiro e à atuação dos organismos internacionais no processo da reforma do Estado e da educação.

A segunda subseção, “Neoliberalismo, Organismos Internacionais e as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental”, visa a retomar a concepção da educação como elemento de sustentação para a competitividade, resultante do contexto de conferências internacionais que orientaram a produção de documentos que compõem o processo de reformas educacionais. A infância ganha notoriedade nas Políticas Educacionais nas últimas décadas do século XX, assim as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental são abordadas enquanto expressão do reconhecimento de direitos sociais e de esforços para o atendimento das necessidades básicas de aprendizagem, tomadas como principal meio para o alívio da pobreza, sendo priorizadas ações focalizadas nos grupos em situação de vulnerabilidade social.

Na seção II, “Contenção e Liberação nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006 – 2016)”, o objetivo é estudar a relação entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – e os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação. Nesse sentido, está organizada em duas subseções.

A primeira subseção, “Estado, Neoliberalismo e o Direito à Educação”, discute as Políticas Sociais que envolvem os direitos sociais e consistem, em última instância, em estratégias governamentais expressas, comumente, na forma de relações jurídicas e políticas. Consideram-se, nesta subseção, as relações entre Política Social e Estado Democrático de Direito como sendo a típica configuração da democracia liberal que se instalou na América Latina nos anos de 1990.

Assim, aborda-se, nela, o Direito Educacional que constitui uma área de estudos jurídicos, a partir dos conceitos de controle concentrado da constitucionalidade, a inconstitucionalidade e a judicialização das Políticas Públicas, bem como as diferenças entre a concepção de educação como serviço público, bem público e direito público.

Na segunda subseção, “A Contenção e a Liberação no ordenamento normativo para a Educação Infantil e Ensino Fundamental (2006-2016)”, aborda-se as alterações realizadas no ordenamento normativo, notadamente na Constituição Federal de 1988 e na LDB Nº 9.394/1996, relacionadas ao reconhecimento da educação como direito público subjetivo. Desse modo, enfocam-se, também, as relações entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, que expressam, em parte, as Políticas de Contenção e Liberação de demandas por educação escolar que incorporam argumentos político-ideológicos e econômicos formulados na década de 1990.

Nas considerações finais, busca-se sintetizar o percurso teórico-metodológico desenvolvido no sentido de responder as interrogações do problema de pesquisa. A partir das discussões realizadas nas duas seções, compreende-se a Política Educacional como campo de tensões que responde ao contexto socioeconômico e político-ideológico de produção. Por isso, a partir da década de 1990, a Política Educacional expressa o embate político e ideológico entre os direitos sociais proclamados e as políticas neoliberais de ajuste econômico implementadas, pois as condições históricas propiciaram o anúncio de direitos no âmbito formal em conflito/contradição com a lógica mercantil.

A Contenção e a Liberação são, desse modo, processos inerentes à dinâmica da Política Educacional que se expressa, em parte, nas alterações do ordenamento normativo brasileiro ao incorporar, dissimular e se contrapor aos processos de Contenção e Liberação de demandas por educação escolar na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Observa-se, portanto, que, ao se tratar da Política Educacional Brasileira, a Contenção e a Liberação são tendências predominantes na Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, particularmente daquelas elaboradas entre 2006 e 2016.

## 1 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL NO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO DA DÉCADA DE 1990

Nesta seção o objetivo é compreender as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, tendo como referência o contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990. Para tanto, ela está organizado em duas subseções, as quais visam a explicitar a concepção de Política Social/Política Educacional não apenas como normatização por parte do poder público, mas a partir do contexto das disputas/conciliação de interesses entre as forças sociais.

A retomada da década de 1990, considerada a *Década da Educação*, remete ao contexto de conferências internacionais que orientaram a produção de diversos documentos para a educação que compuseram, e continuam a compor, o processo de reformas educacionais, não só anunciadas, mas, também, implementadas a partir de 1990. Nesse processo, os organismos internacionais, por meio de assessorias técnicas e pedagógicas, assumem a responsabilidade de ajudar os países na implementação das reformas e passam a interferir, sistematicamente, na educação brasileira.

Busca-se considerar não apenas a normatização para a implantação e a implementação da Política Social/Política Educacional, mas as suas intencionalidades objetivadas nos mais variados documentos oficiais, sejam eles de caráter mandatório ou de caráter orientador, e os seus resultados a curto, médio e a longo prazos. Assim, o estudo sobre a Política Educacional está articulado a questões que ultrapassam os limites da área educacional, compondo o complexo contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990, a partir do processo de implantação e implementação das políticas neoliberais no Brasil.

Pressupõe-se que o processo de implantação e implementação das políticas neoliberais no Brasil e, por consequência, das leis que dão sustentação para regulamentar juridicamente as políticas objetivadas nos diferentes documentos oficiais, constitui o resultado de um processo que condensa as convergências e divergências de interesses por diferentes projetos societários.

Para a análise da Política Social/Política Educacional, de modo particular das Políticas para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, bem como dos documentos dos organismos internacionais, prioriza-se os estudos de: Abatti (2018),

Anderson (1995), Arelaro e Maudonnet (2017), Banco Mundial (1997, 2000/2001, 2017), Barbosa (2000), Batista (1994), Behring (1998), Bobbio (2004), Bortot e Lara (2018), Brasil (1993), Campos (2008, 2009), Cossetin (2017), Cunha (1979), Cury (2002), Deitos (2005, 2010, 2011), Deitos e Xavier (2006), Delors (1996), Dourado (2007), Evangelista e Shiroma (2006), Faleiros (1991), Fatorelli (2013, 2017), Figueiredo (2006), Fiori (1997, 2000), Flach (2015), Fonseca (1998), Frigotto (2011), Frigotto e Ciavatta (2003), Gentili (1998), Hobsbawm (1995), I. Zanardini (2006, 2007), J. Zanardini (2008), Kramer (2011), Libâneo (2012), Löwy (2015), Masson (2009), Mattei (2019), Medeiros (2013), Mészáros (2004, 2011), Molina (2011), Moraes (2001, 1997), Moraes (2003), Mota (2016), Nagel (2001, 2015), Netto (2003), Noma (2017), Oliveira e Duarte (2005), Peixoto (1998), Penn (2002), Pereira e Silva (2018), Pires (2015), Reis (2015), Rocha, Aranda e Cunha (2018), Rosemberg (2002, 2003), Sanfelice (2009), Schinda e Deitos (2014), Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), Silva (2000, 2002), Soares (2001), Torres (2009), Unesco (1990, 1993, 2001), Vieira (1992, 2001a, 2001b), Warde (1984), Willianson (1992), e Xavier (1990).

## 1.1 ESTADO, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS

Ao analisar as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, concebidas como componentes da Política Social, o estudo tem como referência as relações sociais estabelecidas sob o capitalismo, a partir da implantação e implementação das políticas neoliberais no Brasil, com Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Ao analisar o sistema de sócio-metabolismo do capital, é preciso considerar o seu poder e abrangência, “[...] tendo seu núcleo constitutivo formado pelo tripé capital, trabalho e Estado.” (MÉSZÁROS, 2011, p. 16). O capital antecede ao capitalismo, sendo que o capitalismo é uma das formas possíveis de realização do capital. Dada à constituição básica da divisão internacional do trabalho, a sua subordinação ao capital tem como elo complementar o Estado. Assim sendo, o Estado moderno tem no capital o seu fundamento, posto que o capital precisa do Estado moderno para o seu processo de realização (MÉSZÁROS, 2011). É neste meandro que estão inseridas as relações socioeconômicas e político-ideológicas a

serem consideradas na análise da Política Educacional, tendo como referência o contexto da década de 1990.

Analisar, no processo de constituição e de desenvolvimento do capitalismo, a correlação entre Estado, neoliberalismo e Políticas Sociais é fundamental para a compreensão das Políticas de Contenção e Liberação, em suas funções econômicas e político-ideológicas. Isso ocorre porque parte-se do pressuposto de que a estrutura econômica – relacionada à amplitude da totalidade social, que representa a base econômica da sociedade sobre a qual se sustentam as relações jurídicas e políticas – corresponde ao modo de produção dominante em determinada formação social, no caso o capitalismo. Assim, o conjunto de relações sociais, econômicas, ideológicas, jurídicas e políticas a ser estudado, em última instância, é determinado por esta estrutura econômica.

As consequências do liberalismo/neoliberalismo<sup>7</sup> na educação brasileira, de modo particular em relação à concepção sobre a função social da escola e da educação, estão estreitamente relacionadas às particularidades da formação capitalista. O sistema educacional brasileiro sofreu, e sofre, mudanças ou reformas a fim de adequá-lo às exigências da expansão e da transformação econômica.

Cumprir lembrar-se, portanto, de que, no Brasil, o processo de consolidação do capitalismo produziu a concentração de riqueza que excluiu grande parte da população. A elite econômica, por sua vez, esteve mais afinada aos interesses externos do que aos interesses nacionais. Isso significou que

[...] inerente ao processo de sua constituição, o Estado brasileiro sempre foi um instrumento que favoreceu as condições para as classes dominantes (ou suas facções), representantes do capital hegemônico nacional e internacional, sustentarem, com relativa estabilidade, seus lucros e o processo de acumulação de capital. (DEITOS, 2005, p. 34).

No percurso da história brasileira, os interesses de alguns grupos foram tratados como interesses da nação e a situação de determinada subordinação econômica se agravava pelo apoio desses grupos da classe dominante nacional. A “condição burguesa” que surgiu no Brasil não foi resultado da luta contra o sistema feudal, a exemplo da Europa, mas da negação da colônia (XAVIER, 1990).

---

<sup>7</sup> “[...] o liberalismo é um sistema de crenças e convicções, isto é, uma ideologia” e, como tal, está embasado em um conjunto de princípios, sendo eles: individualismo; liberdade; propriedade; igualdade e democracia (CUNHA, 1979, p. 28).

A economia brasileira consolidou, portanto, três tendências básicas: a concentração de renda e poder em determinadas regiões; a coexistência de realidades diversas no tocante à questão econômica, social e político-cultural; e uma parcela da população que foi excluída da participação na ordem econômica, política e social (XAVIER, 1990).

O Estado capitalista, como agente estratégico de regulação social, econômica, militar e política, tem assumido diferentes formas de atuação de acordo com o contexto histórico. O Estado e suas ações não estão desvinculados das condições econômicas, sociais e ideológicas que sustentam o poder estatal. Assim, a Política Social no Estado capitalista é uma possibilidade de síntese da relação conflituosa e contraditória, posta na sociedade de classes, e que é gerada pelo próprio sistema. Desse modo, o Estado capitalista que promove o controle social, político e econômico está, sistematicamente, entranhado e, reciprocamente, sustentado na acumulação de capital (SCHINDA; DEITOS, 2014; DEITOS; XAVIER, 2006; DEITOS, 2010).

Nesse contexto, o Estado capitalista expressa a relação antagônica entre capital e trabalho, ao mesmo tempo em que é expressão desta relação, uma vez que se origina nas contradições que, em última instância, determinam a sua ação. Assim, “[...] impossibilitado de superar contradições que são constitutivas da sociedade civil – e, dele próprio, portanto –, cabe ao Estado administrá-las, suprimindo-as no plano formal, mantendo-as, porém, no plano real.” (MORAES, M., 2003, p. 159).

A natureza de classe que constitui o Estado capitalista é ressaltada ao operar simultaneamente a sua dupla função: o processo de acumulação de capital e a legitimação da ordem burguesa (NETTO, 2003). Neste contexto, a Política Social emerge da lacuna existente entre a demanda do modo de produção capitalista e as necessidades sociais básicas. Assim, constrói-se uma sociedade que, no limite, precisa sobreviver para manter o capital.

Entretanto, nesse processo, conforme destaca Bobbio (2004), no plano histórico a afirmação dos direitos dos homens, por exemplo, derivou da inversão de perspectiva na representação da relação política que passou de soberano/súdito, no feudalismo, para Estado/cidadão, característico da formação do Estado moderno, dos regimes representativos. Assim, a luta a ser travada exige a clareza sobre a existência dos limites e das possibilidades das Políticas Sociais que, mesmo “[...]”

incapazes de atender aos seus objetivos [...] está longe de significar que sejam desnecessárias, inúteis ou que devem ser menosprezadas.” (NETTO, 2003, p. 28).

Na realidade, uma análise histórica revela que as Políticas Sociais estão relacionadas ao liberalismo/neoliberalismo, portanto, constituem uma resposta a determinado processo de desenvolvimento do capitalismo. O liberalismo passou a teorizar um Estado muito mais complexo ao passo em que vislumbrou a sua função no processo de consolidação e expansão do capitalismo (VIEIRA, 1992) e, portanto, capitalismo e Estado estão relacionados de tal forma que o capitalismo não prescinde das ações estatais, mas é nelas que ganha corpo e estabilidade para a reprodução e a acumulação do capital (DEITOS, 200).

No contexto pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em que os embates estiveram centrados no anticomunismo, a fim de manter a supremacia capitalista, os Estados Unidos da América (EUA) saem hegemonicamente fortalecidos e os mecanismos utilizados para atenuar as contradições geradas pelo capitalismo estiveram consubstanciados no *Welfare State*, nos países do norte, e no desenvolvimentismo, nos países do sul. Após os “gloriosos anos” ou a Era do Ouro<sup>8</sup> do Keynesianismo, em que houve a busca pela garantia de direitos políticos e sociais mínimos, um novo consenso configuraria a Era do mercado globalizado (VIEIRA, 1991a).

A política Keynesiana constituiu-se em alternativa, na estrutura econômica capitalista, às teorias liberais. Ela visou a elevar a demanda global, a partir da ação do Estado, para amortecer a crise por meio de mecanismos como a planificação indicativa da economia; a intervenção na relação capital e trabalho, por intermédio da política salarial, de controle dos preços; e das políticas sociais. As conquistas/concessões alcançadas dependeram da correlação de forças das classes ou frações de classe, principalmente relacionadas ao atendimento das demandas por sobrevivência, em face do recrudescimento da ofensiva capitalista (BEHRING, 1998).

Embora não exista consenso, para Vieira (2001a, p. 20) o *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, representou uma criação do capitalismo, surgindo

---

<sup>8</sup> Hobsbawm (1995) estrutura o século XX em três períodos: a Era das Catástrofes (1914-1945), período que compreende a I Guerra Mundial (1914-1918) e a II Guerra Mundial (1939-1945); a Era de Ouro (1945-1970), marcada pelo extraordinário crescimento econômico e transformação social; e a Era do Desmoronamento ou Decomposição, os anos finais do século, marcados por crises e incertezas.

principalmente nos países onde o crescimento pós-Segunda Guerra Mundial foi acentuado. O Estado de Bem-Estar Social diz respeito à construção de um Estado amplo em serviços sociais, nos países altamente capitalizados, e que começou a sucumbir com a crise, a partir da década de 1970.

A crise do *Welfare State* e, em seguida, do socialismo real, colocou em xeque as funções estatais como indutoras do crescimento econômico e promotoras de bem-estar. Assim, a partir da década de 1970, ocorre a reorganização do processo de produção e acumulação de capital, processo no qual houve o revigoreamento do liberalismo econômico com o ressurgimento do velho pensamento liberal, denominado, neste momento, de neoliberalismo<sup>9</sup>. O Neoliberalismo realizou ataque aos programas e políticas estatais tanto nos países que haviam construído o Estado de bem-estar social, como nos países periféricos, que realizaram uma precária proteção social como, por exemplo, o Brasil (FIGUEIREDO, 2006).

Dessa forma,

[...] o capitalismo na sua fase tardia, na sua sobrevida engendrada pelo fordismo/keynesianismo, começa a dar sinais de esgotamento e crise a partir da década de 1973, que serão respondidos objetiva e subjetivamente pelo capital com a reestruturação produtiva, a globalização e a ofensiva neoliberal. (BEHRING, 1998, p. 187).

O neoliberalismo, que nasceu após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, configurou-se como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar social (ANDERSON, 1995). Abordar o neoliberalismo como reação à crise estrutural do capital da década de 1970 significa compreendê-lo como um programa, um receituário que recomenda um conjunto de políticas para as reformas necessárias ao direcionamento da universalização da lógica mercantil na sociedade. Diz respeito a um movimento intelectual que envidou esforços, também, para a construção de consenso social no sentido da defesa das investidas neoliberais (NOMA, 2017).

---

<sup>9</sup> Conforme Reginaldo Moraes (2001), o pensamento neoliberal agrega diferentes tendências estruturadas no período após a Segunda Guerra Mundial. Desse modo, são identificadas quatro escolas: Austríaca, cujo referencial teórico é Friedrich August Von Hayek (1899-1992); Chicago, com Milton Friedman (1912-2006), Theodore William Schultz (1902-1998) e Gary Stanley Becker (1930-2014); Virgínia ou Public Choice, com James McGill Buchanan Jr (1919-2013) e Gordon Tullock (1922-2014); e a Terceira Via, Anthony Giddens (1938-).

O esgotamento do Fordismo/Keynesianismo, a partir de 1970, é respondido pela ideologia<sup>10</sup> da pós-modernidade<sup>11</sup>, assim como pela ideologia da globalização, que são produções teóricas e metodológicas engendradas a partir de 1960, a fim de consubstanciar a lógica cultural do capitalismo na nova fase de acumulação (ZANARDINI, I., 2006). Sanfelice (2009) ressalta que a pós-modernidade é um fenômeno que expressa a cultura da globalização e a sua ideologia neoliberal, sendo que a globalização econômica é a base material da pós-modernidade. Assim,

[...] a educação não está imune às transformações da base material da sociedade, hoje em processo de globalização e, ao mesmo tempo, não está imune à pós-modernidade cultural que as sinalizam. Pós-modernidade, globalização e educação relacionam-se pela lógica do mercado. (SANFELICE, 2009, p. 11).

Nesta perspectiva, a educação torna-se um produto a ser consumido por quem demonstra competência e vontade, principalmente quando uma das teses centrais do neoliberalismo considera o mercado como eixo das relações sociais e argumenta, de forma favorável, à privatização da educação. Para Mészáros (2011), a globalização emana da própria natureza do capital, que significa o desenvolvimento de um sistema de dominação e subordinação.

A construção da ideologia da pós-modernidade se dá a partir das décadas de 1960 e 1970, quando o capitalismo enfrentou a crise de superprodução na saída da “Era de Ouro” e foi necessário desenvolver estratégias para recuperar o poder financeiro e a capacidade produtiva, bem como uma ideologia que enfrentasse as premissas da esquerda e o desenvolvimento de seus projetos igualitários. A pós-modernidade se contrapõe aos pressupostos da modernidade, mais precisamente ao capitalismo concorrencial e, desse modo, aos pressupostos epistemológicos, sociais, políticos e culturais que o sustentariam<sup>12</sup> (ZANARDINI, I., 2006).

---

<sup>10</sup> A ideologia é uma categoria polissêmica. É “[...] difícil encontrar na ciência social um conceito tão complexo, tão cheio de significados, quanto o conceito de ideologia. Nele se dá uma acumulação fantástica de contradições, de paradoxos, de arbitrariedades, de ambiguidades, [...]” (LÖWY, 2015, p. 17). Do mesmo modo, enfatiza-se que “[...] a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal-orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada.” (MÉSZÁROS, 2004, p. 65).

<sup>11</sup> A literatura sobre a pós-modernidade é pródiga, cujas interpretações são as mais divergentes, pois se trata de um conceito polissêmico e abrange um conjunto de tendências teóricas e políticas. Conferir, dentre outros: Masson (2009); Zanardini (2006); Peixoto (1998); e Lombardi (2009).

<sup>12</sup> Dos pressupostos da pós-modernidade, destacamos a negação da razão moderna e a exacerbação da subjetividade. A razão moderna está associada a razão e a discussão científica que proporcionou o avanço da ciência. O pensamento pós-moderno atribui à razão moderna a culpa pelos problemas sociais e aponta para a derrota do projeto iluminista de emancipação, de progresso

É, portanto, na terceira fase do liberalismo<sup>13</sup>, chamada de “liberalismo multifacetado” que ocorre a reprodução ampliada do capital em bases monopolistas caracterizada, também, por um Estado interventor e planejador (WARDE, 1984). Conforme ressalta Medeiros (2013), o liberalismo multifacetado é o que autores como Fiori (1997) e Petras (1999) compreendem como neoliberalismo.

A introdução do tema “anti-totalitarismo”, que apareceu no “liberalismo multifacetado”, não se dá, apenas, devido, como na fase anterior, à admissão do perigo das lutas operárias. Nessa etapa, com a constituição do Estado Soviético, esse perigo tem bases concretas e indica a possibilidade de “uma cadeia de revoluções sucessivas que ferirão profundamente o aparente equilíbrio capitalista internacional.” (PEIXOTO, 1998, p. 121).

O liberalismo na fase “multifacetada” necessitou diferenciar-se tanto dos regimes fascistas quanto dos socialistas, tendo como “suporte teórico”, principalmente, os pensadores norte-americanos, dentre eles, John Dewey (WARDE, 1984). A discussão sobre a ampliação democrática tornou-se central nessa fase, apesar da centralidade ocorrer, mais fortemente, no campo ideológico, na contraposição ao fascismo e ao socialismo (PEIXOTO, 1998).

Nesse sentido, na terceira fase do “liberalismo multifacetado”, destacam-se quatro pontos:

[...] inicialmente a introdução do tema ‘anti-totalitarismo’, convertido em tema central [...] desse liberalismo que se rearticula predominantemente após a Segunda Guerra Mundial. Em segundo lugar, a questão dos modelos de Estados que estão articulados teórica e praticamente; no seio desta questão, as lutas e as

---

histórico, impossibilidade de acessar a verdade e o real, denunciando a ciência e a racionalidade como imbricadas às estruturas de poder e de dominação. (MORAES, 2003; EVANGELISTA, 2002).

<sup>13</sup> As fases do liberalismo, de acordo com Warde (1984), são três: 1) A primeira fase, denominada de “liberalismo clássico”, atingiu seu auge no século XVIII e percorreu parte do século XIX, no entanto, não se esgotou nele. “As teses fundamentais do liberalismo, nesta etapa [...] são o direito à liberdade, à igualdade, na natureza e igualdade legal, o direito de propriedade, a segurança ou proteção do Estado.” (WARDE, 1984, p. 55); 2) Liberalismo de Transição: enquanto a burguesia dos séculos XVII e XVIII era revolucionária, a burguesia do século XIX, após a conquista do Estado, estava politicamente satisfeita com o *status quo* e, portanto, não desejava mais transformá-lo, tornando-se uma classe conservadora da ordem alcançada e reacionária diante do processo de constituição de um novo modo de produção. Para manter essa condição, era necessária uma concepção teórica que a fundamentasse, por meio de uma ideia de ordem natural, estática e imanente que fornecesse uma segurança e uma certeza calculável (WARDE, 1984). Na segunda fase do liberalismo é que se instalaram os Estados fascistas, bem como surgiu o conceito de totalitarismo, “utilizado tanto por liberais desesperados como por liberais ‘adaptados’, para designar os regimes tanto fascistas como socialistas.” (PEIXOTO, 1998, p. 116); 3) Liberalismo Multifacetado: a terceira fase do liberalismo, chamada de “liberalismo multifacetado”, é a fase mais difícil de se acompanhar.

conquistas dos direitos sociais. Por fim, a questão epistemológica (WARDE, 1984, p. 84).

Assim sendo, com a crise do Estado de Bem-Estar Social, provocada por razões políticas e econômicas, “[...] o padrão de Estado neoliberal, que se delineia a partir da década de 1970, e que no Brasil se consolida na década de 1990, é propalado como instrumento capaz de reconstituir e reafirmar os interesses do modo de produção capitalista.” (ZANARDINI, I., 2006, p. 30).

Afirmar que a história do pensamento liberal é a história do modo de produção capitalista e da ascensão da burguesia enquanto classe hegemônica (BARBOSA, 2000) significa compreender que o liberalismo se desenvolveu com o capitalismo, justificando-o e dirigindo sua plena consolidação. Nesse sentido,

[...] o liberalismo surgiu como expressão historicamente necessária do modo de produção capitalista, não só na sua fase de estruturação e consolidação – na qual o liberalismo foi imposto como visão de mundo, através da qual a burguesia dirigiu o processo de luta contra a antiga ordem e de construção da nova – como também nas fases seguintes, de crescente expansionismo, nas quais a burguesia precisou da disponibilidade subjetiva para que o capitalismo fosse aceito como natural e necessário, identificado a progresso, desenvolvimento, democracia, liberdade, etc. Sob essa perspectiva, o liberalismo não é só a primeira ideologia, mas é fundante da própria ideologia como categoria concreta da ordem capitalista. (WARDE, 1984, p. 26).

A partir do exposto, compreende-se que o liberalismo é a expressão ideológica do capitalismo, engendrada no sentido de naturalizar a sua estrutura social, formando na consciência social materialmente sustentada a disponibilidade subjetiva e necessária para a manutenção e a aceitação da ordem vigente nas diferentes configurações assumidas pelo modo de produção capitalista.

No processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo destaca-se que

[...] do ponto de vista rigorosamente essencial, não há nenhuma diferença entre o velho e o novo liberalismo. Antes como agora a tese central dos liberais segue sendo a mesma. [...] Em primeiro lugar e antes de tudo: ‘o menos de Estado e de política possível’ [...]. Em segundo lugar antes como agora, segue sendo feita pelos neoliberais a mesma defesa intransigente do individualismo. Em terceiro lugar, antes como agora, o tema da igualdade social apareceu no discurso dos liberais, assim como dos neoliberais, apenas enquanto igualação de oportunidades ou condições iniciais

igualizadas para todos. [...] O liberalismo sempre defendeu que as condições de partida deveriam ser iguais. Sendo que a partir daí as diferenças e as competências de cada um gerariam inevitavelmente resultados distintos perfeitamente legítimos e necessários para a própria dinâmica da sociedade democrática capitalista. (FIORI, 1997, p. 202).

Liberais e neoliberais anunciam a liberdade econômica e defendem a autorregulação do mercado por meio da livre concorrência, sendo que o Estado seria mínimo no tocante à intervenção no mercado, mas potencializaria as suas ações na função regulatória. A defesa das liberdades individuais, no discurso liberal e neoliberal, justifica, ao menos em parte, a desigualdade supostamente legítima e necessária na sociedade democrática, que supõe a possibilidade de equidade, ou seja, de condições de igualdade como ponto de partida. Todavia, é preciso ponderar que algumas diferenças fundamentais singularizaram o liberalismo no final do século XX, o neoliberalismo; dentre elas, as principais diferenças são que

[...] este novo neoliberalismo aparece como uma vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores. Isto acontece porque essa vitória neoliberal se dá logo após uma época em que as políticas públicas e a luta dos trabalhadores conseguiram em conjunto construir uma das obras institucionais que eu reputaria das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar, e que foi chamado *Welfare State*. E, portanto, é contra esta obra, sobretudo, que hoje se insurge o fundamentalismo liberal. E é ao projeto de desmonte desta obra igualitária que os neoliberais conseguiram transformar na grande bandeira das 'reformas' das quais se fala indiferenciadamente em toda a América Latina, como se elas fossem o 'abre-te sésamo' da felicidade ou de um 'novo modelo de desenvolvimento'. O que de fato deve ser considerado como uma vitória estrondosa do ponto de vista publicitário dos neoliberais, na medida em que se apossaram do 'reformismo social-democrata', transformando-o numa arma ou proposta de destruição da principal obra dos próprios socialdemocratas. (FIORI, 1997, p. 205).

O neoliberalismo rearticula os princípios do pensamento liberal, particularmente após a crise estrutural do capitalismo, na década de 1970. Está consubstanciado nas transformações capitalistas e impulsionou, bem como foi impulsionado, por diferentes transformações sociais como a reorganização do capital e do sistema ideológico e político que o sustenta. Por isso, é em decorrência da história do capitalismo que a rearticulação dos princípios do liberalismo precisa

ser analisada, visando a apreender as mudanças e as incorporações essenciais que justificaram e/ou dissimularam os determinantes econômico-sociais.

A compreensão da rearticulação dos princípios do liberalismo auxilia na compreensão da Política Educacional, portanto, das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, na medida em que se compreende que o ideário liberal busca a legitimação do capitalismo por meio da concepção da “desigualdade justa” a ser alcançada pela “escola equalizadora”. A ascensão social seria proporcionada via ascensão ocupacional. Assim, a escola funcionaria como forma de controle de oferta de demandas de ocupação. Do mesmo modo, a definição e a redefinição do projeto econômico brasileiro induzem à reorganização política, bem como abrangem a reorganização dos sistemas de educação (XAVIER, 1990).

Conforme Moraes (1997), o neoliberalismo impôs a sua hegemonia a partir da década de 1970, quando, em 1979, Margaret Thatcher conquista a Inglaterra; em 1980, Reagan conquista os EUA; e, em 1982, Helmut Kohl conquista a Alemanha. No contexto da América Latina, os pioneiros foram o Chile, com Pinochet, em 1973, e a Argentina dos generais e do ministro Martinez de Hoz, em 1976. Reformas similares foram empreendidas na Bolívia (1985), no México (1988), novamente na Argentina (1989), Venezuela (1989) e Peru (1990).

A hegemonia do projeto neoliberal deu-se a partir de um conjunto de reformas que garantiram a implementação de um programa de ajuste econômico. As profundas mudanças ocorreram principalmente a partir do estabelecimento do Consenso de Washington (1989). Foi em novembro de 1989 que se reuniram na capital dos Estados Unidos funcionários do governo americano, dos organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Banco Mundial) e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina, cujas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994).

O economista John Williamson, pesquisador do *Institute for International Economics*, em 1989, chamou de “Washington Consenso” o programa de reformas políticas que contemplou dez áreas e serviu de parâmetro para a reforma do Estado. Tratam-se, também, de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes. Os programas de ajuste econômico, os quais contemplavam amplas medidas macroeconômicas, estavam de acordo com as diretrizes recomendadas pelo “Consenso de Washington”. Este contemplou dez

reformas que serviram de parâmetro para a reforma e modernização do Estado brasileiro, sendo: 1) Disciplina fiscal; 2) Prioridades dos gastos públicos; 3) Reforma fiscal; 4) Liberalização de financiamento; 5) Taxa de câmbio; 6) Liberalização do comércio; 7) Investimento externo direto; 8) Privatização; 9) Desregulamentação; 10) Direito de propriedade (WILLIAMSON, 1992).

Para Gentili (1998), o “Consenso de Washington” não representa, de fato, um consenso, um acordo unânime entre as nações, pois sintetiza a hegemonia neoliberal no capitalismo globalizado. Dessa forma, não se reduz à construção de uma política de consentimento, mas, também, a uma estratégia de coerção, visto que maneiras pouco pacíficas de persuasão foram utilizadas na América Latina a fim de impor o “consenso”.

Por outro lado, os organismos internacionais não impõem sua vontade arbitrária aos governos latino-americanos. O “Consenso de Washington” (1989) se construiu inegavelmente no interior desses países que “[...] não só encontraram base de apoio nas elites econômicas, políticas e culturais latino-americanas, mas que elas são, em si mesmas, parte constitutiva e indissolúvel na construção dessa nova hegemonia.” (GENTILI, 1998, p. 32). O consentimento e a aceitação dos governos latino-americanos se construiu dentro dos próprios países, com apoio das elites econômicas.

Reitera-se, portanto, que o “Consenso de Washington” (1989) se traduziu como um programa de reformas políticas (WILLIAMSON, 1992) e econômicas (BATISTA, 1994) que, para Fatorelli (2013), configura-se como agenda oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir de 1990. Essa agenda representou, portanto, um programa de ajustes proposto às economias periféricas, sob o monitoramento de organismos internacionais<sup>14</sup> e serviu de parâmetro para a reforma do Estado brasileiro, a partir da década de 1990.

Para Batista (1994), o “Consenso de Washington” (1989) não tratou de questões sociais como educação e saúde, pois as reformas sociais e políticas seriam decorrência da liberalização econômica, ou seja, iriam emergir por meio da

---

<sup>14</sup> A determinada submissão brasileira ao capitalismo internacional também está atravessada pela questão da hegemonia estadunidense, relacionada à criação e à consolidação dos organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial. Em relação à hegemonia estadunidense, esta pode ser compreendida como resultado do poder financeiro dos Estados Unidos da América (EUA) que, conforme Fatorelli (2017), iniciou na “Conferência de *Bretton Woods*”, em 1944, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Nessa Conferência, organizada a convite de Roosevelt, se propôs a criação de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

oferta e da procura em um mercado autorregulável. Entretanto, é possível presumir a existência de um “Consenso de Washington” (1989) no campo da educação uma vez que os programas e reformas implementados nos países da América latina possuem certa homogeneidade, característica que também pode ser identificada nas reformas educacionais. Essa homogeneidade se verifica porque os documentos oficiais que expressam diagnósticos e proposições para a educação emanam de um núcleo comum que tem definido os ajustes implementados na educação. O núcleo comum diz respeito aos organismos internacionais, de modo particular ao Banco Mundial (GENTILI, 1998).

Os países centrais, com o intuito de impor seu modelo capitalista de desenvolvimento aos demais países, por meio dos organismos internacionais, criaram mecanismos jurídico-políticos e econômico-ideológicos a fim de justificar a intervenção nos países periféricos<sup>15</sup>. Depois de uma fase de expansão do capital, na qual uma parcela da classe trabalhadora dos países centrais altamente capitalizados teve ganhos reais por meio do Estado de Bem-Estar Social, o sistema entra em crise e

[...] a natureza dessa crise o impulsiona a um novo ciclo de acumulação mediante, sobretudo, a especulação do capital financeiro. Essa acumulação, todavia, não é possível para todos. Instaura-se, então, uma competição feroz entre grandes grupos econômicos, corporações transnacionais [...]. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95).

Ao mesmo tempo em que os grandes grupos econômicos concentram poder, a riqueza produzida pela humanidade não é usufruída por todos. Com o objetivo de afirmar que a única solução para a irreversível crise estaria na reforma do Estado, produziram-se, no plano ideológico, as noções tais como: “[...] globalização, Estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade

---

<sup>15</sup> Em relação ao termo “países periféricos”, de acordo com Zanardini (2008), a divisão do mundo em primeiro, segundo e terceiro mundos deu-se durante a Guerra Fria, que consistiu num conflito político ideológico entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, aproximadamente entre 1945 e 1991. Eram considerados de primeiro mundo os países capitalistas desenvolvidos; de segundo mundo os socialistas industrializados; e de terceiro mundo consideravam-se os países que não demonstravam alinhamento com nenhuma das duas potências que encabeçavam a Guerra Fria e pelas suas características de crescimento econômico. “Do terceiro Mundo faziam parte, entre outros, África (menos África do Sul), América Latina (com ressalvas para Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai) e Ásia (exceto Japão, Israel, Coréia do Sul, Tailândia, Rússia, Brunei, Singapura e Hong Kong e com ressalvas para Malásia e Índia).” (ZANARDINI, 2008, p. 56).

pós-classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade, etc.” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95).

Diante da suposta crise de eficiência do Estado, no Brasil, a reforma significaria ampliar a capacidade de regulação do Estado e a superação de sua ineficiência seria essencial para a retomada do desenvolvimento e, portanto, da inserção do Brasil no processo de globalização. Com vistas à essencialidade, do Estado para a reprodução das relações capitalistas de produção, a reforma do Estado brasileiro foi implementada a partir dos pressupostos liberais, a fim de rever os entraves que impediam a reprodução eficaz do modo de produção, causados pelo “erro de racionalidade”, portanto, a incapacidade de governar devido à dificuldade do controle público sobre a máquina estatal. (ZANARDINI, I., 2007).

Os componentes básicos da reforma do Estado brasileiro seriam: a) delimitação de seu papel através dos processos de privatização, publicização e terceirização; b) a desregulação; c) o aumento da governança; e d) o aumento da governabilidade. Desse modo, pretendia-se a “[...] redução do tamanho do Estado, a diminuição de sua interferência nas atividades econômicas, e aumento de sua capacidade fiscal e administrativa, e do aumento do poder político e democrático de seus governantes.” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 20).

Para a implementação das políticas neoliberais o Estado é primordial, pois está relacionado à dimensão política do controle sociometabólico do capital e atua no suporte político, jurídico, administrativo, bem como articula a estrutura socioeconômica da sociedade. A formação do Estado moderno, como exigência absoluta para assegurar a produtividade do sistema, reflete no caso da crise estrutural do capital que afetou todas as instituições do Estado (MÉSZÁROS, 2011). Portanto, o Estado, longe de ser extinto, deveria ser reformado, a fim de atingir os parâmetros estabelecidos como fundamentais para um desenvolvimento eficiente.

A centralidade do Estado no contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990 é observada quando o Banco Mundial afirma que: “O desenvolvimento dominado pelo Estado fracassou, mas assim também fracassará o desenvolvimento sem Estado. Sem Estado efetivo, o desenvolvimento é impossível.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 25). Assim, os condutores da reforma seriam os

organismos internacionais<sup>16</sup> e regionais<sup>17</sup> que, não por acaso, estavam “[...] vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes.” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 96).

Nesse sentido, o relatório “O Estado num mundo em transformação” (1997), do Banco Mundial,

[...] é dedicado ao papel e à efetividade do Estado: o que o Estado deve fazer, como deve fazê-lo e como fazê-lo melhor num mundo que se está transformando rapidamente. Essas questões estão no topo da agenda dos países em desenvolvimento e industriais (BANCO MUNDIAL, 1997, p. III).

O Banco Mundial (1997) também pondera que a globalização começa em casa e que as organizações e/ou instituições internacionais como a Organização Mundial do Comércio têm uma função importante a desempenhar no sentido de incentivar os países na inserção ao processo de globalização.

O relatório aponta que os organismos internacionais podem ajudar os países a sustentar a reforma do Estado, proporcionando: 1. a assistência técnica sobre o que fazer e o que evitar; 2. um conjunto de experiências aos países a respeito de diversas questões; 3. a prestação da assistência financeira para que os países suportem o doloroso período inicial da reforma; e 4. os mecanismos para que os países assumam os compromissos externos. Contudo, “[...] se alguma coisa nos ensina a história da assistência ao desenvolvimento, essa lição é a de que o apoio externo pouco pode realizar quando falta a disposição interna de reformar.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 16).

Além de justificar e recomendar a interferência dos organismos internacionais, o relatório expressa as proposições e as condicionalidades para as reformas sociais em que se afirma a necessidade de um Estado efetivo que adequasse as suas atividades visando a melhorar a sua capacidade gerencial. Em relação à reforma do Estado brasileiro, as proposições e as condicionalidades foram incorporadas, por

---

<sup>16</sup> Podemos mencionar o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<sup>17</sup> Ressaltamos a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC).

exemplo, nos documentos oficiais: Plano Fernando Henrique Cardoso – Plano Real (1993); Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995); e Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (2007) (DEITOS, 2011).

No relatório “O Estado num mundo em transformação” (1997), o Banco Mundial justifica a prioridade na Educação Básica<sup>18</sup>, uma vez que, do ponto de vista econômico, daria maior retorno e, politicamente, sustenta a relevância em promover a equidade. A educação e a saúde básicas são consideradas fundamentais para promover o enfrentamento da pobreza e da desigualdade, as quais poderiam gerar instabilidade e violência. As políticas e programas deveriam não apenas “[...] gerar crescimento, mas também assegurar que sejam compartilhados os benefícios do crescimento fomentado pelo mercado, particularmente por meio de investimentos em serviços básicos de educação e saúde.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4).

Observa-se, ainda, a preocupação com o desenvolvimento sustentável, a redução da pobreza, o controle da violência, o controle da corrupção, e o atendimento das necessidades básicas ao ressaltar que

[...] a adoção de políticas adequadamente formuladas nas áreas de educação e saúde pode reduzir a pobreza e aumentar a igualdade, ao mesmo tempo que promove o crescimento econômico. O descaso para com esses fundamentos sociais do desenvolvimento pode ser fatal. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 25).

Entre as décadas de 1960 e 1990, na América Latina, a importância da educação foi crescendo nas formulações do Banco Mundial, uma vez que teria uma função decisiva no crescimento econômico, de modo particular a educação primária, focalizada para a população pobre. A produtividade dos pobres assumiu grande importância para o Banco Mundial que incluiu a educação, a saúde e o desenvolvimento rural em seu quadro de crédito que, inicialmente, era restrito a projetos de infraestrutura, a fim de proporcionar os elementos essenciais para o aumento da produtividade (FONSECA, 1998).

Nesse sentido, Silva (2000) destaca que, a partir dos anos 1980, o Banco Mundial se tornou o principal organismo internacional de financiamento para a

---

<sup>18</sup> A Educação Básica, na Constituição Federal de 1988 e na LDB Nº 9.394/1996, é composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Entretanto, a concepção expressa, por exemplo, nos documentos do Banco Mundial caminha na direção oposta, sendo que o polêmico conceito de Educação Básica sobre o qual divergem os organismos internacionais diz respeito à educação primária que, no Brasil, corresponde ao Ensino Fundamental (SILVA, 2002; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

educação na América Latina, sendo que a prescrição de políticas, programas e reformas educacionais tiveram em vista consolidar a hegemonia ideológica, militar e financeira dos EUA, renovando a submissão e a dependência dos governos latino-americanos. A intervenção e o consentimento são pilares das mediações na política em âmbito internacional, sendo que “a intervenção sistemática do Banco Mundial é acompanhada da disposição do governo federal e materializada na assinatura de acordos que evidenciam a longevidade e continuidade da política redistributivista-contencionista-reformista.” (SILVA, 2002, p. 155).

No decorrer das décadas de 1980 e 1990, no Brasil, a educação pública esteve sujeita à macropolítica das instituições financeiras, pois as intervenções estiveram voltadas para o ajuste do modelo de desenvolvimento econômico que se estendeu às Políticas Sociais, observadas, por exemplo, nas mudanças constitucionais e na reforma do Estado. É preciso considerar, portanto, que

[...] existe uma intervenção sistemática do Banco Mundial nas políticas e estratégias da educação básica pública com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, que se subscreveram e alinharam às políticas estabelecidas pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, comprimindo os direitos sociais (SILVA, 2002, p. 6).

A política para a educação pública, prioritariamente para a Educação Básica, passou a ser definida em consonância com o projeto neoliberal de desenvolvimento econômico imposto aos países da América Latina. Cumpre lembrar-se que a interferência das instituições financeiras internacionais se dá por meio da subordinação dos governos a um conjunto de condições que são estabelecidas previamente para a concessão de empréstimos. Desse modo, as instituições financeiras intervêm mediante o processo de intervenção, bem como de consentimento dos governos e das elites políticas e econômicas dos países (SILVA, 2002).

Para Fiori (2000), o acordo assinado pelo Brasil junto ao FMI, em 1999, a fim de enfrentar a crise do Plano Real por meio de um empréstimo internacional, não deixa dúvidas quanto à natureza e aos objetivos das decisões tomadas a partir de então, com vistas a cumprir os objetivos propostos no próprio acordo e também quanto à maneira de atuação estadunidense na tutela do país. Entretanto, ressalta a importância de se ter clareza de que

[...] esta tutela não foi uma mera imposição externa: antes do Acordo de 1999, aceitá-la foi uma opção interna de nossas elites econômicas e políticas comandadas, hoje, por uma aliança bem-sucedida entre o que se poderia chamar de *cosmopolitismo de cócoras* de uma parte da intelectualidade paulista e carioca atrelada às *altas finanças internacionais*, e o *localismo* dos donos do sertão e da *malandragem urbana brasileira*. Aliança de poder que está levando até suas últimas conseqüências um projeto de inserção internacional e de transnacionalização radical de nossos centros de decisão e das estruturas econômicas brasileiras, com base num diagnóstico, que consideram realista, das tendências do capitalismo contemporâneo. (FIORI, 2000, p. 22).

O consentimento interno em relação às proposições contidas dos documentos provenientes dos organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial, não pode ser compreendido como mera imposição externa, mas como resultado da correlação de forças no contexto das negociações. Sendo assim, em determinados momentos, a aceitação dos acordos e a submissão brasileira às indicações internacionais também representaram a opção interna da elite econômica e política nacional. No caso da educação, a ideia de inadequação da educação brasileira à realidade internacional, dissimula, em parte, as relações internas e externas que constituem a relação dominação/subordinação.

A partir da década de 1990, portanto, as políticas objetivadas nos diferentes documentos oficiais, constituem o resultado de um processo que condensa as convergências e divergências de interesses por diferentes projetos de sociedade. Do mesmo modo,

[...] não se pode confundir, imediatamente, **política** com a etapa de normatização, com atividades de elaboração e/ou de aplicação de uma determinada regulamentação. A política educacional, embora se expresse, a partir de um dado instante, em diplomas legais, de fato, é um conjunto de **medidas agilizadas e sistematizadas pelo Governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação.** (NAGEL, 2001, p. 99).

O estudo sobre as Políticas Educacionais e, conseqüentemente, sobre a normatização da educação, está articulado a questões que ultrapassam os limites da área educacional. Isso pressupõe que, além de considerar o processo de implantação e implementação das leis, é preciso apreender a correlação entre a

política, a regulamentação jurídica, as propostas educacionais e o desenvolvimento econômico em curso (NAGEL, 2015).

Nesse conjunto de relações contraditórias, as “políticas” são, em última instância, estratégias governamentais de intervenção nas relações de produção, a Política Econômica, ou nos serviços sociais, a Política Social. Entretanto, essa distinção é didática, uma vez que se trata de uma definição de campo variável, visto que “[...] não existe nada mais econômico que o social e não existe nada mais social que o econômico.” (VIEIRA, 2001a, p. 18). As Políticas Econômicas e as Políticas Sociais estão articuladas, não por uma causalidade mecânica, mas fazem parte de um conjunto de inter-relações em que as Políticas Sociais são respostas dadas pelo Estado capitalista às demandas postas pelo movimento de classes ou de frações de classes, os movimentos sociais (NETTO, 2003).

As Políticas Sociais são, por um lado, estratégias do Estado para criar e garantir as condições de acumulação capitalista e de assegurar a formação e a reprodução da força de trabalho por meio da concessão de um mínimo necessário para garantir a sobrevivência do trabalhador. Por outro lado, proporcionam determinada distribuição de riqueza e se constituem, portanto, em um espaço de conflitos entre interesses antagônicos, em um complexo processo de relações de forças (FALEIROS, 1991). Não há Política Social desvinculada de lutas populares, pois os direitos sociais<sup>19</sup> são a consagração jurídica de parte das reivindicações da classe trabalhadora, considerados aceitáveis por parte do grupo dirigente (VIEIRA, 1992).

É nesse processo de consagração jurídica dos direitos sociais, de parte das reivindicações da classe trabalhadora, que se pode situar, por exemplo, a trajetória para a conquista do reconhecimento da Educação Infantil como direito da criança, bem como dos embates e lutas da mãe trabalhadora, desde o final da Ditadura Militar. Rosemberg (2002) destaca o “Movimento de Mulheres” e o “Movimento Criança Pró-Constituinte” e acrescenta:

Também não é demais lembrar que esses novos movimentos sociais elaboraram uma proposta para a Constituição, a que foi aprovada em 1988, reconhecendo a EI [Educação Infantil] como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um

---

<sup>19</sup> “Os direitos sociais são recentes, posteriores à Primeira Guerra Mundial, ou seja, posteriores a 1919.” (VIEIRA, 2001b, p. 12).

direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas. (ROSEMBERG, 2002, p. 41).

Assim sendo, até o final da década de 1980, as organizações multilaterais não tinham forte atuação na Educação Infantil no Brasil, uma vez que não constituía prioridade. Logo após a votação da Constituição Federal, em 1988,

[...] a Coordenação de Educação Infantil do Ministério da Educação, à época, dentre outras medidas elaborou uma proposta para a política de Educação Infantil, cujas diretrizes se afastavam do modelo não formal de atendimento e de baixo custo, com medidas para a expansão de atendimento em creches e pré-escolas com qualidade. Nessa proposta foi garantida a participação de diversos segmentos sociais – universidades, movimentos sociais, partidos políticos, associações profissionais, usuários nessas definições. Todavia, a implantação dessas propostas foi interrompida na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002) que incorporou as políticas do Banco Mundial. (ARELARO; MAUDONNET, 2017, p. 14-15).

As mudanças acentuadas na educação brasileira vêm ocorrendo desde a redemocratização do país, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988 que ampliou a concepção de educação e garantiu

[...] sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação. No âmbito das políticas educacionais, destacaram-se, sobretudo, as modificações de ordem jurídico-institucional.<sup>20</sup> (DOURADO, 2007, p. 926).

Ressalta-se que, apesar das reivindicações dos movimentos sociais pela redemocratização do país e pela concretização dos direitos preconizados na Constituição Federal de 1988, os governos que a sucederam passaram a implementar políticas neoliberais. Neste contexto, mesmo com as particularidades de cada governo, é possível observar que houve continuidade da política macroeconômica (REIS, 2015).

---

<sup>20</sup> “Após a aprovação da CF-1988, três alterações nos textos legais são de grande importância para a área educacional: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/96); a aprovação da Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n. 10.172/2001)”. Nota do autor do texto.

Nota-se que as Políticas Sociais não são universais, uma vez que são focalizadas no atendimento de determinadas demandas sociais imediatas. São, ainda, mecanismos de articulação entre processos políticos, no que se refere à manutenção da ordem social, por meio do consentimento e aceitação da população, e de processos econômicos de manutenção e reprodução da força de trabalho e das relações de produção de riqueza (FALEIROS, 1991).

Assegura-se a formação e a reprodução da força de trabalho mediante o atendimento de demandas imediatas e por meio da focalização das ações para determinado contingente populacional, sobretudo pela oferta dos serviços básicos, particularmente em educação e saúde (FIGUEIREDO, 2006). Nessa lógica, o foco é o combate à pobreza, por meio do atendimento às pessoas que não estão em condições de satisfazer suas próprias necessidades básicas mais urgentes e imediatas.

Dentre os países da América Latina, o Brasil foi o último a implementar as políticas neoliberais, a partir do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). O discurso e a ideologia neoliberal se propagaram entre os setores dominantes, como partidos políticos, empresas, meios de comunicação e movimentos de trabalhadores alinhados ao projeto neoliberal que passou a subsidiar políticas e medidas “modernizantes”. Os ajustes estruturais empreendidos induziram a profundas transformações sociais em diversos setores, principalmente nas Políticas Sociais (NOMA, 2017).

De modo a dar continuidade ao projeto neoliberal, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), as mudanças no âmbito da educação escolar foram intensas e diversificadas, caracterizadas por políticas focalizadas, especialmente no Ensino Fundamental. O intuito era selecionar e destinar recursos para objetivos considerados urgentes e necessários, justificados pelo princípio da equidade. Na mesma direção, as políticas de descentralização, dentro do atual pacto federativo, significam o repasse da responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais, principalmente em relação à Educação Infantil. Se os estados ou municípios não suprirem as demandas por educação escolar, abrem-se precedentes para o seu deslocamento do público para o privado (CURY, 2002).

Portanto, de modo particular na década de 1990, um paradoxo se apresenta: ao mesmo tempo em que se observou a efervescência de movimentos em prol dos direitos da criança, repercutindo no discurso social, político e na elaboração de farta

legislação, elas também foram as maiores vítimas do processo de ajustes e políticas neoliberais (CAMPOS, R., 2009; BORTOT; LARA, 2018).

No que diz respeito às Políticas de Educação Infantil, na década de 1990, houve a influência dos organismos internacionais na elaboração de modelos de políticas para a proteção social e focalizadas na população pobre (ROSEMBERG, 2003). Esse também foi um período em que os organismos internacionais exerceram grande influência nas Políticas para o Ensino Fundamental, particularmente em relação à ampliação da oferta, a fim de cumprir o compromisso com o atendimento à Educação Básica (FLACH, 2015).

As reformas neoliberais, não visam a apenas garantir o melhor funcionamento das instituições estatais, mas a redirecionar a política do país. Portanto, em síntese, esta subseção teve em vista abordar o contexto das disputas e conciliação de interesses dos grupos que representam diferentes projetos de sociedade e defendem distintos planos de educação. Para o estudo das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental apresentou-se, inicialmente, a compreensão que estas são constitutivas e constituintes da Política Social e a análise teve como referência determinado estágio de desenvolvimento do capitalismo, no caso, na década de 1990, a partir da introdução do neoliberalismo no Brasil.

Buscou-se abordar alguns aspectos do liberalismo e neoliberalismo, bem como as possíveis relações que sustentam a implementação das políticas neoliberais, relacionadas à reforma do Estado brasileiro e à atuação dos organismos internacionais no processo da reforma do Estado e da educação. A retomada da década de 1990 remete ao contexto de conferências internacionais que orientaram a produção de diversos documentos para a educação que compõem o processo de reformas educacionais.

Desse modo, a próxima subseção parte da concepção de que as Políticas Sociais e, portanto, as Políticas Educacionais respondem às condicionalidades do processo de reformas iniciadas na década de 1990, por meio das legislações nacionais para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, bem como aos tratados internacionais, sejam eles anteriores, contemporâneos ou posteriores a elas.

## 1.2 NEOLIBERALISMO, ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL

A partir da década de 1990, a educação – concebida como sustentação para a competitividade – resultou na farta produção de documentos norteadores para a definição das Políticas Educacionais. Os organismos internacionais passaram a interferir, sistematicamente, na educação brasileira, em termos organizacionais e pedagógicos, por meio de eventos e assessorias técnicas, ampliando nos países da América Latina o modelo econômico neoliberal com relação ao modo de delinear a Política Educacional. Os esforços no atendimento das necessidades educacionais básicas foram tomados como principal meio para o alívio da pobreza, sendo priorizadas ações voltadas aos grupos em situação de vulnerabilidade social (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; OLIVEIRA; DUARTE 2005; FIGUEIREDO, 2006; ZANARDINI, I., 2007).

A continuidade e o aprofundamento das reformas da educação podem ser constatadas com a criação dos conglomerados de grupos econômicos<sup>21</sup> que detêm parcela significativa das instituições particulares de ensino, bem como por meio das parcerias com fundações e institutos<sup>22</sup> que têm se vinculado aos grandes grupos empresariais, ao mesmo tempo em que são sustentados por eles. Tais grupos empresariais se apresentam como a alternativa viável e necessária para a suposta má gestão do Estado brasileiro, que passa a destinar recursos públicos para essas organizações coordenarem a administração das escolas e gerirem os sistemas de ensino (PEREIRA; SILVA, 2018).

É assim que o Projeto de Reconstrução Nacional (1991) teve como meta promover mudanças no cenário econômico e a educação foi incorporada

[...] como estratégia para a reestruturação competitiva, junto com a indústria, a agricultura, a economia, a ciência e tecnologia, o capital estrangeiro, as relações entre capital e trabalho e meio ambiente. As creches e pré-escolas estão incluídas nas políticas sociais do período, nas quais o Estado separou a educação de quatro a seis anos e a assistência social de zero a três anos. Nesse documento ficou explícito que o papel do Estado na educação era de fundamental importância. (MOLINA, 2011, p. 53)

---

<sup>21</sup> O grupo empresarial transnacional Kroton/Anhanguera Educacional, um dos maiores acionistas da Bovespa.

<sup>22</sup> A exemplo disso tem-se a Fundação Lemann, Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco, Todos Pela Educação.

É pertinente considerar, nesse processo, conforme enfatizado na subseção anterior, que, logo após a votação da Constituição Federal, em 1988, ocorreu a proposta para a Política de Educação Infantil, visando à expansão de atendimento em Creches e Pré-escolas. Entretanto, na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002) a implantação da proposta foi interrompida, sendo incorporada às políticas do Banco Mundial por meio de dois eixos, com

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

Desde a década de 1980, na América Latina, atribui-se à educação a função de compensar supostas carências culturais da criança pobre e, assim, criar condições de equalização social. A concepção de carência cultural das crianças pobres reforça a educação como medida preventiva ao fracasso escolar futuro e dá margem para a formulação de programas e projetos de caráter compensatório (CAMPOS, R., 2008; KRAMER, 2011; MOTA, 2016).

A lógica da carência cultural pressupõe insuficiências ou desvantagens das crianças pobres, causadas por “desvantagens socioculturais”, que poderiam ser compensadas, reduzidas ou eliminadas com a intervenção precoce por meio de métodos pedagógicos adequados (KRAMER, 2011). Portanto, cumpre destacar que

[...] poucos discordarão de que as crianças pequenas se beneficiam dos espaços protegidos em que possam se deslocar e brincar quando seu ambiente é perigoso. Também não discordarão de que o tipo de pobreza que afeta muitas crianças do mundo – e suas famílias – seja debilitante e prejudicial. Essas questões podem e devem ser abordadas em todos os níveis, quer no primeiro quer no terceiro mundo, sendo que as agências doadoras internacionais desempenham, de fato, um papel importante em sua abordagem. Mas a retórica sobre os programas para os primeiros anos de infância é enganadora. Ela é redencionista – o mundo é um lugar difícil de reformar [...] a retórica é um meio de negar uma verdade inaceitável. [...] O mesmo pode ser dito acerca da promoção de programas para a primeira infância por parte do Banco Mundial. A premissa de que uma dose de “práticas adequadas ao desenvolvimento” da criança em Uganda ou no Casaquistão pode

tratar com eficiência a pobreza e a desigualdade naqueles países é ridícula. (PENN, 2002, p. 20-21).

Entende-se, portanto, que algumas doses de boas práticas pedagógicas não são suficientes para a redução da pobreza, uma vez que esta resulta da desigualdade social, consequência da estrutura socioeconômica e política, portanto, condição intrínseca ao capitalismo. Na mesma direção, tende a não se efetivar o que propõe a perspectiva da carência cultural, de que a educação supriria as supostas desvantagens culturais, proporcionando a equidade e, assim, a possibilidade de mobilidade social, ou seja,

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

É assim que as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental incorporam os argumentos político-ideológicos e econômicos das Políticas de Contenção e de Liberação quando, por exemplo, defendem que o acesso à escola, por si só, é capaz de resolver as mazelas sociais. Dissimulam, portanto, a estrutura social que gera a pobreza/miséria, contrapondo-se à ideia de educação como direito proclamado e positivado no ordenamento normativo brasileiro, visto que nesta perspectiva, o acesso à escola, a liberação de demandas, constitui-se como uma ação focalizada, portanto de contenção, cuja função seria a de aliviar a situação de pobreza/miséria.

No "Relatório sobre o Desenvolvimento do Banco Mundial", publicado em 2000/2001, o atendimento à educação e à saúde básicas vem sendo sustentado da seguinte forma:

Os pobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo. Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo,

educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. (BANCO MUNDIAL, 2000/2001, p. 1).

Evangelista e Shiroma (2006), ao analisarem o “Relatório sobre o Desenvolvimento do Banco Mundial” (2000/2001), advertem que as orientações no início da década resultam da definição de pobreza, da análise sobre as causas e sobre a conjuntura das décadas de 1970 e 1980 em que “[...] a pobreza era definida como baixo consumo e baixo aproveitamento em educação e saúde. O desenvolvimento econômico [...] era tido como fundamental para reduzir a pobreza.” (BANCO MUNDIAL, 2000/2001, p. 1).

Desse modo,

[...] no início dos anos de 1990 ela incidia sobre a idéia de que para a redução da pobreza seria necessário o uso intensivo da mão-de-obra aliada a uma ampliação dos serviços sociais. Interessante notar que, nesse momento, a agência ainda considerava a possibilidade de haver uma inclusão dos pobres como mão-de-obra. Passa uma década, as diretrizes do BM são outras. Mantendo as duas primeiras, agregam, agora, as idéias de ‘oportunidade’, ‘autonomia’ e ‘segurança’. (EVANGELISTA; SHIROMA; 2006, p. 48).

Nesse contexto, como já era de se esperar, as políticas neoliberais implementadas a partir da década de 1990, criaram obstáculos para a efetivação dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988. Assim, a Política Social, no Brasil, está, de certo modo, “[...] subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é constituída de acordo com os ditames do grande capital” (MATTEI, 2019, p. 62), bem como está focalizada na transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza.

Nos documentos das agências internacionais, no início do século XXI, há uma “[...] insistência sobre o argumento de que a pobreza não poderia ser reduzida ao fator econômico; ao contrário, precisaria ser pensada em termos sociais, culturais, políticos e individuais.” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006, p. 50). Contudo, com a implementação das políticas neoliberais, a partir da década de 1990, dados demonstraram que

[...] o número de pobres<sup>23</sup> no país em 1990 era de 39,3 milhões, correspondente a 27% da população total. [...] em 1990, trinta e dois milhões de pessoas (22% da população brasileira), compondo nove milhões de famílias, estariam em situação de **indigência**<sup>24</sup>, com semelhante distribuição regional e urbano-rural. (SOARES, 2001, p. 343).

Cumprir mencionar que, atualmente, a partir da linha de pobreza utilizada, com limites entre R\$ 70 e R\$ 140 *per capita* por mês<sup>25</sup>, o Banco Mundial, na nota “Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil (2017)”, fez uma análise de microssimulação – conforme exposto nas Tabelas 1 e 2 apresentadas abaixo –, considerando dois cenários possíveis de mudanças no PIB real em 2016 e 2017, “[...] objetivando fornecer uma zona estreita o bastante para que sejam tomadas decisões sobre políticas públicas que antecipem os impactos adversos da crise na pobreza.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 1).

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

---

<sup>23</sup> “A estimativa do número de pobres aqui está baseada em dados da PNAD-90. São considerados **pobres** aquelas pessoas cujo rendimento familiar *per capita* mensal é igual ou inferior ao valor de uma linha de pobreza (1/4 do salário vigente em 1980). Este valor da linha de pobreza correspondia a um rendimento familiar *per capita* anual de US\$ 413 em 1990, o equivalente a US\$ 34,4 mensais...” Nota da autora no texto.

<sup>24</sup> “Ver IPEA, 1993, que considera **indigentes** aquelas famílias cujos rendimentos mensais lhes permitem, no máximo, a aquisição de uma cesta básica de alimentos.” Nota da autora no texto.

<sup>25</sup> “O Governo do Brasil mede as taxas de pobreza usando as linhas administrativas de R\$ 70 *per capita* por mês e R\$ 140 *per capita* por mês (em preços de junho de 2011), com base nos limites usados para determinar a elegibilidade para o plano Brasil Sem Miséria e para o programa Bolsa Família. Em abril de 2014, o Governo do Brasil revisou o limiar de elegibilidade para R\$ 77 para a pobreza extrema e R\$ 154 para a pobreza, valores que subiram para R\$ 85 e R\$ 170, respectivamente, em 29 de junho de 2016. A despeito do recente aumento no limiar de elegibilidade, os limiares de R\$ 70 e R\$ 140 (ajustados pela inflação) ainda são usados como linhas de pobreza implícitas para as estimativas da pobreza no Brasil.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 5-6).

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

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

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

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

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

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

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

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

O conceito de pobreza apresentado pelo Banco Mundial, que considera o enfoque monetário, a partir de valores que representam os limites entre miseráveis, pobres e não pobres – o qual considera, de modo particular, a renda familiar *per capita* mensal –, tende a dissimular as causas estruturais da pobreza, inerentes à acumulação do capital que geram a desproporcional apropriação e concentração de riqueza. Ademais, a linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial e aquela utilizada como parâmetro para a concessão de benefícios sociais, no Brasil, apesar de variável, representa um valor módico.

Um dos aspectos político-ideológicos que pode ser apreendido no discurso de que a educação é fundamental na redução da pobreza é o de que o sujeito que teve as suas necessidades básicas atendidas, particularmente por meio do acesso à Educação Básica, passa a ser o responsável pelo sucesso e, também, pelo seu insucesso quando não supera a condição de pobreza. Assim, compreender a pobreza – a partir das relações entre a lógica da acumulação capitalista e o processo que provocou determinada submissão do Brasil às condicionalidades internacionais, relacionadas aos aspectos políticos, econômicos e ideológicos nacionais – é fundamental para a análise das Políticas Educacionais, de Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

A compreensão da lógica que relaciona a educação e a pobreza contribui, de modo particular, para a compreensão das Políticas Sociais, focalizadas, que visam prioritariamente ao atendimento aos grupos socialmente vulneráveis. No mesmo sentido, quando a condição de pobreza, pobreza extrema e as estatísticas de crianças que são obrigadas a sobreviver muito cedo fora de suas casas são expressivos na América Latina e no Brasil<sup>26</sup>, sendo que, no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, observa-se a acelerada perda/precarização de direitos sociais conquistados historicamente como, por exemplo, o direito à educação.

A retomada da década de 1990, considerada a “Década da Educação”, remete ao contexto de conferências internacionais que orientaram a produção de diversos documentos norteadores para a educação que compuseram, e continuam a compor, o processo de reformas educacionais, não só anunciadas, mas, também, implementadas a partir de 1990. A pobreza e o atendimento das necessidades básicas são aspectos em voga na produção intelectual do referido contexto e do atual, principalmente quando os organismos internacionais assumem a responsabilidade de auxiliar os países na implementação das reformas, por meio de assessorias técnicas e pedagógicas.

Nessa perspectiva, foi nas últimas décadas do século XX que a infância ganhou notoriedade na agenda das agências internacionais e dos governos nacionais, ao menos no âmbito formal, na produção de documentos. Essa dimensão

---

<sup>26</sup> Sobre a pobreza e o trabalho infantil conferir, dentre outros: Evangelista (2012), Evangelista e Shiroma (2006), Macêdo (2014), Passetti (2015), Rizzini (2015), Moura (2015), Souza (2018), Mattei (2019).

internacional em favor à proteção das crianças e dos adolescentes ocorreu, principalmente, devido à “Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança” (1989), aprovada pela Resolução Nº 44/25, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 que, conforme Molina (2011), possibilitou o aumento significativo de pesquisas sobre a infância, de modo particular nas áreas da saúde, assistência social, sociologia, antropologia, psicologia, políticas públicas e educação.

Cabe mencionar que

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

Em relação ao direito à educação, em âmbito internacional, devem ser mencionadas ainda a “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (ONU, 1948) e o “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (ONU, 1966). Em âmbito nacional, esse direito é garantido na Constituição Federal de 1988, sendo positivado ainda pelo “Estatuto da Criança e do Adolescente” (ECA), Lei Nº 8.069/1990, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Nº 9.394/1996 (ROCHA; ARANDA; CUNHA, 2018).

Na década de 1990, pode-se mencionar, também, os pactos internacionais tais como:

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

Dentre os eventos e documentos organizados pelos organismos internacionais destacam-se, para este estudo: a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia (1990), que resultou no

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

A “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” (1990) é considerada o grande marco da formulação de políticas governamentais para a educação, visto que seria a base para elaboração dos “Planos Decenais” dos países signatários e, portanto, da reforma da educação. A Conferência evidenciou a centralidade conferida à educação básica<sup>27</sup>, considerada condição indispensável para o progresso social (CAMPOS, R., 2008).

Da “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” (1990) resultou a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, que representou o compromisso coletivo assumido pelos países signatários em cumprir as metas para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola. O documento incorporou, ainda, a proposta sobre a implementação de sistemas de avaliação de desempenho e sobre a importância da elaboração de políticas e programas educacionais eficazes.

De acordo com a “Declaração Mundial” a falta de educação básica para parcela significativa da população impede o combate aos problemas enfrentados mundialmente, quais sejam:

[...] o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência. (UNESCO, 1990, p. 2).

No mesmo sentido, a UNESCO afirma que os problemas enfrentados mundialmente dificultam os esforços em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem que são diversas, complexas e, principalmente, mutáveis a depender

---

<sup>27</sup> Convém mencionar que Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 49) apontam que, “Inicialmente, a carta de Jomtien não atribuiu a *educação básica* apenas à educação escolar, posto que para a satisfação das NEBAS [Necessidades Básicas de Aprendizagem] deveriam concorrer outras instâncias educativas como a família, a comunidade e os meios de comunicação.”

do indivíduo e do local em que está inserido, bem como do atendimento que se realiza via escola, incorporando as estratégias que envolvem a família, a comunidade e os programas institucionais.

No artigo 5º da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” aponta-se: **“A educação fundamental deve ser universal**, garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, e levar em consideração a cultura, as necessidades e as possibilidades da comunidade.” (UNESCO, 1990, p. 5, grifo nosso).

A necessidade de educar as meninas, os pobres, os imigrantes ou outros grupos minoritários é destacada, visto que o elevado número de crianças fora da escola e o alto índice de analfabetismo foram apontados como problemas a serem resolvidos. A resolução destes problemas é considerada fundamental, uma vez que se vislumbrava a possibilidade de expansão da educação escolar na emergência de “[...] um novo século carregado de esperanças e de possibilidades.” (UNESCO, 1990, p. 2).

A partir da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” foi elaborado, no Brasil, o “Plano Decenal de Educação para Todos” (1993), que serviu como orientador de legislações e programas educacionais. O “Plano Decenal” é um conjunto de diretrizes organizadas a fim de servir de referência e fundamentação para “[...] os processos de detalhamento e operacionalização dos correspondentes planos estaduais e municipais” (BRASIL, 1993, p. 15) que, conforme Zanardini (2007), auxiliou na implementação da reforma da educação brasileira da década de 1990.

O conteúdo do “Plano Decenal de Educação para Todos” (1993), elaborado no governo de Itamar Franco (1992-1995), esteve presente nas políticas e diretrizes dos governos seguintes, sendo que a proposta economicista e tecnicista ganhou maior concretude com FHC (1995-2003). Destaca-se, nele, a defesa da universalização do acesso escolar, a questão do financiamento, no que se refere ao repasse de recursos financeiros, e a descentralização da gestão. O “Plano Decenal” (1993) influenciou na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), sendo que as principais discussões foram: o ensino a distância, o sistema nacional de avaliação, as políticas do livro didático, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LIBÂNEO, 2012).

Na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” (1990) a ideia do protagonismo da aprendizagem e a desvalorização do ensino adentra o espaço escolar. Nos países pobres, a escola passa a cumprir a função de atender as necessidades mínimas para a sobrevivência, ao mesmo tempo que é um espaço de convivência e acolhimento social. Assim, os objetivos assistenciais são sobrepostos aos de aprendizagem dos conteúdos (LIBÂNEO, 2012).

Na “Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos” (1993) os nove países mais populosos do mundo<sup>28</sup> reiteraram o compromisso assumido na “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” e pela “Cúpula Mundial da Criança”, realizadas em 1990, em “[...] atender às necessidades básicas de aprendizagem [...] tornando universal a educação básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos.” (UNESCO, 1993, p. 2). Do mesmo modo, reconheceram que

[...] 2.1 as aspirações e metas de desenvolvimento de nossos países serão atendidas somente através da garantia de educação para todos os nossos povos, direito este assegurado tanto pela Declaração Universal dos Direitos do Homem quanto pelas constituições e leis de cada um de nossos países (UNESCO, 1993, p. 2).

É nesse sentido que a Constituição Federal, de 1988, consagrou o Estado de Direito Democrático e reforçou a tradição jurídica da educação, estabelecendo o seu regime jurídico por meio de diversos artigos<sup>29</sup>. Desse modo, explicitou, no âmbito formal, a Política Educacional a ser implementada no Brasil que, vinculada aos tratados internacionais dos quais o Brasil firmou e se submeteu por intermédio da “Declaração Universal de Direitos Humanos”, da ONU, atendeu, em parte, às exigências da sociedade brasileira (VIEIRA, 2001b).

O relatório “Educação: Um Tesouro a Descobrir” (1996) aponta os problemas a serem enfrentados pela comunidade internacional, a saber: o rápido crescimento demográfico; o desperdício dos recursos naturais; a degradação do meio ambiente; a pobreza; a opressão; a injustiça; e a violência. Nesse sentido, a educação representaria a resposta fundamental para tais problemas, visto que suscitaria a

---

<sup>28</sup> A saber, Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia (UNESCO, 1993).

<sup>29</sup> A análise será detalhada na próxima seção.

tomada de consciência a respeito dos problemas a serem resolvidos por meio do consenso e da ação combinada (DELORS, 1996).

Esse relatório concebe a educação como possibilidade de adaptação, sem negar a si próprio, tornando-se um cidadão do mundo e aprendendo a viver junto na “aldeia global”. Para tanto, o conceito de educação ao longo da vida, na perspectiva do documento, é entendido como uma das chaves de acesso ao século XXI, como uma das respostas das demandas advindas de um mundo que tem passado por rápidas transformações. O conceito de educação ao longo da vida expressa ainda a diversidade, a flexibilidade e a adaptação exigidas pelas alterações da vida profissional que devem, também, ser encaradas no processo de construção da pessoa humana, de seus saberes e de suas aptidões.

A Educação Básica é que ensinaria a viver melhor por meio do conhecimento, da experiência e da construção de uma cultura pessoal, cujos conhecimentos básicos seriam ler, escrever e contar. À educação caberia “[...] a missão de fazer com que todos, sem exceção, façam frutificar os seus talentos e potencialidades criativas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de se responsabilizar pela realização do seu projeto pessoal.” (DELORS, 1996, p. 16). Uma visão de educação baseada na qualificação e nas competências a serem adquiridas para fornecer o mapa de um mundo complexo e a bússola para navegar por meio dele (DELORS, 1996).

Assim, “A Comissão fala ainda de uma outra utopia: a sociedade educativa baseada na aquisição, atualização e utilização dos conhecimentos. São estas as três funções relevantes no processo educativo.” (DELORS, 1996, p. 20). Nessa lógica, infere que cabe a educação a função de “adaptar-se constantemente a estas transformações da sociedade, sem deixar de transmitir as aquisições, os saberes básicos frutos da experiência humana.” (DELORS, 1996, p. 21).

O relatório “Educação: Um Tesouro a Descobrir” (1996) propõe que

[...] a educação deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens fundamentais que, ao longo de toda a vida, serão de algum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: *aprender a conhecer*, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; *aprender a fazer*, para poder agir sobre o meio envolvente; *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente *aprender a ser*, via essencial que integra as três precedentes. (DELORS, 1996, p. 90).

Por meio da educação ao longo da vida seria possível, e necessário, buscar as soluções a longo prazo para os problemas que a sociedade estaria enfrentando. Nesse sentido, as reformas seriam um caminho a ser seguido, sendo que o sucesso das reformas propostas em âmbito educacional dependeria da comunidade local, das autoridades oficiais e da comunidade internacional. Conforme aponta o texto, “irreversível, a globalização exige respostas globais, e a construção de um mundo melhor — ou menos mau — tornou-se, mais do que nunca, tarefa de todos.” (DELORS, 1996, p. 195).

Há determinada centralidade do relatório “Educação: Um Tesouro a Descobrir” (1996) para a reforma da Educação Básica brasileira na década de 1990, ao propor os quatro pilares da educação ao longo da vida e ao apontar para os requisitos básicos de inserção do sujeito na sociedade do conhecimento, sustentado pelo desapego teórico, característico da ideologia pós-moderna, quando privilegia a “Pedagogia das Competências” (ZANARDINI, I., 2007).

A perspectiva da sociedade do conhecimento, fenômeno ideológico do capital, difundida pelo empresariado brasileiro, em conformidade com as formulações dos organismos internacionais, faz crer que a simples qualificação garante lugar no mercado de trabalho, onde não há vagas para todos (PEREIRA; SILVA, 2018). Nesse contexto, Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) advertem sobre a Teoria do Capital Humano, que esteve em voga nos anos de 1970, a qual assinala que a educação constitui um dos principais determinantes para a competitividade, visto que o novo paradigma produtivo demanda novos requisitos de educação.

A preocupação em formar o cidadão para o século XXI, assumida no contexto socioeconômico e político da década de 1990, retoma os argumentos da Teoria do Capital Humano, ao reduzir o ato de educar a conteúdos instrumentais, habilidades e competências, afirmando que quanto mais educação o indivíduo recebe, maior a chance de aumentar sua produtividade (PEREIRA; SILVA, 2018). Por isso, a necessidade de ampliar o acesso à escola para contingentes populacionais cada vez maiores incorpora, dentre outros aspectos, os argumentos político-ideológicos e econômicos do discurso de que, por meio da educação, seria possível superar a pobreza, investindo em Capital Humano.

Os organismos internacionais coadunam com estes argumentos e os reafirmam em diversos documentos que elaboram. Em relação à atuação do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a

Cultura (UNESCO) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), observa-se

[...] um processo contínuo de pleitear a Educação pública brasileira, ora associando-a à teoria do capital humano, ora elevando-a para o mercado de negócios comercializáveis, e ora exigindo dela formação para que trabalhadores possam disputar emprego em um mercado volátil. (PEREIRA; SILVA, 2018, p. 527).

É desse modo que, para o Banco Mundial, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo e, assim, a criança, enquanto força de trabalho em potencial, ganha notoriedade nas Políticas Educacionais, particularmente na Educação Infantil, concebida como forma de desenvolver o “capital humano do futuro.” (PENN, 2002). A infância, nesta lógica, seria o momento oportuno e privilegiado para as intervenções, uma vez que “[...] as crianças pequenas são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa” (PENN, 2002, p. 9) e apresentam valor econômico.

É assim que

[...] a teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade (IDS, 2000). As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. (PENN, 2002, p. 12).

De forma coerente com o que já havia sido produzido e propalado por meio das conferências e com o objetivo de avaliar os progressos alcançados em relação aos compromissos estabelecidos na “Conferência Mundial de Educação para Todos” (1990), qual seja, “[...] educar todos os cidadãos de todas as sociedades” (UNESCO, 2001, p. 5), foi organizado o “Fórum Mundial de Educação para Todos”, em Dakar, Senegal (2000).

O documento “Educação para Todos: o compromisso de Dakar” (2001) reafirmou as orientações propostas na “Conferência de Jomtien”, por meio de 6 metas principais e 12 estratégias, entretanto reconheceu que muito ainda deveria ser feito em relação à educação brasileira, visto que apresentava grandes desafios em decorrência do acúmulo de *déficits* ao longo da sua história, demandando

políticas públicas de Estado, portanto, políticas públicas permanentes (UNESCO, 2001).

Em relação à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, o documento aponta que,

[...] se, por um lado, reconhece-se os progressos alcançados na expansão do ensino fundamental e médio, por outro incomoda a persistência de um grande contingente de analfabetos absolutos e funcionais que se coloca como um dos principais obstáculos na luta contra a pobreza. Nesse quadro, destaca-se também o problema da educação infantil devido a sua importância para todo o desempenho escolar subsequente. Permeando esses desafios, sobressai o maior de todos, que é o da qualidade do ensino, que não pode continuar a ser privilégio de poucos. (UNESCO, 2001, p. 5).

Importa pontuar que o documento “Educação para Todos: o compromisso de Dakar” (2001) destaca a relevância da “Declaração Mundial de Educação para Todos” (1990) no contexto brasileiro que, conforme nele se aponta, suscitou um

[...] amplo debate, contribuindo para elevar a consciência do poder público e da sociedade civil para **a importância da educação como direito subjetivo de todas as pessoas** e como condição insubstituível para o exercício de uma cidadania ativa visando a [sic] construção de cenários sociais pautados pela justiça e pela equidade. (UNESCO, 2001, p. 5, grifo nosso).

É assim que nos “Compromissos Coletivos” aponta-se que “**A educação é um direito fundamental** e constitui a chave para um desenvolvimento sustentável.” (UNESCO, 2001, p. 8, grifo nosso). Estas proposições estão incorporadas na Constituição Federal, de 1988, e estão reafirmadas na LDB Nº 9.394/1996, bem como são expressas, de forma mais ampla, na formulação da Política Educacional do contexto da década de 1990. O documento também apresenta proposições no tocante à educação da criança pequena, em que se

[...] anuncia que é necessário um ‘planejamento polifônico’ para a tarefa de divulgar a importância de educar as crianças durante os anos pré-escolares, e de se estabelecer programas de proteção e desenvolvimento da primeira infância. Estas indicações podem ser organizadas em dois grandes conjuntos: indicações para atendimento às crianças maiores de 4 anos (pré-escola) e outra para as crianças menores de 4 anos (programas de desenvolvimento). (CAMPOS, R., 2008, p. 65).

O foco da “Declaração Mundial de Educação para Todos” foi o Ensino Fundamental, sendo que a Educação Infantil passou a ter centralidade nas discussões internacionais a partir do “Fórum Mundial de Educação de Dakar” (LOPES, 2017).

Anexo ao documento “Educação para Todos: o compromisso de Dakar” (2001) o documento “Educação para Todos nas Américas: Marco de Ação Regional (2000)” apontou que “o Marco de Ação Regional propõe-se a consolidar os principais resultados positivos da ‘Educação para Todos’ alcançados pela região durante a década de 1990. [...] em âmbito regional [...]” (UNESCO, 2001, p. 30).

Em relação aos “Compromissos do Marco de Ação Regional” (2000), destaca-se, em relação à Educação Básica, que

[...] por educação fundamental entende-se a satisfação das necessidades de aprendizagem para a vida, entre as quais os conhecimentos, as habilidades, os valores e as atitudes para que as pessoas desenvolvam suas capacidades, vivam e trabalhem com dignidade, participem integralmente do desenvolvimento e melhora da qualidade de vida, tomem decisões com informações suficientes, e continuem aprendendo durante toda a vida. (UNESCO, 2001, 32).

A educação para a vida, por sua vez, é mencionada como aquela que deve

[...] proporcionar habilidades e competências para viver e desenvolver uma cultura do direito, o exercício da cidadania e a vida democrática, a paz e a não-discriminação; a formação de valores cívicos e éticos; a sexualidade; a prevenção ao abuso das drogas e a do álcool; a prevenção e o cuidado do meio ambiente. A inclusão dessas aprendizagens como conteúdos curriculares, transversais e/ou disciplinares, constitui um desafio associado à nova construção curricular [...]. Os países se comprometem a: Estabelecer as normas de flexibilidade curricular necessárias para que as escolas integrem ao currículo conteúdos e experiências significativas e relevantes de sua comunidade e que lhe permitam interagir com ela. (UNESCO, 2001, p. 34).

Conforme exposto, a “educação fundamental” é compreendida como a educação de caráter básico, já discutido em outros documentos. Inclui-se nela a satisfação das necessidades de aprendizagem que, ao longo da vida, compreendem as competências socioemocionais<sup>30</sup>, as habilidades, os valores e as atitudes

---

<sup>30</sup> Em relação às competências socioemocionais, Abatti (2018) chama a atenção para o fato de que estas são entendidas como caminho para que os sujeitos aprendam a lidar com os próprios

suficientes para o exercício da cidadania e para viver em comunidade e interagir nela, sejam quais forem as circunstâncias, uma vez respeitadas a liberdade, a individualidade e a igualdade de oportunidades. Os países se comprometeram a estabelecer normas de flexibilidade curricular necessárias a fim de incluir estas aprendizagens como conteúdos curriculares, transversais ou disciplinares.

A Unesco ressalta para a necessidade do aumento de investimento nacional na educação e mobilização efetiva de recursos em todos os níveis, tendo em vista

[...] assumir o compromisso de destinar gradualmente até 6% do PIB para que se consiga a universalização da educação fundamental [...]. **Os países se comprometem a: desenvolver estratégias de focalização na destinação do gasto** para diminuir a iniquidade e favorecer a população em situação de vulnerabilidade. Incrementar e voltar a destinar recursos para a educação baseados na eficiência e eficácia de seu uso [...]. Aproveitar a descentralização como espaço para otimizar o uso de recursos existentes [...]. **Buscar de maneira mais ampla mecanismos alternativos de financiamento da educação**, tais como o perdão e permuta de dívida externa. (UNESCO, 2001, p. 34, grifo nosso).

A focalização na destinação do gasto tende a expressar uma das dimensões das Políticas de Contenção e de Liberação. Isso se dá, por um lado, ao sugerir uma suposta falta de recursos, sustenta a prioridade de uma gestão eficiente para gerir os gastos, visando à sua Contenção/restrrição para a educação em sua amplitude, ou seja, para otimizar a utilização dos recursos. Por outro lado, a Liberação se expressa por meio de novos espaços de participação, em que a comunidade e a sociedade civil são centrais para atendimento de uma demanda que envolve

[...] diversos atores sociais por assumir seu direito de participar das decisões educacionais que lhes dizem respeito [...] **Não está suficientemente aproveitada a grande potencialidade de diversos e variados setores que fazem parte da sociedade civil, tais como** ações de trabalhadores, de **empresários**, partidos políticos, indígenas, jovens, mulheres, **organizações não-governamentais** [...]. (UNESCO, 2001, p. 35, grifo nosso).

Como constatado nos excertos acima, no documento “Educação para Todos nas Américas: Marco de Ação Regional (2000)”, os países se comprometeram a

---

sentimentos e reações, considerados tão relevantes e que são o foco específico diante das disciplinas. Do mesmo modo, as competências socioemocionais são incorporadas nas alterações curriculares, representadas, particularmente, pela Base Nacional Comum Curricular - BNCC.

desenvolver estratégias de focalização de gastos e a buscar mecanismos alternativos de financiamento, que significa potencializar os diversos e variados setores da sociedade civil, tais como os empresários, as organizações não-governamentais, etc.

O Estado tem incentivado, portanto, as iniciativas privadas de prestação de serviços sociais. A atuação do empresariado na oferta da educação, sobretudo da Educação Básica, bem como a atuação das fundações, Organizações Não Governamentais (ONGs) e institutos ganharam força e espaço a partir da década de 1990, em que a reforma do Estado, baseada no modelo da administração pública gerencial, enfatizou um Estado regulador e não, necessariamente, executor das Políticas Públicas. Nessa direção, Cossetin (2017) destaca o “Movimento Todos Pela Educação” (TPE), uma iniciativa de empresários que organizam uma rede com objetivo de melhorar a qualidade da educação, atuando, então, como um movimento articulador para estabelecer e consolidar as parcerias público-privadas.

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

De acordo com Pires (2015), a defesa das parcerias entre o setor público e o privado, por exemplo, está relacionada ao argumento de eficiência na promoção do direito à educação. Entretanto, também está relacionada à questão da gradativa desresponsabilização do Estado em promover a educação, uma vez que esta é administrada com base em orientações privatistas, pois a relação público-privado está associada aos valores da lógica empresarial.

As parcerias entre público e privado no âmbito da educação foram estimuladas e difundidas a partir de 1990 pelo neoliberalismo e, fundamentalmente, pela “Terceira Via”, cujas características gerais são “[...] a presença de voluntariado, a desresponsabilização da esfera estatal para com os direitos sociais, a meritocracia nas questões da avaliação escolar e a responsabilidade pela execução da sociedade civil.” (PIRES, 2015, p. 184). A “Terceira Via”, no entanto, responde à enunciação neoliberal que, apesar de ser apresentada como novidade, é parte do projeto de reconfiguração e consolidação do neoliberalismo. Isto ocorre por meio das parcerias público-privado, pois as atividades do Estado são reconfiguradas, por

exemplo, pelas metas de desempenho, pela transferência do gerenciamento para o setor privado e pela terceirização de parte das atividades (COSSETIN, 2017)<sup>31</sup>.

Dessa forma, é possível observar a contínua afirmação sobre a centralidade e a importância estratégica da educação para o desenvolvimento social e econômico, particularmente dos países da América Latina e Caribe. No Brasil, os compromissos assumidos internacionalmente têm sido incorporados em grande medida via implantação e implementação de farta legislação que, historicamente, proporcionou reformas no ensino, com vistas a assegurar a continuidade de determinado projeto socioeconômico que, a partir da década de 1990, esteve vinculado aos princípios neoliberais.

A Política Educacional, no que diz respeito às decisões tomadas pelo Estado brasileiro e como componente da Política Social,

[...] não é nem contingente, resultado de erros de avaliação ou distorções de programação, nem produto das carências da educação brasileira medidas pela comparação com um método idealizado. Ao contrário, ela é necessária, pois sua implementação permitiria ao Estado a realização de sua política econômica que é a dimensão dominante de sua política. (CUNHA, 1979, p. 246-247).

À vista disto, Frigotto (2011) sustenta que a primeira década do século XXI foi marcada por concepções e práticas típicas da década de 1990. No mesmo sentido, Deitos (2010) evidencia que a Política Educacional representou a articulação entre forças econômicas e políticas hegemônicas de tendência liberal ou sócio liberal que tem definido os rumos da educação nacional. Em outra perspectiva, na análise de Bresser-Pereira (1998), o Estado, no século XXI, seria um Estado Social-Liberal.

---

<sup>31</sup> Pires (2015, p. 229) aponta que “de acordo com o PDRAE [Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)], o Estado passava, então, a ser segmentado nas seguintes esferas de atuação: o primeiro setor, que seria o núcleo estratégico; o segundo, que representaria o setor de atividade exclusivas do Estado; o terceiro, que era de atuação simultânea do Estado e da sociedade civil, setor este que englobava as entidades de utilidade pública, as associações civis sem fins lucrativos, as organizações não-governamentais e as entidades da administração indireta. Estas estavam envolvidas com as esferas em que o Estado não atuava privativamente, mas que tinham um caráter essencialmente público. Finalmente, o quarto e último setor, era o menos característico em termos de intervenção ‘exclusiva e/ou necessária’ do Estado, já que tratava da produção de bens para o mercado.” Assim, a “Terceira Via” “apresenta a participação ativa da sociedade civil na resolução dos problemas sociais, na definição e no controle de políticas implementadas por meio de um Estado redefinido, tendo como eixo central ao tratar-se das políticas sociais as parcerias público-privadas, sem, contudo, abandonar a presença do Estado regulador e financiador.” (COSSETIN, 2017, p. 32-33). Conforme exposto por Cossetin (2017, p. 68), “Giddens (1999) apresenta a terceira via como uma alternativa ao neoliberalismo e ao estado de bem-estar social, destacando que, contrariamente aos primeiros que querem encolher o Estado e aos segundos que buscam expandi-lo.”

Social, com vistas à proteção dos direitos sociais e à promoção do desenvolvimento econômico; liberal, por incorporar mais controle de mercado e menos controle administrativo, do Estado.

Compreende-se, portanto, que os argumentos político-ideológicos e econômicos, elaborados e difundidos na década de 1990, conduzem a Política Educacional em curso. As políticas posteriores à década de 1990 incorporam o discurso de necessidade de reformas no Estado e na educação, a fim de alcançar a eficiência, bem como a qualidade educacional, em parte, aferidas por meio das avaliações. O discurso meritocrático de que os melhores alcançarão uma posição vantajosa na sociedade sustenta o mito liberal da escola redentora e da sociedade aberta.

A sociedade aberta, na lógica liberal/neoliberal, é aquela em que há iguais oportunidades de mobilidade social e essa só seria possível por meio da escola. Isto só é concebível dentro de uma ordem econômica que possibilitasse a mobilidade social com base nos “méritos” individuais. É assim que o pensamento liberal sustenta a defesa de uma “‘Escola Pública, Universal e Gratuita’, como condição indispensável para a garantia da igualdade de direitos e oportunidades que justificava, em última instância, a desigualdade social ‘justa’ porque ‘natural’.” (XAVIER, 1990, p. 61). Assim, “[...] a noção de desigualdade social justa, com base na hierarquia das capacidades, é a base da legitimação da escola e da própria sociedade capitalista no pensamento liberal.” (XAVIER, 1990, p. 169).

Inserida neste contexto,

[...] a avaliação educacional meritocrática ganha proeminência. Esta idéia-força [sic] da educação voltada especificamente para os resultados compõe o discurso ideológico do Banco Mundial e fortalece a idéia [sic] de que por via do controle e avaliação prioritariamente focados nos resultados se daria a maximização do impacto da educação no crescimento econômico e, conseqüentemente, na redução da pobreza. (ZANARDINI, J., 2008, p. 8).

Assim, o Estado capitalista em seu viés avaliador, por meio dos processos e mecanismos de avaliação, toma os resultados como parâmetros para regular os investimentos em educação. Desse modo, os testes padronizados de larga escala estão consubstanciados na lógica da racionalidade econômica em que

[...] se mostra como um importante mecanismo de controle social, por determinar os padrões mínimos de eficiência educacional 'capazes' de incrementar a produtividade dos pobres, cultivando o seu *empoderamento*. (ZANARDINI, J., 2008, p. 22).

O baixo rendimento escolar dos alunos expresso nos baixos escores dos testes avaliativos em larga escala serve, em parte, como justificativa para as mazelas sociais. Assim, a educação é propagada como indispensável para a superação dos desajustes sociais. Este entendimento propaga que uma educação eficiente reverteria os baixos escores dos alunos nos testes avaliativos em larga escala e os dotaria de habilidades e competências requeridas pela sociedade no atual contexto como possibilidade de saída da condição de pobreza (ZANARDINI, J., 2008).

Concomitantemente à continuidade e ao aprofundamento das reformas da educação, a avaliação ganha centralidade, ou seja, o Estado a concebe como parte do novo modelo de gestão e como parâmetro para a distribuição de recursos, o que incorpora aspectos de Contenção e a Liberação. Nesse contexto, o estudo da Política Educacional, particularmente das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, expressa parte da avaliação assentada na meritocracia, realizada nos moldes do capitalismo, uma vez que, no atual estágio de configuração do modo de produção capitalista, os mecanismos de avaliação visam a controlar o sucesso e/ou o fracasso das proposições educacionais (ZANARDINI, J., 2008).

Dessa forma, ao se referir à década de 1990, ressalta-se que a ideologia da globalização traz consigo a retórica de alívio/administração dos níveis de pobreza como mecanismo de controle social. Do mesmo modo, promove a segurança a serviço do modo de produção capitalista, ao manter a força de trabalho e proporcionar as condições mínimas de existência (OLIVEIRA; DUARTE, 2005; FIGUEIREDO, 2006; ZANARDINI, J., 2008).

É nessa lógica que se inserem as Políticas Educacionais de Contenção e de Liberação, particularmente nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, objetos de estudo desta dissertação que se constituem como veículos privilegiados para desempenhar mais uma das funções a elas atribuídas: a função de controle social (CUNHA, 1979).

Nesta subseção, em síntese, partimos da compreensão de que as Políticas Educacionais, como componentes da Política Social, responderam às condicionalidades do processo de reformas iniciadas na década de 1990 que remeteram ao contexto de conferências internacionais e que orientaram a produção de diversos documentos para a educação. Assim, a atuação dos organismos internacionais na orientação da Política Educacional brasileira, a partir da década de 1990, está orientada para a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, tomadas como principal meio de alívio da pobreza dos grupos em situação de vulnerabilidade social.

Desse modo, observa-se a afirmação da importância da educação para o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e Caribe, com vistas a assegurar a continuidade de determinado projeto socioeconômico que, a partir da década de 1990, esteve vinculado ao neoliberalismo. Tendo em vista que o Estado moderno tem no capital o seu fundamento, considerou-se, na análise realizada, a correlação capital e trabalho, mediada pelo Estado capitalista.

Assim sendo, as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental não se explicam por si mesmas, mas constituem o resultado das relações socioeconômicas e político-ideológicas de um determinado processo de constituição e de desenvolvimento do capitalismo. Respondem, dessa forma, às demandas que possibilitam sustentar as proposições dos organismos internacionais.

Na próxima seção, o objetivo é estudar a relação entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – e os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação. Busca-se examinar quais compromissos internacionais foram assumidos pelo Brasil e incorporados para contribuir com a implantação e a implementação das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, subsidiadas pelas alterações no ordenamento normativo brasileiro.

## **2 CONTENÇÃO E LIBERAÇÃO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL (2006-2016)**

A continuidade e o aprofundamento das reformas da educação, pós-Constituição Federal de 1988, tiveram, como uma das consequências, a elaboração de farta legislação. Isto motivou várias alterações, particularmente, nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Dessa forma, a organização desta seção contempla duas subseções e aborda os conceitos relacionados ao ordenamento normativo brasileiro, sustentado pelo Estado Democrático de Direito, bem como pelos determinantes que intensificaram as reformas sincronizadas ao neoliberalismo, a partir da década de 1990.

A análise das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – e os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação, tem como referência os seguintes documentos de política educacional: a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996; o Plano Nacional de Educação (2001-2010); e o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Para a análise, priorizamos os seguintes autores: Almeida e Lara (2005), Araújo e Cassini (2017), Arelaro e Maudonnet (2017), Bobbio (2004), Bobbio, Matteuci e Pasquino (2000), Bradbury (2013), Correa (2011), Cossetin (2017), Cunha (1979), Cury (2008), Cury, Horta e Fávero (2001), Dagnino (2005), Deitos (2005), Dourado (2002, 2007, 2010), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Flach (2015), Frigotto (2011), Garcia (2001), Gentili (1998), Guerra e Figueiredo (2017), Laurentiis (2017), Lima (2011), Lopes (2017), M. Campos (2010), Molina (2011), Moraes (1997), Moreira e Lara (2012), Netto (2001), Oliveira (1999), Oliveira e Duarte (2005), Pereira e Silva (2018), Petras (1999), R. Campos (2008), Reis (2015), Rocha, Aranda e Cunha (2018), Sanfelice (2006), Saviani (2013), Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), Silveira (2011, 2013), Taporosky e Silveira (2019), Valente e Romano (2002), Vainer (2010), Vieira (1992, 2001a, 2001b), Xavier (1990), e J. Zanardini (2008).

## 2.1 ESTADO, NEOLIBERALISMO E O DIREITO À EDUCAÇÃO

As Políticas Sociais, a educação e a legislação brasileira resultam das mediações e contradições de momentos históricos distintos e marcantes no processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Nos governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) ocorreu a intensificação de reformas nas áreas econômica, social, política e educacional, sendo que o “[...] governo Lula, em sintonia com o governo Fernando Henrique, aderiu às orientações dos Organismos Internacionais, particularmente do FMI e do Banco Mundial.” (REIS, 2015, p. 126). Assim, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e no governo de Dilma Vana Rousseff<sup>32</sup> (2011-2016) a política econômica esteve sincronizada com as proposições neoliberais, quais sejam, o câmbio flutuante, as taxas de juros altas e o *superávit* primário (REIS, 2015).

No atual contexto socioeconômico e político-ideológico é possível observar uma

[...] onda conservadora de governantes, ministros de Estado, investidores de capital e fundos públicos e tecnocratas dispostos a executar seu projeto hegemônico voltado para a expansão de mercado livre, aumento do padrão de acumulação de capital e alterações na legislação referente aos direitos sociais e trabalhistas. (PEREIRA; SILVA, 2018, p. 524).

Partir do pressuposto de que as Políticas Sociais envolvem os direitos sociais significa compreender, de modo geral, o que Vieira (2001b) expõe sobre a Política Social, a partir de três períodos: 1) como controle da política (1930-1954); 2) como política de controle (1964-1988); e 3) Política Social sem direitos sociais (depois de 1988). Os dois primeiros períodos conservam a característica fragmentária, setorial e emergencial da Política Social, sustentada na necessidade de legitimar o governo; sobre o terceiro período, depois de 1988, em nenhum momento a Política Social ganhou tamanho acolhimento nas Constituições brasileiras, quanto àquela da Constituição Federal de 1988. Entretanto,

---

<sup>32</sup> Dilma Vana Rousseff sofreu *impeachment* em 31 de agosto de 2016, assumindo a presidência seu vice-presidente, Michel Miguel Elias Temer Lulia (PMDB).

[...] poucos desses direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando exigem regulamentação. Porém, o mais grave é que em nenhum momento histórico da República brasileira (para só ficar nela, pois o restante consiste no Império escravista), os direitos sociais sofrem tão clara e sinceramente ataques da classe dirigente do Estado e dos donos da vida em geral, como depois de 1995. (VIEIRA, 2001b, p. 10).

A Política Social, que aparece no capitalismo a partir das mobilizações operárias ao longo das primeiras revoluções industriais, consiste em estratégias governamentais que, comumente, se expressam na forma de relações jurídicas e políticas. Portanto, não podem ser compreendidas por si só, visto que expressam as relações sociais localizadas em determinado contexto socioeconômico e político-ideológico, instituídas em planos, projetos e documentos que, inseridos nesse contexto, não se colocam como absolutas (VIEIRA, 1992).

Na análise da relação entre o Estado e as Políticas Sociais destaca-se que o Estado de Direito não se realiza apenas pela garantia jurídico-formal do direito exposto em documentos nacionais, como as Constituições, e em textos internacionais, como a “Declaração Universal dos Direitos do Homem” (1948) e a “Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos dos Homens” (1950–1952). Sendo assim, quanto aos direitos

[...] o Estado de Direito determina sua proteção, formaliza e institucionaliza na ordem jurídica e, principalmente, reclama a presença de mecanismos sócio-econômicos [sic] dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos. Muitas razões de Estado têm conduzido a contradições entre a simples declaração dos direitos e liberdades e a sua real efetivação. (VIEIRA, 1992, p. 12).

É preciso mencionar que o “Direito Administrativo e, de modo geral, a administração pública estão subordinados a determinados princípios jurídicos, que repercutem no Direito Educacional” (MEDAUAR, 2000, p. 142-144 apud VIEIRA, 2001b, p. 27), sendo, de acordo com a Constituição Federal de 1988, “[...] os princípios jurídicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.” (MEDAUAR, 2000, p. 142-144 apud VIEIRA, 2001b, p. 27). Por isso, ressalta-se que o Direito Educacional não se reduz a simples ou a simplória exposição da legislação referente à educação, mas consiste em uma área de estudos jurídicos (VIEIRA, 2001b).

Para analisar as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, cumpre destacar que, nos anos de 1990, instala-se, sobretudo na América Latina e no Brasil, o Estado de Direito, que pode ser chamado, também, de Estado de Direito Democrático, uma configuração da democracia liberal, o qual impõe que a lei emane de um órgão popular representativo e expresse a vontade geral subordinada a uma Constituição. O Estado de Direito aparece no liberalismo, todavia o “Estado de direito democrático impõe algo mais: o princípio da soberania popular. Este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo.” (VIEIRA, 2001b, p. 13).

O Estado de Direito Democrático expressa uma configuração da Democracia Liberal<sup>33</sup>, em que a democracia está relacionada à igualdade de oportunidades segundo as capacidades individuais. Portanto, significa o direito de participar da competição no mercado, visando a obter a ascensão social, de acordo com sua capacidade, esforço e interesse. Contudo, a Democracia Liberal pressupõe o equilíbrio entre governante e governados no âmbito político (VIEIRA, 1992).

No âmbito formal, o Estado democrático funda-se na soberania popular, sendo que “democrático” qualifica o Estado e, assim, a democracia perpassa todos os elementos que o constituem, inclusive os de ordem jurídica. É nessa direção que o

[...] Estado democrático de direito não significa a união formal dos conceitos de Estado democrático e Estado de direito, mas de submissão da ordem jurídica em relação aos valores democráticos e aos interesses coletivos para a transformação do *status quo*. (SILVEIRA, 2013, p. 372).

A participação social democrática pode ser considerada, na teoria do Estado clássico, um golpe de legitimidade, visto que é preciso proporcionar a participação e, assim, criar consentimento, a fim de legitimá-lo. A democracia que se pratica responde a estrutura econômica na qual se sustenta sendo, portanto,

[...] burguesa porque a base dela é a economia dessa sociedade. [...] a sustentação dela é a ordem econômica vigente, e essa ordem econômica é hegemonicamente do capital. [...] o capitalismo precisou incorporar a lógica democrática. (SANFELICE, 2006, p. 58-59).

---

<sup>33</sup> Para aprofundar a discussão, conferir Vieira (1992), no tocante à distinção entre Democracia Totalitária e Democracia Liberal.

A garantia de direitos e liberdades fundamentais é o ponto central do Estado de Direito, cujo mais perfeito e seguro sustentáculo é a sociedade democrática. Por isso, e tendo em vista a ordem econômica vigente, no âmbito jurídico-político, há a prevalência da democracia liberal, baseada nos princípios da individualidade, da liberdade, da propriedade, da igualdade e da democracia. Contudo, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988,

[...] estabelece direitos civis, políticos e sociais. [...] Os direitos mais restritos, existentes dentro do conceito de cidadão, transformam-se em muitos direitos de cidadania, tornam-se direitos civis (as garantias individuais), direitos políticos (por exemplo: de reunião, de expressão de pensamento, de voto, de organização de partido) e depois, no século XX, direitos sociais. (VIEIRA, 2001b, p. 12-14).

No contexto apresentado, a educação perpassa, também, pela compreensão da educação como serviço público, bem público e direito público. A concepção de serviço público, atrelado à redução das desigualdades, está relacionada à “[...] instituição do Estado social<sup>34</sup>, que, por sua característica intervencionista e por constitucionalizar os direitos sociais<sup>35</sup>, assumiu novas atribuições” (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 564), particularmente a de satisfazer as necessidades coletivas.

A partir da origem dos direitos sociais e das novas atividades do Estado, o serviço público passa a ser compreendido como modo de atuação para a garantia dos direitos. A noção de serviço público tem sua origem no liberalismo clássico e se modifica no processo histórico de formação e atuação do Estado. No liberalismo clássico, a educação já era postulada como serviço público, no sentido de ser uma atividade regulada pelo Estado, entretanto, não necessariamente prestada pelo Estado, visto que os gastos não seriam, obrigatoriamente, custeados com receitas públicas (ARAÚJO; CASSINI, 2017)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> “Há diferentes nomenclaturas para o tipo de Estado que surgiu após a crise do Estado liberal. A esse respeito, indicamos como leitura as obras de Novais (1987) e de Bonavides (1961), que abordam o advento do Estado social no âmbito do direito.” Nota do autor do texto. NOVAIS, J. R. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito**. Coimbra: Editora Coimbra, 1987; BONAVIDES, P. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Saraiva, 1961.

<sup>35</sup> “Os direitos sociais foram constitucionalizados, primeiro, na Constituição Mexicana, de 1917; depois, na Constituição Russa, de 1918; e, posteriormente, na Constituição de Weimar, de 1919.” Nota do autor do texto.

<sup>36</sup> Araújo e Cassini (2017) utilizam a doutrina do direito administrativo para tratar das questões conceituais relacionadas à administração pública.

O conceito de serviço público se modifica de acordo com o momento histórico de cada sociedade e, no Brasil, o processo de transformação da concepção de serviço público no ordenamento jurídico, inicialmente, excluiu parcela da população, por exemplo, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo que

[...] a classe trabalhadora foi subordinada pelo Estado getulista, que assumiu o processo de incorporação e controle dos movimentos da classe trabalhadora, bem como promoveu a estatização das próprias relações de produção capitalistas. (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 565).

Sendo assim, no tocante às atividades de natureza política, a lei é que define quais são as atividades consideradas serviço público. Portanto, trata-se de uma questão complexa avaliar qual é o conceito adequado a ser adotado, uma vez que a legislação utiliza o conceito ora no sentido amplo, ora no sentido restrito (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 566).

A educação como bem público engloba as ideias de cidadania, gratuidade, obrigatoriedade e dever do Estado enquanto regulador; é um serviço público aberto à iniciativa privada com proteção jurídica. Nessa direção, alerta-se para o equívoco em utilizar o termo “bem público” como sinônimo de “bem comum”, pois,

[...] no direito administrativo, bens públicos constituem o domínio público, que engloba tanto bens móveis quanto imóveis pertencentes às entidades estatais, ou que estejam afetados à prestação de um serviço público. Já o bem comum é o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias, o que inclui exigências materiais ou imateriais e necessidades vitais da coletividade. (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 572).

Com a proposta da Organização Mundial do Comércio (OMC) de transformar a educação em um dos 12 serviços do “Acordo Geral sobre Comércio de Serviços”, (Gats), apresentada em 2001, na “IV Reunião Ministerial da OMC”, ocorrida em Doha, no Catar, travaram-se, no Brasil, debates sobre a “[...] campanha em defesa da educação superior como bem público’, tendência que objetivou ratificar a educação como ‘bem comum’ e, dessa forma, afastá-la da concepção de mercadoria.” (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 571).

No contexto da proposta da OMC, a noção de bem público visa a afastar a educação da concepção de mercadoria e o ensino dos desmandos do mercado,

entretanto, não é o que se efetiva. Do mesmo modo, pode-se observar, também na Educação Básica, a aquisição, por parte de prefeituras, de serviços educacionais do setor privado<sup>37</sup> como, por exemplo, a formação de professores ou a compra de apostilas. Portanto, alerta-se que

[...] aderir a uma concepção entendendo tratar-se de termo principiológico pode ser um risco e resultar em mecanismo insuficiente para atrair a tutela do Estado e afastar os desmandos do mercado. Isso porque se trata de termo ambíguo, podendo apresentar configurações diferentes tanto no direito administrativo quanto em outras áreas. (ARAÚJO; CASSINI 2017, p. 571-572).

No Brasil, na Constituição Federal de 1988, a educação é concebida como direito público subjetivo. Entretanto, apesar de ser considerada direito público subjetivo, está limitada “[...] à educação obrigatória, dentro dos limites estabelecidos pelo Estado, sendo constituído seu modo de atuação como opção política ordenada pelo princípio da reserva do possível.” (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 570). A teoria da reserva do possível tem origem na jurisprudência alemã que se embasou no argumento da reserva do possível quando decidiu sobre o limite de vagas nas universidades públicas, sob a alegação que existiam limitações para o atendimento das demandas relacionadas, principalmente, à capacidade financeira do Estado (ARAÚJO; CASSINI, 2017; SILVEIRA, 2013; KRELL, 2002).

O que se apresenta, neste caso, é o equívoco de transferir teorias jurídicas estabelecidas em países desenvolvidos que tiveram a experiência do “Estado de bem-estar social” para países como o Brasil. Ademais, a Alemanha não incluiu direitos sociais na “Lei Fundamental”, de 1949, e se refere a normas constitucionais como “mandados”, não propriamente como direitos. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 reconheceu e inseriu uma gama de direitos sociais, ou direitos fundamentais e, desse modo, condicionou a realização dos direitos à existência de recursos do Estado, o que significou relativizar a sua universalidade (SILVEIRA, 2013; KRELL, 2002).

Dentre as interpretações possíveis, no caso da Constituição Federal de 1988 – em que já se reconheceu a educação como direito público subjetivo –, a reserva do possível não pode prevalecer para afastar a responsabilidade do Estado. O

---

<sup>37</sup> Em relação as parcerias público-privado na Educação Básica conferir, dentre outros, Pires (2015), Sandri (2016), Adrião, Garcia, Borghi, Bertagna, Paiva e Ximenes (2016) e Cossetin (2017).

mesmo ocorre com relação à Educação Infantil, na faixa etária da Creche que, apesar de estar fora dos limites da obrigatoriedade, integra o mínimo existencial, sendo incabível justificativas para limitar ou excluir o direito (SARLET; FIGUEIREDO, 2008; ROCHA; ARANDA; CUNHA, 2018).

Quando nascem os direitos públicos subjetivos, característicos do Estado de Direito, “[...] o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos” (BOBBIO, 2004, p. 31) e, assim, emerge uma nova forma de relação política. Dessa maneira, a educação, como direito reconhecido e

[...] positivado, dentro de um Estado Democrático de Direito, tem atrás de si um longo caminho percorrido. Da instrução própria das primeiras letras no Império, reservada apenas aos cidadãos, ao ensino primário de quatro anos nos estados da Velha República, do ensino primário obrigatório e gratuito na Constituição de 1934 à sua extensão para oito anos em 1967, derrubando a barreira dos exames de admissão, chegamos ao direito público subjetivo [...]. (CURY, 2008, p. 295).

Nessa direção, Oliveira (1999) aborda as alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988, em relação ao art. 206, nos seguintes termos:

A primeira novidade aparece no inciso I, ao precisar que o dever do Estado para com o ensino estende-se mesmo aos que “a ele não tiveram acesso na idade própria”. Este texto aperfeiçoa os de 1967/69, que especificavam a gratuidade e a obrigatoriedade dos 7 aos 14 anos, criando a possibilidade de se restringir o atendimento aos indivíduos fora desta faixa etária. Avança, também, ao especificar o atendimento dos que não mais se encontram na idade considerada “ideal” para o ensino fundamental. No inciso II, retomase um aspecto importante do texto de 1934, que aponta a perspectiva de “progressiva extensão da gratuidade e obrigatoriedade do ensino médio”. Este dispositivo reequacionou o debate sobre esse nível de ensino para além da polaridade ensino propedêutico x profissional. A idéia [sic] era ampliar o período de gratuidade/obrigatoriedade, tornando-o parte do Direito à Educação. (OLIVEIRA, 1999, p. 62).

O contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990, com a instalação do Estado de Direito Democrático, proporcionou a proclamação de direitos sociais, particularmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, ao mesmo tempo, intensificou as reformas orientadas, notadamente, pelo Banco Mundial, sincronizadas às políticas neoliberais. Portanto, as Políticas de

Educação Infantil e do Ensino Fundamental expressam, em parte, a correlação de forças entre a proclamação de direitos sociais e o desmantelamento desses direitos por meio da mercantilização, visto que no âmbito das Políticas Sociais não existem coincidências, mas relações comuns que as movimentam e influenciam.

A proclamação de direitos sociais, particularmente da educação, expressa em parte a Política de Liberação de demandas por educação escolar, uma vez que, em âmbito formal, o direito à educação, proclamado e positivado, significa respaldo legal para a efetivação do acesso à escola. Por outro aspecto, a não efetivação desse direito, bem como a lógica da mercantilização da educação incorporam, na Política de Contenção de demandas, contingentes populacionais que continuam, e continuarão, sem acesso à escola. Assim, dissimula a dimensão político-ideológica que preconiza a educação na perspectiva mercadológica.

Em consonância com a compreensão de Política Social apresentada na primeira seção, o mínimo estabelecido pelo Estado vincula-se, a partir da década de 1990, à relação entre a pobreza e a suposta falta ou ineficácia da educação, sendo que uma educação eficiente seria a solução para aliviar a pobreza. Nessa direção é que a reforma do Estado brasileiro, considerada necessária para o ingresso na chamada sociedade globalizada, articulou-se à promoção do Estado avaliador<sup>38</sup>. As intenções do Estado “[...] deveriam voltar-se para o permanente controle da eficiência das políticas implantadas e o seu grau de contribuição para a sustentação e manutenção dos interesses do capital.” (ZANARDINI, J., 2008, p. 99).

Para ampliar a análise sobre a relação entre o Estado avaliador, proposto como alternativa resultante da reforma de um Estado que se pretende não mais promotor direto, mas incentivador e regulador do desenvolvimento, e o direito à educação, a partir da ideologia da globalização e dos pressupostos do neoliberalismo, destaca-se o Direito Educacional que se constitui, como afirmado, numa área dos estudos jurídicos. No caso, alguns dos conceitos do campo jurídico relacionados ao objeto de estudo desta dissertação, as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, são o de controle concentrado da constitucionalidade, a inconstitucionalidade e a judicialização das Políticas Públicas.

---

<sup>38</sup> Segundo Afonso (1999, p. 74 apud ZANARDINI, J., 2008, p. 59), “a partir da década de oitenta, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por governos neoconservadores e neoliberais de países centrais, começou a ser traduzido pela expressão ‘Estado Avaliador’.” Cf. AFONSO, A. J. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: Para uma análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995). Edição do Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Braga, 1999.

Para a compreensão sobre o ordenamento normativo brasileiro, bem como das alterações que têm sido realizadas, pontua-se que

[...] as políticas públicas têm ínsita ligação com o Direito, notadamente o Direito Constitucional, na medida em que se referem a um conjunto de metas e programas normativos, geralmente veiculados por meio de lei ou medida provisória, que têm o objetivo de realizar os direitos sociais e fundamentais garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRADBURY, 2013, p. 16).

Nesse processo, é preciso enfatizar que o controle concentrado da constitucionalidade e o Direito brasileiro expresso nos textos constitucionais ocorreu desde a Constituição Imperial de 1824. No caso, “[...] o texto Constitucional de 1824 deixava claro que cabia ao Poder Legislativo a guarda da Constituição, incluindo a sua interpretação, função que hoje é atribuição do Supremo Tribunal Federal (art. 102, *caput*, da Constituição Federal de 1988).” (VAINER, 2010, p. 164). Segundo o autor,

[...] isso porque embora existisse nesta época uma organização judiciária no Brasil, composta pela primeira instância, Tribunais da Relação e Supremo Tribunal de Justiça, o mesmo não exercia o controle da constitucionalidade. O controle, portanto, não era jurisdicional, mas exercido pela Assembleia Geral e, porque não afirmar, pelo Imperador, o qual por meio do Poder Moderador era figura central na organização dos Poderes do Império (VAINER, 2010, p. 164).

Após longo processo de elaboração e votação, a Constituição Federal de 1988 consagrou os direitos individuais e sociais, todavia deve-se mencionar que ela, também, inovou, amplamente, o controle concentrado de constitucionalidade no país e, assim,

[...] alargando significativamente a legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, permitindo o ajuizamento desta pelo Presidente da República, Mesas do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas dos Estados, Governador de Estado, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, conforme preceitua o artigo 103 da atual Constituição Federal. (VAINER, 2010, p. 189).

No percurso de análise dos conceitos jurídicos, os de inconstitucionalidade e constitucionalidade designam conceitos de relação. Nesse sentido, observa-se que

[...] a inconstitucionalidade é conceito jurídico que designa duas realidades distintas, mas relacionadas. Sob o ângulo da relação normativa, a inconstitucionalidade é a relação de desconformidade de um ato jurídico com o parâmetro constitucional a que este se encontra submetido. Por isso, afirmou Jorge Miranda que a constitucionalidade e a “inconstitucionalidade designam conceitos de relação: a relação que se estabelece entre uma coisa – a Constituição – e outra coisa – um comportamento – que lhe está ou não conforme, que cabe ou não cabe no seu sentido, que tem nela ou não sua base”. Mas esse conceito não se confunde com a sanção de inconstitucionalidade, “que é a consequência estabelecida pela Constituição para a sua violação: a providência prescrita pelo ordenamento para a sua restauração, a evolução do vício rumo à saúde constitucional”. Finalmente, a revogação é a sucessão de normas no tempo, determinada pela opção política do legislador. Sua consequência não é a invalidação da norma revogada e sim a imediata é a supressão da eficácia da legislação pretérita. (LAURENTIIS, 2017, p. 204).

Para Bradbury (2013), a influência americana na Doutrina do *Judicial Review* (Controle de Constitucionalidade Difuso) está presente na Constituição Republicana de 1891, Secção III – Do Poder Judiciário – art. 59. Na atualidade, existe a previsão clara e expressa, prevista no art. 97 da Constituição Federal de 1988, ao se afirmar que a “[...] inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público só pode ser declarada por maioria absoluta do tribunal pleno ou pela maioria absoluta do órgão especial.” (MACIEL, 2006, p. 42).

Em relação às políticas públicas, estas possuem três finalidades: a jurídica, a política e a social, sendo que

a) a **jurídica**, que representa uma ordem (mandamento) constitucional, uma obrigação institucional dirigida aos Gestores Públicos, determinada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, que representa os objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, no sentido de que elaborem, planejem e implementem atividades e programas voltados ao bem estar social e à concretização dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente; b) a **política**, que representa um fator de legitimação e fortalecimento, após o declínio do Estado Social, do próprio Estado Democrático de Direito, que busca, além de incorporar os direitos de segunda dimensão (saúde, educação, trabalho, dentre outros) presentes no Estado do Bem Estar e assegurados no art.6º da CF/88, efetivar o Princípio Democrático, mediante a ampla participação popular na tomada das decisões

políticas e respeitar os Direitos Fundamentais, sobretudo a dignidade da pessoa humana; e c) a **social**, que representa um fator de diminuição da grande desigualdade social acumulada historicamente pela sociedade capitalista, a fim de conferir a igualdade efetiva de oportunidades a todos os cidadãos. (BRADBURY, 2013, p. 144).

Por isso, com o objetivo de garantir os direitos fundamentais, dos quais a educação é um dos componentes, o Poder Judiciário<sup>39</sup> “[...] pode atuar a fim de efetivar a justiça social, nem que para tal fim tenha que declarar a inconstitucionalidade de determinada lei.” Isso pressupõe “[...] o alargamento dos direitos individuais e coletivos”, realizado pela Constituição Federal de 1988 (BRADBURY, 2013, p. 41-44).

Tendo em vista a organização judiciária no Brasil, reitera-se a incumbência institucional do Poder Judiciário em velar pelo respeito ao que está disposto na Constituição Federal de 1988 e, assim, pela concretização dos direitos fundamentais, materializados, principalmente, por meio de Políticas Públicas. O Judiciário, por meio do seu amplo acesso e pelo controle da constitucionalidade, pode, e deve, verificar se as metas e programas do Executivo, veiculadas por meio das leis, estão em consonância com o que está estabelecido em diretrizes e nos Princípios Constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (BRADBURY, 2013).

Nestas circunstâncias, está inserido o fenômeno da Judicialização das Políticas Públicas, cada vez mais comum. As Políticas Públicas, em todas as áreas, como, por exemplo, na saúde e na educação – que ficavam a cargo exclusivamente do Executivo e do Legislativo –, estão sendo levadas ao Judiciário, por meio de ações judiciais, como forma de concretizá-las e adequá-las às diretrizes constitucionais. E isso ocorre porque o Poder Judiciário, por meio do controle da constitucionalidade, deve garantir a integridade dos direitos individuais e coletivos,

---

<sup>39</sup> “Cumpra observar que o Estado Liberal, por meio da Teoria da Tripartição dos Poderes de Montesquieu, criou o Judiciário como poder constituído a fim de garantir o postulado da Segurança Jurídica das relações privadas tratadas por meio da economia de mercado capitalista, sendo que nesta época os juízes eram chamados de mera “boca da lei”, pois para a burguesia, classe dominante, que compunha o Parlamento após a vitória da Revolução Francesa, a segurança jurídica significava que o direito posto (codificado) por eles idealizado, deveria ser aplicado tal como planejaram, sem surpresas nem deturpações causadas por eventuais interpretações destoantes realizados pelos juízes da época. Neste período, era comum os juízes, antes de interpretarem determinada lei, dirigirem-se ao Parlamento para buscar a ‘interpretação correta’.” (BRADBURY, 2013, p. 42).

reconhecidos e assegurados na Constituição Federal de 1988, conforme já destacado (BRADBURY, 2013).

O desenvolvimento do Estado pós-Segunda Guerra Mundial gerou mudanças no âmbito do Direito e da Justiça, principalmente no que diz respeito à consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos. A partir da década de 1970, início da década de 1980, as reformas orientadas na perspectiva neoliberal produziram a desresponsabilização do Estado em promover as Políticas Sociais, agravando as desigualdades e, assim, houve um aumento da exigibilidade dos direitos, por meio do Judiciário, que passou a ser acionado para efetivar a legislação. Neste contexto socioeconômico e político-ideológico, o acionamento do Judiciário expressa, em parte, o desmantelamento dos direitos sociais (SILVEIRA, 2011).

Nessa complexa relação, a Judicialização da educação é, em grande medida, a expressão de que, embora positivado via texto constitucional como direito fundamental, o direito à educação ainda não é garantido, de fato, a todos, por isso o Poder Judiciário é acionado, a fim de garantir a sua efetividade. É nesse sentido que os pais podem ser responsabilizados, judicialmente, pela omissão e, o Estado, administrativamente, pelo descumprimento da norma. A Judicialização do direito à educação “[...] pauta-se na possibilidade daqueles que se verem privados, total ou parcialmente, de tal direito, procurar as vias judiciais para exigir o cumprimento do dever do Estado de ofertá-lo gratuitamente a todos.” (ROCHA; ARANDA; CUNHA, 2018, p. 13).

Recorrer ao Judiciário é um processo de recurso depois que tentativas informais foram encerradas. Condições como a democracia, o reconhecimento formal dos direitos, o conhecimento dos meios judiciais, e o não provimento de demandas sociais são algumas das condições que levam à judicialização. É assim que a educação, como um direito público subjetivo, criou uma

[...] situação em que é preciso haver escolas para todos, seguindo o disposto no regime jurídico constitucional e dando maior realce ao Poder Judiciário neste setor. Os indivíduos têm o direito de requerer ao Estado a prestação educacional, porque o descumprimento deste dever traz como consequência [sic] a responsabilização da autoridade competente, segundo o artigo 208, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988. (VIEIRA, 2001b, p. 22-23)

Assim, o processo de Judicialização significa que

[...] questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo. (BARROSO, 2016, p. 384 apud ROCHA; ARANDA; CUNHA, 2018, p. 13)<sup>40</sup>.

A partir da redemocratização do país, particularmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário assumiu a função de garantir a efetivação dos direitos e princípios constitucionais, sendo que têm sido diversas as decisões judiciais dos Tribunais Superiores ligadas à Educação Básica como, por exemplo, em relação às vagas em Creche e Pré-escola para crianças até cinco anos de idade (BRADBURY, 2013). Contudo, Silveira (2013) questiona sobre o uso de instrumentos individuais na exigibilidade da educação como direito social. A questão é em relação ao atendimento de demandas individuais que podem privilegiar aqueles que têm acesso ao Judiciário, ou seja, questiona-se se este seria um processo justo, visto que outros sujeitos também aguardam a efetivação do mesmo direito pelo Poder Público e não recorrem ao Judiciário.

É assim que

[...] a existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fato exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. (BOBBIO, 2004, p. 38)

Diante do exposto, entre os significados possíveis para a palavra Direito, o que mais está relacionado à teoria do Estado e à política é a do Direito como ordenamento normativo, o qual

[...] abrange o conjunto de normas de conduta e de organização, constituindo uma unidade e tendo por conteúdo a regulamentação das relações fundamentais para a convivência e sobrevivência do grupo social tais como as relações familiares, as relações econômicas, as relações superiores de poder, também chamadas de relações políticas, e ainda a regulamentação dos modos e das formas através das quais o grupo social reage à violação das normas

---

<sup>40</sup> BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

de primeiro grau ou a institucionalização da sanção. Essas normas têm como escopo mínimo o impedimento de ações que possam levar à destruição da sociedade, a solução dos conflitos que a ameaçam e que tornariam impossível a própria sobrevivência do grupo se não fossem resolvidos, tendo também como objetivo a consecução e a manutenção da ordem e da paz social. (BOBBIO, MATTEUCI, PASQUINO, 2000, p. 349).

Ressalta-se que a “[...] tendência em identificar o estatal com o público falseia muitas análises das Políticas Sociais. O Estado não é imediatamente idêntico ao público e muitas dessas políticas visam privilegiar os interesses privados.” (SANFELICE, 2006, p. 56). O Estado, no Brasil, tem sido forte componente para o setor privado, favorecendo as classes dominantes, conforme mencionado na primeira seção deste texto. Por isso, a compreensão das diferenças entre a concepção de educação como serviço público, como direito público subjetivo e como bem público, torna-se essencial para análise das Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental.

É por isso que

[...] um dos argumentos sustentadores da globalização, e das reformas que desencadeou, trata da ineficiência do Estado tendo em vista justificar sua reforma rumo à eficiência. A reforma da Educação Básica nacional, a partir da década de 1990, foi instrumentalizada para garantir a efetivação de inúmeros aspectos da reforma do Estado. Despontou, nesse movimento um novo modo de gerir a educação, isto é, era necessário adequar a gestão educativa às leis do mercado. (ZANARDINI, J., 2008, p. 31).

Assim sendo, as reformas prescritas pelos organismos internacionais vêm associadas à construção de um consenso favorável ao mercado, segundo o qual o Estado neoliberal deve criar as condições para um sistema eficaz de concorrência, no âmbito econômico e social. É por isso que a ampla constitucionalização dos direitos sociais não foi amparada na formulação de Políticas Sociais, o que tornou difícil a sua efetivação, tornando necessária a sua requisição judicial, porém

[...] para que tais mudanças sociais sejam levadas a bom termo, é necessária a divulgação de alguns princípios: a sociedade precisa ser vista como ‘justa’, ‘competitiva’ e ‘produtiva’. Nesse sentido, os discursos difundem a ‘liberdade’ e a ‘igualdade de oportunidades’, assim como a ‘coesão’ e a ‘solidariedade’ que devem compor uma nova abordagem de proteção social, a qual não se limita às formas tradicionais de distribuição de renda. (GARCIA, 2001, p. 137).

A hegemonia das relações sociais capitalistas é resultado de complexas e significativas mudanças, engendradas pelo processo produtivo e, em decorrência, no conteúdo e nas formas do processo de trabalho. As reformas preconizadas por meio dos ajustes estruturais e setoriais demandam alterações jurídicas e institucionais que, sob a liderança do Banco Mundial, a agenda política brasileira ocorre tanto na educação brasileira e na América Latina quanto “[...] no processo de reestruturação e abertura da economia aos novos marcos do capital sem fronteiras.” (DOURADO, 2002, p. 238).

Foi em um cenário de competitividade internacional que ocorreu o ajuste do Brasil às políticas de organismos internacionais. A década de 1990, desse modo, configurou-se como um período de intensa produção dos organismos internacionais para a educação, particularmente para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental. As ações foram focalizadas no atendimento das necessidades educacionais básicas dos grupos em situação de vulnerabilidade social e, assim, responderam, e respondem, às intenções em torno do projeto societário em curso, caracterizado, principalmente, pelo desmonte da face social do Estado (CAMPOS, R., 2008; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; FRIGOTTO, 2011).

O Banco Mundial, ao priorizar a Educação Básica<sup>41</sup> escolar, restringe a aprendizagem das habilidades cognitivas básicas justificadas pelo discurso da centralidade do conhecimento. Configura-se, desse modo, “[...] como um artifício de retórica e adesão às premissas do neoliberalismo, reduzindo o processo de formação a uma visão geral de racionalidade instrumental, tutelada, restrita e funcional ante o conhecimento universal historicamente produzido.” (DOURADO, 2002, p. 240).

A ênfase na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, no que se refere à aprendizagem de habilidades básicas, tende a evidenciar uma das dimensões da Política de Contenção, expressa no controle do acesso ao conhecimento científico, historicamente produzido e acumulado pela humanidade. O esvaziamento escolar, curricular e/ou de conteúdos podem ser um indicativo de que a Política de Contenção está para além do ordenamento normativo. Assim, a Liberação do

---

<sup>41</sup> Conferir a seção 1, nota 18 e nota 27.

acesso é negada, uma vez que, apesar de contingentes cada vez maiores adentrarem à escola, há determinados esvaziamentos.

O esvaziamento escolar está relacionado à concepção liberal/neoliberal de educação, escola e currículo, o qual se expressa, em parte, na definição dos conteúdos, objetivos e finalidades educacionais a serem incorporadas aos currículos escolares. A exemplo disso, no atual contexto, ressalta-se a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que expressa as intencionalidades do empresariado, uma vez que se observa no documento a

[...] ausência de referência em relação aos conteúdos científicos, artísticos e filosóficos, e a ênfase em métodos, procedimentos, competências e habilidades voltadas para a adaptação do indivíduo aos interesses do grande capital. Expressando [sic] a hegemonia da classe empresarial no processo de elaboração do documento. (MARSIGLIA; PINA; MACHADO; LIMA, 2017).

A redução dos conhecimentos ao português e à matemática representa um esvaziamento do currículo, que atinge o contingente populacional atendido pelas escolas públicas. Assim, o esvaziamento dos conteúdos é uma forma de negar o conhecimento acumulado e sistematizado no campo da ciência, da cultura e da arte à maioria da população brasileira. A ênfase na aprendizagem para o desenvolvimento de competências está articulada às políticas dos organismos internacionais que têm desenvolvido uma lógica empresarial de escola (ANPED, 2018).

Os princípios neoliberais que norteiam a BNCC, por exemplo, expressam um contexto de esvaziamento da escola e da sua função de transmitir os conhecimentos historicamente sistematizados, sejam científicos, artísticos e filosóficos. Esta interferência no currículo da escola pública expressa o alinhamento neoliberal intensificado pelas reformas. As Políticas Educacionais para a Educação Básica visam, em parte, ao cumprimento da agenda do capital no atual contexto social, portanto, o modelo de organização curricular produzido está relacionado à regulação e controle da educação escolar, intensificado pelos processos de avaliação e supervalorização das competências e habilidades (MARSIGLIA; PINA; MACHADO; LIMA, 2017; COSTA; FARIAS; SOUZA, 2019).

Para a Educação Infantil e Ensino Fundamental, a Base Nacional Comum Curricular foi aprovada e regulamentada pela Resolução Nº 2, do CNE, em 2017, a

do Ensino Médio, pela Resolução Nº 4, de 2018. Foram instituídas mudanças no conjunto da legislação educacional, sendo que para o Ensino Fundamental, a Constituição Federal de 1988, art. 210, prevê que sejam fixados conteúdos mínimos por meio de uma base comum. As primeiras mudanças nestas etapas de ensino estão relacionadas, principalmente, aos conteúdos curriculares conforme as áreas do conhecimento (Linguagens e Suas Tecnologias; Matemática; Ciências da Natureza; Ciências Humanas e Ensino Religioso) e seus componentes curriculares (COSTA; FARIAS; SOUZA, 2019).

Diante da crescente complexidade em que se elaboram as legislações e, conseqüentemente, de suas alterações, torna-se fundamental apreender os desdobramentos da educação como política pública, o que “[...] significa compreendê-la como um projeto de governo, sob responsabilidade do Estado e direitos de todos” (CAMPOS, R., 2008, p. 15) que, entretanto, tem assumido um caráter contraditório, visto que

[...] ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização. (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 289).

A lógica da focalização torna-se complexa uma vez que ultrapassa e, ao mesmo tempo, contempla o ordenamento normativo. A lógica da focalização, inerente à Política Social brasileira e, de modo específico, da Política Educacional, indica outro processo pelo qual a Liberação do acesso é negada pela Contenção. Ao mesmo tempo em que se amplia o acesso à educação escolar, são definidos determinados grupos sociais a serem priorizados, pois o acesso não é universal.

A Política Pública pode ser compreendida como o Estado em ação, implantando projetos de governo, por meio de projetos e ações direcionadas a contingentes populacionais específicos. A implantação e manutenção são de responsabilidade do Estado, envolvem órgãos públicos e setores da sociedade. Nessa lógica, a Política Social determina um padrão de proteção social de redistribuição da riqueza socialmente produzida a fim de diminuir as desigualdades sociais/estruturais (HÖFLING, 2001).

Estado e governo não se confundem, pois o Estado se constitui por um conjunto de instituições de caráter permanente que possibilitam a ação do governo, constituído pelo conjunto de programas e projetos tencionados por parte da sociedade, propostos para a sociedade como um todo. O governo que assume o Estado, por determinado período, constitui a direção do Estado, desempenhando suas funções (HÖFLING, 2001; VIEIRA, 2001a).

Outro aspecto a ser destacado é a relação, por exemplo, entre o Estado, os Conselhos, os Fóruns e as Conferências de educação que se inserem, de um lado, no contexto de disputa de projetos societários sustentados, em parte, pelos princípios da Administração Pública Gerencial<sup>42</sup>, decorrente do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), sendo Luiz Carlos Bresser-Pereira um dos principais mentores; e, de outro lado, constituem espaços de tensionamento para reivindicar o direito à educação.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os Conselhos setoriais são obrigatórios e definidos como espaços públicos institucionalizados de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil. Trata-se, pois de um espaço

---

<sup>42</sup> Conforme o *Plano Diretor da Reforma do Estado* a diferença entre a administração pública gerencial e a burocrática é a “[...] forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados [...]” (BRASIL, 1995, p. 15). Nesse sentido, “As diretrizes expostas no *Plano* de Bresser-Pereira sintonizavam-se as do Banco Mundial: a avaliação de resultados seria uma importante opção estratégica [...]” (ZANARDINI, J., 2008, p. 125). “De forma articulada ao processo de reforma do Estado que tem como uma de suas componentes a reforma da Educação Básica, se tem o incremento e recrudescimento dos mecanismos da avaliação escolar, como é o caso do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, desenvolvido e aprimorado desde 1988 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. O SAEB é dado como um dos maiores esforços empreendidos no Brasil no sentido de coletar dados sobre alunos, professores, diretores de escolas públicas e privadas.” (ZANARDINI, J., 2008, p. 145). Sobre a Avaliação da Educação Infantil, conforme foi instituído pela Portaria Nº 1.147/2011 do Ministério da Educação, o Grupo de Trabalho (GT) de Avaliação da Educação Infantil, que “[...] sob a consultoria da pesquisadora Sandra M. Zákia Lian Souza, da Universidade de São Paulo, elaborou em 2012, um instrumental denominado: “Educação Infantil: Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação” no qual enfatizava que a avaliação nessa etapa educativa deveria ser institucional e não do desenvolvimento das crianças, apontou críticas severas à proposta da SAE [Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República], que foram incorporadas pela COEDI [Coordenadoria de Educação Infantil, do Ministério da Educação]” (ARELARO; MAUDONNET, 2017, p. 11), “Em conclusão, a Coordenação Geral de Educação Infantil considera que não é adequada a aquisição dos direitos autorais do ASQ, pelo MEC, uma vez que: ✓ O Ministério está criando GT para formulação da política de avaliação da e na educação infantil; ✓ a definição da política precede a escolha de metodologia e instrumentos; ✓ o ASQ não apresenta coerência com a concepção de criança expressa na Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI e não caracteriza-se como uma metodologia de avaliação da política de educação infantil” (BRASIL, 2012, p.10).

[...] de natureza deliberativa e com força legal, sua função é formular e fiscalizar a implementação de políticas, podendo redefinir prioridades, recursos orçamentários das áreas em que estão relacionados. Na área de educação, os Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEF<sup>43</sup>, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselhos Municipais de Educação (CME) e os Conselhos de Escola são exemplos de espaços institucionalizados. (ARELARO; MAUDONNET, 2017, p. 7).

Destacamos que existe uma complexidade de definições para o termo “Sociedade Civil”, um termo que adota diferentes significados, conforme a concepção de Estado e de Sociedade na qual se analisa a realidade. Nesse sentido,

[...] a redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida [...]; e a marginalização, a que alguns autores se referem como “criminalização” [...] dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. Reforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais [...], essa tendência é mundial. (DAGNINO, 2005, p. 52).

Por outro lado, convém destacar que os

[...] fóruns surgiram como espaços não institucionalizados de participação social que contam com a adesão de diferentes sujeitos e/ou organizações sociais, interessados no debate e na reivindicação de direitos relativos à temáticas específicas (Fórum de Educação de Jovens e Adultos, Fórum em Defesa da Escola Pública, Fórum Permanente da Sociedade Civil pelos Direitos da Pessoa Idosa, Fórum de Educação Infantil). Em geral, não são constituídos por força de lei, mas têm se tornado um espaço de mobilização social e reivindicação de políticas públicas no país. (ARELARO; MAUDONNET, 2017, p. 7-8).

Os “Fóruns de Educação Infantil” datam da década de 1990 e, desde o seu surgimento, têm se constituído em espaços de debate e mobilização com vistas a

---

<sup>43</sup> FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Criado em 1996 (PEC nº 14/1996) vigorou até 2006 quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Nota da autora no texto.

efetivar o direito à Educação Infantil e, também, ao monitoramento das Políticas Públicas na área. Estes Fóruns são definidos como instâncias autônomas de articulação interinstitucional e suprapartidária, democráticos e abertos ao debate público. Entretanto, com o intuito de vincular lutas e pautas comuns, em 1999 foi criado o “Movimento Inter fóruns de Educação Infantil do Brasil” – MIEIB – que visou a articular Fóruns de diferentes estados brasileiros para potencializar a atuação por meio de dinamicidade. O marco de criação do MIEIB foi a reunião de alguns representantes desses Fóruns, na “Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa em Educação” – ANPED –, 1999, Minas Gerais.

As produções dos documentos de Política Educacional, que respondem às políticas e decisões internacionais, a partir da década de 1990, foram

[...] assumidas pelos governos locais como parte das relações diplomáticas e negócios supranacionais. A administração pública gerencial iniciada no Reino Unido e nos Estados Unidos permeou a reforma do Estado brasileiro, mediante adoção de princípios e programas combinados com alterações na legislação. O centro dessa reforma foi a redução do financiamento das políticas sociais com multi programas de privatização do patrimônio público, e com aumento de transferências de dinheiro público para iniciativa privada por meio de parcerias para gerir parte da oferta de serviços e de infraestrutura. Caberia ao Estado somente as funções de fiscalização e regulação dos serviços públicos: saúde, Educação e previdência; estes, autorregulados pelo mercado e livre concorrência. (PEREIRA; SILVA, 2018, p. 530-531)

Ao apontar para a redução do financiamento, pode-se inferir outro aspecto da Política de Contenção expressa em medidas de restrição de recursos financeiros que interfere diretamente na qualidade social da educação. Pode-se considerar que o fundo contábil é um dos principais instrumentos das Políticas de Contenção e de Liberação que atinge as demandas por educação escolar. Do mesmo modo, as funções de fiscalização e de regulação do Estado sobre os serviços públicos também tendem a expressar as medidas que convergem com as Políticas de Contenção e de Liberação, por meio do controle da educação e, por conseguinte, do controle social.

A reforma administrativa na educação implementaria os mecanismos meritocráticos e competitivos, despublicizando a educação e transferindo-a “[...] da esfera da política *para* a esfera do mercado, negando sua condição de direito social

e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores.” (GENTILI, 1998, p. 19).

Na gestão Collor de Mello (1990 – 1992), campanhas publicitárias promoviam a política de privatização de empresas estatais, as quais transmitiam a ideia de que “o Estado deveria transferir ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente se metera, e deixar a cargo da disciplina do mercado as atividades regulatórias que em vão tentara estabelecer.” (MORAES, R., 1997, p. 8). Assim, o Estado teria condições de atuar, com eficiência, no “setor social”. Porém, uma antiga crítica ao “Estado-Providência” argumentava que o Estado, aparentemente benfeitor, produziria ineficácia e clientelismo. Insistia, também, na privatização das atividades sociais. A educação, a saúde e a previdência estariam sob a lógica “modernizadora” e privatizante (MORAES, R., 1997).

As reformas neoliberais implementadas a partir da década de 1990, no Brasil, traduzem-se, também, por meio das privatizações na Educação Básica pública, na qual se intensificaram as investidas comerciais que estimularam os processos de privatização dentro dos sistemas públicos de ensino

[...] por meio da criação de unidades executoras, atuação das empresas sem fins lucrativos para firmar contratos de parcerias privadas, empresas que vendem materiais de apostila de conteúdos, terceirizações de trabalhadores, permissão de contratos via notório saber para atividades-fins, privatização de serviços de segurança escolar, limpeza, alimentação, reprografia e outros. Portanto, no âmbito da gestão educacional floresceram as crenças e confianças nos meios de automação, racionalidade instrumental e meritocracia, sustentadas por avaliações em larga escala, indicadores que mensuram o rendimento estudantil, desconsiderando as condições impostas pelas limitações do financiamento público que afetam diretamente as condições do trabalho docente e da infraestrutura das escolas e universidades públicas. (PEREIRA; SILVA, 2018, p. 531).

#### No contexto da América Latina a privatização

[...] não é uma decisão econômica isolada, mas pelo contrário, é ligada a forças políticas mais amplas que atuam por intermédio de aparatos coercitivos locais, em vez de resultar da “racionalidade do mercado”. [...] a crise na empresa pública é em grande parte produto dos fracassos e necessidades das corporações do setor privado e do estilo dos políticos capitalistas. (PETRAS, 1999, p. 37).

Desse modo, o indivíduo não se relaciona mais com a sociedade, mas com o mercado e, assim, os direitos sociais, como a educação, passam a ser tratados enquanto serviços mercantis. Portanto,

[...] em suma, a privatização envolve uma dinâmica onde combinam três modalidades institucionais complementares: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total). (GENTILI, 1998, p. 75).

As ações estatais, principalmente a partir da década de 1990, têm sido pautadas na perspectiva das parcerias do público com o privado. Assim, o Estado “[...] em vez de alargar o fundo público na perspectiva do atendimento a políticas públicas de caráter universal, fragmenta as ações em políticas focais que amenizam os efeitos, sem alterar substancialmente as suas determinações.” (FRIGOTTO, 2011, p. 245). Desse modo, a Política Social, na realidade brasileira, visa, prioritariamente, a oferecer as condições mínimas de sobrevivência por meio de um modelo de proteção social via transferência de renda, uma medida compensatória e focalizada que não contempla a todos (OLIVEIRA; DUARTE, 2005).

Por isso, na reforma da Educação Básica, particularmente da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, pontua-se que a formação de habilidades e competências socioemocionais precisa estar direcionada para o mercado. A ofensiva neoliberal se apoia ao arco ídeo-teórico polarizado por Hayek e Friedman,

[...] porque é precisamente neste arco que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: *uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia*. [...]. O mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável embasa o que veio a ser conhecido como a ‘tese da indivisibilidade da liberdade’ (Friedman, avançando sobre a reflexão de Hayek): é a liberdade econômica, só possível sobre o *mercado livre* (isto é, sem mecanismos extraeconômicos de regulação), que funda a liberdade civil e política. [...] a proposta neoliberal centra-se na inteira *despolitização* das relações sociais: qualquer regulação *política* do mercado (via Estado, via outras instituições) é rechaçada de princípio. (NETTO, 2001, p. 76-78-80).

Em síntese, nesta subseção pode-se compreender que o direito à educação está relacionado ao Direito Educacional, uma área de estudos jurídicos. Assim sendo, as Políticas Públicas vinculam-se ao campo do Direito, notadamente do Direito Constitucional, a partir dos conceitos de controle concentrado da constitucionalidade, da inconstitucionalidade e da judicialização das Políticas Públicas, bem como sobre as diferenças entre a concepção de educação como “serviço público”, “bem público” e “direito público”.

A Política Social que, comumente, se expressa na forma de relações jurídicas e políticas, consiste, em última instância, em estratégias governamentais que expressam as tensões sociais do contexto socioeconômico e político no qual estão inseridas, por meio de documentos que, por isso, não podem ser analisados por si mesmos. As Políticas Sociais, que geralmente vinculam-se aos direitos sociais, ganharam notoriedade a partir da Constituição Federal de 1988. Entretanto, esses direitos, apesar de positivados, têm sofrido ataques constantes por meio das alterações nas legislações de viés neoliberal.

A próxima subseção apresenta a análise da relação entre o Estado e os princípios subjacentes ao direito à educação, por meio das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, de modo particular expressas no ordenamento normativo brasileiro. Por conseguinte, procura-se examinar nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – quais são os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação.

## 2.2A CONTENÇÃO E A LIBERAÇÃO NO ORDENAMENTO NORMATIVO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E O ENSINO FUNDAMENTAL (2006-2016)

A declaração da educação como direito aparece, pela primeira vez, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934. Nas Constituições<sup>44</sup> posteriores à declaração da educação como direito foi mantida,

---

<sup>44</sup> Convém mencionar que o Brasil teve, em sua história, 7 Constituições, sendo: Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824); Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891); Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934); Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937); Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946); Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (modificada integralmente pela Emenda

ampliada e/ou recriada. A educação foi declarada como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos<sup>45</sup> e, desse modo, a educação enquanto direito continuou a ser pontuada até ser absorvida pelas Constituições Federais sob a formulação de *direito de todos e dever do Estado*<sup>46</sup> (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001).

O direito à educação, no plano formal, tornou-se protegido e dimensionado a todos os cidadãos brasileiros. Assim sendo, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, a gratuidade e a obrigatoriedade da escola primária tornaram-se princípios da educação nacional, sendo o Estado o provedor da educação pública. No debate sobre o Estado ser o provedor da educação pública, volta à cena o papel da União, “[...] mediado pelo tema *centralização x descentralização*, em torno do qual há o consenso de que o poder público central não pode se omitir em relação ao ensino fundamental.” (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001, p. 12-13).

Além do reconhecimento da educação como direito, outras duas questões de igual relevância são apresentadas na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934: a primeira é a função do Estado e da família no tocante à educação; e a segunda refere-se aos princípios da obrigatoriedade e da gratuidade. Nesse sentido,

**A inclusão da família como lugar de educação e a afirmação desta como tarefa sua não sairá mais dos capítulos da educação nas constituições posteriores. É como se a obrigatoriedade de enviar e manter os filhos em escolas fosse competência exclusiva da família, tendo como contrapartida a gratuidade assegurada pelos poderes públicos. Este é um tema recorrente em todas as polêmicas em torno da obrigatoriedade da educação escolar. (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001, p. 14, grifo nosso).**

---

Constitucional nº 1 de 1969); e Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

<sup>45</sup> “Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, [sic] pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.” (BRASIL, 1934, s/p).

<sup>46</sup> “Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.” (BRASIL, 1969, s/p). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 22 out. 2018.

Entretanto, foi a partir da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, que houve, pela primeira vez, a tentativa de regular a educação nacional por meio da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB) (SAVIANI, 2013). A Constituição de 1946 também determinava o ensino primário e obrigatório com quatro anos de duração, entretanto a LDB N° 4.024/1961 “[...] restringiu essa norma, ao especificar que a obrigatoriedade existia a partir dos 7 anos de idade. Logo, o ensino primário, obrigatório, o era para as crianças de 7 a 10 anos” (CUNHA, 1979, p. 253).

Cunha (1979) destaca que o analfabetismo e o reduzido tempo de duração do curso primário no Brasil foram vistos como obstáculos para se atingir a grandeza a qual o país estaria destinado. Diante disso, a “III Conferência Nacional de Educação” (1967) teve como tema a extensão da escolaridade obrigatória, cuja justificativa se deu por comparações internacionais quanto ao tempo de escolarização obrigatória. Assim, a Emenda Constitucional N° 01, de 1969<sup>47</sup>, determinou o ensino primário obrigatório para a faixa etária dos 7 aos 14 anos e a LDB N° 5.692/1971 “[...] tornou mais crítica essa obrigatoriedade estendendo a escolaridade compulsória de 4 anos (em regra) para 8 anos.” (CUNHA, 1979, p. 253).

É nesse sentido que, na década de 1970, a extensão da escolaridade mínima obrigatória, na LDB N° 5.692/71, expressou a Política de Liberação empreendida no ensino regular, bem como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e o Projeto Minerva expressaram medidas liberadoras no ensino não-regular<sup>48</sup>. É possível observar que se o Estado determinou para si a meta de “[...] escolarizar de

---

<sup>47</sup> “Com o golpe de 1964 e a ascensão ao poder dos militares, ficava cada vez mais claro que a Constituição de 1946 não atendia às necessidades daquela classe. Isso se confirma ao se observar que, se em quinze anos (de 1946 a 1961) a Constituição sofreu apenas três emendas, entre 1961 e 1966 o número de emendas já chegava a vinte e uma. De fato, os Atos Institucionais já haviam praticamente determinado a anulação da Constituição de 1946, levando os militares a outorgarem em 24 de janeiro de 1967 uma nova Constituição. [...] em 17 de outubro de 1969, foi publicada a Emenda Constitucional n° 01, que modificava o texto da Constituição de 1967 em diversos aspectos, tornando-a ainda mais autoritária. De fato, a modificação no texto da Carta Política foi tão grande que boa parte da doutrina classifica tal emenda como uma nova Constituição. Não concordamos com tal posição [...]” (VAINER, 2010, p. 182-183). A respeito das Emendas Constitucionais, recomenda-se ver, dentre outros, Araujo (2008) e Silva (2008).

<sup>48</sup> “O Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o Projeto Minerva e as televisões educativas foram os novos meios que passaram a ser utilizados para suprir as deficiências do ensino regular. [...] O MOBRAL foi criado pela Lei n° 5.370, de 15-12-67, e iniciou suas atividades, regularmente, em setembro de 1970. Seu objetivo prioritário era a alfabetização da população urbana analfabeta de 15 a 35 anos. A partir de 1974, o MOBRAL foi autorizado a alfabetizar, também, a população de 9 a 14 anos [...]” (CUNHA, 1979, p. 255). O Projeto Minerva, cujo objetivo era atender à demanda de ensino supletivo da população entre 17 e 39 anos, resultou da preocupação do Estado na utilização das emissoras de rádio para a difusão de programas educativos (CUNHA, 1979, p. 56-57).

forma regular toda a população da faixa etária de 7 a 14 anos durante 8 anos, o próprio Estado verifica a impossibilidade dessa meta e elabora, em consequência [sic], programas de emergência.” (CUNHA, 1979, p. 254).

As Políticas de Liberação são, portanto, aquelas que resultam, ou podem resultar, prioritariamente, na elevação dos níveis de escolaridade da população. Possuem funções econômicas, relacionadas à formação de trabalhadores com requisitos mínimos – apropriados às exigências para a ocupação dos cargos –; à ampliação dos hábitos de consumo; às funções político-ideológicas – relacionadas à função da educação no desenvolvimento do país –; e à equalização de oportunidades. Na mesma direção, as Políticas de Contenção são aquelas formuladas no sentido de conter o aumento descontrolado das oportunidades escolares, que causariam um excesso de escolarização da população. Ou seja, visavam a, prioritariamente, por meio de barreiras impostas, conter as demandas educacionais (CUNHA, 1979).

Deve-se lembrar que a normalidade constitucional, gerada pela Constituinte de 1986 e a promulgação da Constituição de 1988, somada ao processo eleitoral ocorrido em 1989, consagrou

[...] as mediações e as condições políticas ao país para supostamente passar a viver uma nova era: a do liberalismo econômico com democracia representativa, abrindo a “estação” e a “integração do país à globalização econômica”, nome difuso dado para o imperialismo na fase atual de acumulação de capital, produzindo convenientemente para os nossos liberais, o (neo)liberalismo brasileiro, tendo sua maior expressão e vigor nos governos FHC (1995-2002), consolidando o processo de internacionalização econômica e a realização do processo de ajustes estruturais<sup>49</sup> e setoriais, implementando reformas políticas, econômicas, financeiras, institucionais e educacionais no país. (DEITOS, 2005, p. 206-207).

Para Bobbio (2004), reconhecer e proteger os direitos dos homens são elementos que estão na base das Constituições democráticas modernas. Foi assim

---

<sup>49</sup> Leher (1998, p. 135-140) “mostra como os chamados empréstimos para ajustamento estrutural são implementados pelo Banco desde o final da década de 1970, como mecanismo e condicionalidade para cobrar dos países endividados mais rigor e sustentabilidade fiscal e financeira aos bilhões de dólares em empréstimos realizados pelo capital financeiro internacional, ganha maior expressão e operacionalidade política e financeira a partir da década de 1980, fazendo grandes e rápidos empréstimos aos países endividados na órbita da “crise da dívida”. Por isso, “*Estes empréstimos foram chamados de empréstimos para ajustamento estrutural (structural adjustment loans – SAL) e seriam liberados apenas para aqueles países que concordassem em fazer reformas em suas economias, segundo a linha preconizada pelo Banco.* [...]”. (LEHER, 1998, p. 135-140).

que a Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos dos brasileiros e, por conseguinte, ampliou a abrangência das Políticas Sociais. Entretanto, causou certa tensão entre o que se propôs no âmbito legal e as possibilidades de sua materialização, devido ao contexto mundial de crise e reestruturação do capital que estava orientado na perspectiva neoliberal de restrição de direitos e de restrição nas Políticas Sociais (REIS, 2015).

A correlação das forças sociais que aponta a suposta ineficiência do Estado, que desencadeou a reforma a partir da década de 1990, esteve fundamentada nos princípios liberais, a fim de rever os entraves que impediam a reprodução eficaz do modo de produção capitalista. Nessa direção, o ideário liberal refletiu e contribuiu para a constituição do capitalismo brasileiro (XAVIER, 1990) em que o discurso de que os indivíduos poderiam superar a situação de pobreza e alcançar uma posição social vantajosa, por meio da educação escolar, alimentou, e alimenta, o mito da escola redentora e se traduziu, e se traduz, em parte, nas Políticas de Contenção e de Liberação de demandas por educação escolar.

Durante o processo de redemocratização brasileira, na década de 1980, a educação passou por mudanças intensas, particularmente quando a Constituição Federal de 1988 “[...] garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação.” (DOURADO, 2007, p. 926). A Constituição Federal de 1988 também avançou em relação às anteriores ao ser a primeira na história do Brasil a se referir às garantias de efetivação dos deveres do Estado em relação à oferta da Educação Infantil (MOREIRA; LARA, 2012).

É assim que, no final do século XX e início do século XXI – a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, de modo particular da aprovação da LDB Nº 9.394/1996 –, a Educação Infantil foi constituída num ordenamento normativo como direito da criança e primeira etapa da Educação Básica, por meio de documentos<sup>50</sup> de caráter mandatório e de caráter orientador (LOPES, 2017).

---

<sup>50</sup> Anexo A - **Tabela 4:** Trajetória da legislação e política brasileira para educação infantil – 1990 a 2016. Destaca-se que são considerados documentos de caráter mandatório os documentos com força de lei, que possuem atos normativos; e são considerados documentos de caráter orientador os documentos norteadores com função de direcionar e guiar a implementação das políticas (LOPES, 2017).

Em relação ao Ensino Fundamental, do mesmo modo, é possível constatar que, na década de 1990, os organismos internacionais exerceram particular influência em relação à ampliação da sua oferta. As medidas de ampliação buscaram cumprir com o compromisso assumido internacionalmente de atender às necessidades básicas de aprendizagem, por meio da educação básica que, no caso do Brasil, correspondeu ao Ensino Fundamental, conforme já foi mencionado (FLACH, 2015).

As alterações no ordenamento normativo do Ensino Superior e da Educação Básica, a partir de 2003, pelo governo federal, pautaram-se na defesa de uma educação de qualidade, considerando a política de inclusão e a democratização do acesso. Dentre as alterações, destacam-se a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, bem como as políticas de ações afirmativas e a criação do “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação” (FUNDEB) (DOURADO, 2007).

A proclamação da educação como direito social na Constituição Federal de 1988, que se refere ao acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo<sup>51</sup>, ampliou, consideravelmente, a dimensão democrática da Educação, visto que “[...] o direito público subjetivo auxilia e traz um instrumento jurídico institucional capaz de transformar esse direito num caminho real de efetivação de uma democracia educacional.” (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001, p. 26). Entretanto, “[...] a noção de direito público subjetivo tem como limite a ‘garantia’ circunscrita ao ensino obrigatório.<sup>52</sup>” (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 569).

Analisar a educação da criança pequena no Brasil, a partir da década de 1980, significa, necessariamente, retomar a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei Nº 9.394/1996 (MOLINA, 2011).

Para examinar, nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, quais são os argumentos político-ideológicos e

---

<sup>51</sup> “No que diz respeito à educação, o direito público subjetivo expressa-se na faculdade de exigir, proveniente de relação jurídico-administrativa. Pelo direito público subjetivo, o indivíduo tem a possibilidade de exigir da administração pública o cumprimento de prestações educacionais, asseguradas por norma jurídica.” (VIEIRA, 2001b, p. 27).

<sup>52</sup> “A Emenda Constitucional nº 59/2009, que instituiu o Fundeb, modificou o art. 208, I, da CF/1988, objetivando ampliar a obrigatoriedade escolar, estabelecendo não mais uma etapa obrigatória, mas faixa etária obrigatória, que vai dos 4 aos 17 anos de idade. Apesar de a emenda ser de 2009, apenas no ano de 2013, por meio da Lei nº 12.796/2013, os dispositivos da LDBEN foram modificados.” Nota do autor no texto. (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 569).

econômicos que incorporam, dissimulam e se contrapõem às Políticas de Contenção ou Liberação é necessário contemplar e discutir o processo de reformas iniciado na década de 1990. Tal processo teve continuidade nos governos subsequentes e tem respondido, em certa medida, às proposições dos organismos internacionais para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental.

Cabe ponderar que a abordagem sobre a educação, na Constituição Federal de 1988, corresponde aos artigos que traduzem os direitos sociais. Nesse sentido, destacamos que a educação compõe os direitos sociais, que são preceituados no Capítulo II, do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, art. 6º.

Bobbio (2004) esclarece que os direitos não nascem de uma vez por todas, ou mesmo, todos de uma vez, mas, gradualmente, a partir de lutas em defesa de novas liberdades. Os direitos podem ser organizados em direitos fundamentais de primeira, segunda, terceira e quarta gerações.

Os direitos fundamentais de primeira geração correspondem aos direitos de *liberdade* que exigem, por parte do outro, obrigações negativas, abstenções de determinados comportamentos (ou um não-agir); os direitos fundamentais de segunda geração são os direitos sociais e consistem em *poderes* e se realizam quando impostos aos outros sendo obrigações positivas; os direitos fundamentais de terceira geração envolvem uma categoria heterogênea, que corresponde aos direitos coletivos de determinados grupos sociais; e os direitos fundamentais de quarta geração expressam o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído (BOBBIO, 2004).

Na Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais de segunda geração, ou de segunda dimensão, ou seja, aqueles que exigem ação positiva do Estado, no sentido de proporcionar garantias de efetivação (BOBBIO, 2004), estão dispostos no art. 6º, conforme mencionado. *In verbis*:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, s/p).<sup>53</sup>

A educação é tratada, especificamente, na Seção I (Da Educação), do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), do Título VIII, (Da Ordem

---

<sup>53</sup> Ressaltamos que a moradia foi incluída em 2000, a alimentação em 2010 e o transporte em 2015.

Social), nos artigos 205 a 214, em que são traçadas suas diretrizes e princípios básicos, que serão regulamentados pela LDB N° 9.394/1996.

Nestes termos, no Quadro 1, relativo à Constituição Federal de 1988, são apresentados os artigos 205 e 206. No art. 205, a educação é destinada a todos como um direito, sendo responsáveis em promovê-la o Estado e a família, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. No art. 206 são anunciados os princípios que embasam a educação nacional e que fundamentam o Estado de Direito Democrático, como a igualdade, a liberdade e a democracia.

#### **Quadro 1 – Redação dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988**

<b>Redação do art. 205 da Constituição de 1988</b>	<b>Redação atual do art. 206 da Constituição de 1988</b>
<p>Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</p>	<p>Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;</li> <li>II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;</li> <li>III - pluralismo de idéias [sic] e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;</li> <li>IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;</li> <li>V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);</li> <li>VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</li> <li>VII - garantia de padrão de qualidade;</li> <li>VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);</li> </ul> <p>Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).</p>

Fonte: Elaboração da autora.

Ressalta-se que o Estado Democrático de Direito expressa a típica configuração da democracia liberal que se instala na América Latina nos anos de 1990. Assim, no tocante aos princípios expressos na Constituição Federal de 1988, constata-se no art. 206

[...] o **Princípio da Igualdade de Condições** para o acesso e a permanência na escola, um dos mais importantes, significa que todos os brasileiros têm o direito de concorrer a uma vaga na escola em igualdade de condições entre si. Desta forma, é vedado que se estabeleçam critérios de admissão nas escolas que possam caracterizar a preferência de determinados alunos sobre outros. Assim, proíbe-se que se estabeleçam discriminações injustificadas no critério de escolha, seleção e permanência de alunos nas escolas. [...] Desta forma, enquanto a igualdade formal é aquela que prevê abstratamente que todos são iguais perante a lei, sem se preocupar com a realidade social, a igualdade material leva justamente em consideração os aspectos fáticos da realidade social para buscar um tratamento isonômico, entre as pessoas, nem que, para tanto, seja necessário tratar desigualmente aquelas pessoas que são desiguais, na medida de sua desigualdade, a fim de que possam efetivamente concorrer em igualdade de condições. (BRADBURY, 2013, p. 54).

Este princípio retoma um dos princípios gerais do Liberalismo, a igualdade. Na perspectiva liberal, os sujeitos não são iguais em talentos e capacidades e, por isso, não podem ser iguais socialmente, pois a igualdade que se pressupõe é a civil e não a material. Desse modo, a contradição entre igualdade desejada e a desigualdade consentida é resolvida no âmbito formal pelo estabelecimento de normas jurídicas, a fim de mediar a disputa por uma posição social privilegiada (CUNHA, 1979). Assim, a ampliação do acesso à escola se configura como Política de Liberação ao incorporar o discurso político-ideológico e econômico de equalização social via ingresso escolar, o que dissimula a desigualdade causada pela estrutura social excludente.

O princípio da liberdade é assim retomado:

[...] o **Princípio da Liberdade de Apreender e Ensinar** a significar que os educadores têm ampla liberdade para ensinar, por meio dos mais diversos métodos de educação a fim de transmitir o conhecimento aos alunos. O **Princípio do Pluralismo de Ideias** significa que o ensino estará pautado em diversas concepções pedagógicas e não somente em uma só doutrina específica. O **Princípio da Coexistência de Instituições Públicas e Privadas de Ensino** estabelece que o serviço público de ensino pode ser prestado tanto por instituições públicas quanto particulares. (BRADBURY, 2013, p. 57).

No liberalismo, defende-se, em primeiro lugar, a liberdade individual, sendo que desta decorrem todas as outras liberdades: econômica, intelectual, religiosa e política. Nesta perspectiva, a liberdade é condição necessária para garantir o desenvolvimento dos talentos e das potencialidades individuais, sendo que cada indivíduo deve ser tão livre quanto os outros para alcançar uma posição social vantajosa. O princípio da liberdade está associado ao do individualismo, que compreende que cada indivíduo é dotado de aptidões e capacidades próprias e, por consequência, são responsáveis pela situação de riqueza ou pobreza (CUNHA, 1979). Nessa lógica, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino pode ser associada à liberdade de escolha do indivíduo, a fim de desenvolver suas aptidões individuais.

Outro princípio, a democracia, pode ser observado da seguinte maneira:

O **Princípio da Gestão Democrática de Ensino Público** significa que toda a estrutura do ensino público deve ser gerida em conjunto por todos os entes públicos, União, Estado e Município, em se tratando de redes públicas de ensino, permitindo, também, a participação da família dos alunos, a fim de se estabelecer um modelo democrático e inclusivo de ensino. (BRADBURY, 2013, p. 57).

A democracia, nesse contexto, consiste no direito de participação. Cada indivíduo livre, em busca dos seus interesses individuais, também buscaria pelos interesses da sociedade. Na mesma perspectiva, a propriedade é compreendida como um direito natural do indivíduo e pode ser adquirida por aqueles que trabalham e possuem talento e só pode ser assegurada na sociedade democrática (CUNHA, 1979).

Ademais, observa-se ainda,

[...] o **Princípio da Gratuidade do Ensino Público em Estabelecimentos Oficiais** determina que as instituições públicas não podem cobrar quaisquer tipos de taxas para fins de inscrição, admissão ou permanência do aluno na instituição. O **Princípio da Valorização dos Profissionais da Educação Escolar** significa que os profissionais da área de educação devem ser valorizados e garantidos planos de carreira, a fim de manter atualizado o poder aquisitivo de seus salários, e, aos da rede pública, o ingresso deve ocorrer exclusivamente por concurso público de provas e títulos. O **Princípio da Garantia de Padrão de Qualidade** representa que as instituições de ensino, tanto públicas quanto particulares, devem primar pelo ensino com um padrão satisfatório de qualidade. O **Princípio do Piso Salarial Profissional Nacional** está intimamente

relacionado com o Princípio da Valorização dos Profissionais da Educação, e significa que a estes deve ser garantido um valor salarial mínimo, chamado de piso salarial, não podendo nenhum profissional da educação ganhar menos que este valor estabelecido em lei federal. (BRADBURY, 2013, p. 54-57-58):

A elaboração de farta legislação está associada às alterações realizadas na Constituição Federal de 1988. De modo particular, as Emendas Constitucionais Nº 14, de 1996; Nº 53, de 2006; e Nº 59, de 2009, conforme Quadro 2, expressam alterações significativas no art. 208 da Constituição Federal de 1988, em relação à obrigatoriedade, à gratuidade e à universalização da educação escolar.

**Quadro 2** – Alterações realizadas na redação dos incisos I, II, e IV, do Art. 208, da Constituição Federal de 1988 e redação original dos parágrafos 1º e 2º

<b>Redação original do art. 208 da Constituição de 1988</b>	<b>Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 14, de 1996<sup>54</sup></b>	<b>Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 53, de 2006<sup>55</sup></b>	<b>Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 59, de 2009</b>
Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:			
I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;	I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 14, de 1996)		I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 59, de 2009).

<sup>54</sup> Conforme Flach (2015, p. 747), a “[...] Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, regulamentado pela Lei nº 9424/96, também se mostrou como alavanca propulsora para a ampliação do atendimento [...]” no Ensino Fundamental.

<sup>55</sup> A Emenda Constitucional nº 53/2006 trouxe, também, importante mudança para educação infantil no que se refere ao financiamento deste atendimento educacional, a partir da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Criado para atender todas as etapas e modalidades da Educação Básica, este fundo abrange todos os estados juntamente com seus municípios com proposta de ser implementado por quatorze anos, de 2007 a 2020. (LOPES, 2017).

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;	II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional N° 14, de 1996)		
IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;		IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;	
§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.			
§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.			

Fonte: Elaboração da autora.

O dever do Estado com a Educação é preceituado sob a garantia de efetivação para todos. Assim,

[...] a responsabilidade dos pais e do Estado em promovê-la, por seu turno, é objetiva, ensejando a obrigatoriedade de ofertá-la e garantir acesso e permanência, não sendo cabível se eximir desta responsabilidade, independentemente de dolo ou culpa. Isso implica que, os pais e o Estado não podem justificar o descumprimento desta obrigação com base em falta de recursos financeiros, humanos ou qualquer outro tipo de justificativa. (ROCHA; ARANDA; CUNHA 2018, p. 9).

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, quando promulgada na sua redação original, não previu, por exemplo, como dever do Estado, a garantia de obrigatoriedade e gratuidade para todos os níveis da Educação, quais sejam, a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o Ensino Superior. O art. 208, ao estabelecer o dever do Estado em ofertar o ensino obrigatório e gratuito, no inciso I, restringiu-o a uma etapa da Educação Básica, o Ensino Fundamental,

sendo que no inciso II, na redação original, previa-se a progressiva extensão da obrigatoriedade ao Ensino Médio.

A Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou o art. 208 da Constituição Federal de 1988 no sentido de declarar a Educação Infantil para crianças de até 5 anos de idade, a qual, na redação original, era direcionada às crianças de 0 a 6 anos. Essa alteração está relacionada à Lei Nº 11.114/2005, que trata da matrícula de crianças a partir dos 6 anos no Ensino Fundamental, bem como à Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que ampliou o Ensino Fundamental. Já a Emenda Constitucional Nº 14, de 1996, preceituou a progressiva universalização do Ensino Médio gratuito.

Do mesmo modo, na LDB Nº 9.394/1996, na Seção III (Do Ensino Fundamental), do Capítulo II (Da Educação Básica), do Título V (Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino), a redação original do art. 32 preconizava o Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito em escola pública, com duração mínima de 8 anos. A Lei Nº 11.114/2005 deu nova redação ao art. 32, que preceituou que o Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito em escola pública, com duração mínima de 8 anos, iniciaria a partir dos 6 anos. A Lei Nº 11.274/2006, por sua vez, fez nova alteração, indicando que o Ensino Fundamental obrigatório, gratuito em escola pública, teria duração de 9 anos, iniciando aos 6 anos de idade.

A definição de educação obrigatória foi modificada, em 2009, por meio da Emenda Constitucional Nº 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade, agora, não mais vinculada a uma etapa da Educação Básica, mas, sim, a uma faixa etária, dos 4 aos 17 anos de idade, que corresponderia às etapas da Pré-escola ao Ensino Médio. Nesse sentido, foram duas grandes mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional Nº 59/2009: a obrigatoriedade – vinculada à idade do aluno e não mais a etapa da Educação Básica – e a ampliação do tempo de escolarização obrigatória – de 9 para 14 anos de duração (CAMPOS, M., 2010).

O Quadro 3 apresenta as modificações no art. 211. De modo particular, enfatiza-se a questão da prioridade do atendimento educacional, conforme segue:

**Quadro 3** – Alterações realizadas na redação dos parágrafos 2º e 4º, do Art. 211, da Constituição Federal de 1988 e a inclusão dos parágrafos 3º e 5º

Redação original do art. 211 da Constituição de 1988	Modificados e/ou incluídos pela Emenda Constitucional Nº 14, de 1996	Incluído pela Emenda Constitucional Nº 53, de 2006	Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 59, de 2009
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.			
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar	§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 14, de 1996)		
	§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional Nº 14, de 1996)		
	§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional Nº 14, de 1996)		§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 59, de 2009)
		§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.	

		(Incluído pela Emenda Constitucional N° 53, de 2006)	
--	--	--	--

Fonte: Elaboração da autora.

Conforme apresentado no Quadro 3, no art. 211, parágrafo 2º, a redação original da Constituição Federal de 1988 preceituava que os Municípios atuariam, prioritariamente, no Ensino Fundamental e Pré-escolar. Entretanto, a Emenda Constitucional N° 14, de 1996, avança na medida em que amplia essa prioridade para o Ensino Fundamental e a Educação Infantil, ou seja, na Creche e na Pré-escola. A LDB N° 9.394/1996, que regulamenta a educação nacional, previa, na redação original, na Seção II (Da Educação Infantil), do Capítulo II (Da Educação Básica), do Título V (Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino), a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral<sup>56</sup> da criança de até 6 anos de idade e, para tanto, seria oferecida em Creches ou entidades equivalentes para crianças de até 3 anos, e Pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos.

Na mesma direção, na redação original, no Título III (Do Direito à Educação e do Dever de Educar), no art. 6º, os pais ou responsáveis deveriam efetuar a matrícula da criança a partir dos 7 anos no Ensino Fundamental. Este artigo foi modificado duas vezes. A primeira, em 2005, pela Lei N° 11.114/2005, que preceituou o dever dos pais ou responsáveis matricularem a criança a partir de 6 anos de idade no Ensino Fundamental, e não mais a partir dos 7 anos. A segunda, em 2013, pela Lei N° 12.796/2013, que ampliou o dever dos pais ou responsáveis em matricular a criança na Pré-escola a partir dos 4 anos de idade.

Estas alterações expressam as Políticas de Liberação do acesso à educação escolar, pois ampliam, ao menos no âmbito legal, a abrangência da matrícula obrigatória. Assim, conforme já mencionado, amplia-se o direito público subjetivo,

<sup>56</sup> “[...] em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” (BRASIL, 1996, s/p). Convém esclarecer que Freitas (2009) recupera os termos “Educação Integral” e “Educação Integrada” nas propostas educacionais de John Dewey e nos teóricos socialistas, Vladimir Ilitch Ulianov (Lênin), Nadejda Konstantinovna Krupskaja, Moisés Mikhaylovich Pistrak e Anton Semionovich Makarenko. Demonstra, no estudo realizado, que estes conceitos assumem diferentes sentidos e significados e respondem às necessidades de cada tempo e lugar. Em relação à “Educação em Tempo Integral”, está relacionada à ampliação da jornada escolar, mas o tema é controverso (RIBAS, 2014). A escola de Tempo Integral é caracterizada pela ampliação do tempo de permanência diária do aluno na escola (FLACH, 2015).

por meio do qual o sujeito pode exigir da administração pública o cumprimento da prestação educacional, conforme disposto no regime jurídico constitucional.

A alteração no parágrafo 2º, do art. 211, da Constituição Federal de 1988, preceitua a prioridade do Município no atendimento não só da Pré-escola, mas, também, às crianças de até 3 anos de idade, na Creche. Por outro lado, ao considerarmos a ponderação de Araújo e Cassini (2017), de que a garantia da educação como direito público subjetivo é restrita ao ensino obrigatório, verificamos na LDB Nº 9.394/1996, no Título III (Do Direito à Educação e do Dever de Educar), art. 5º, que na redação original preconizou-se

**Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo,** podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo. (BRASIL, 1996, s/p, grifo nosso).

Este artigo foi modificado em 2013, pela Lei Nº 12.796/2013, que estabeleceu:

**Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo** qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (BRASIL, 1996, s/p, grifo nosso).

O direito público subjetivo, que na redação original estava restrito ao Ensino Fundamental, passa a ser garantido para a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988, conforme analisado no Quadro 2, *in verbis*: “I - **educação básica obrigatória** e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade” (BRASIL, 1996).

Se, por um lado, a definição do direito público subjetivo expressa, em parte, a Política de Liberação por meio da garantia jurídica de acesso à Educação Básica, por outro, expressa, também, a Política de Contenção de demandas, relativa aos contingentes populacionais que se encontram fora dos limites estabelecidos, circunscritos ao ensino obrigatório, entre 4 e 17 anos de idade, que podem necessitar recorrer ao processo de judicialização a fim de garantir vaga, por exemplo, em Creches, para crianças de 0 a 3 anos de idade. Do mesmo modo, dissimula a Política de Contenção do acesso aos contingentes populacionais entre 4 e 17 anos de idade que ainda estão fora da escola.

O Quadro 4 demonstra as alterações realizadas na redação do parágrafo 3º, do art. 212, da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à distribuição de recursos para a Educação.

**Quadro 4** - Alterações realizadas na redação do parágrafo 3º, do artigo 212, da Constituição Federal de 1988

<b>Redação original do art. 212 da Constituição de 1988</b>	<b>Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 59, de 2009</b>
Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	
§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.	§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a [sic] universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Fonte: Elaboração da autora.

Observa-se que a prioridade para a distribuição dos recursos considera o ensino obrigatório, nesse caso, a Creche para crianças de 0 a 3 anos – por não estar dentro dos limites da faixa etária da matrícula obrigatória – pode sofrer a subalternização no sentido da oferta pelo Estado e, como preceitua o art. 212, também no repasse de recursos públicos.

No Quadro 5, a alteração realizada no parágrafo 3º inclui as categorias da Universalização, da garantia do padrão de Qualidade e da Equidade vinculados ao Plano Nacional de Educação (2014-2024). Entretanto, pode-se observar a prioridade no atendimento às necessidades do ensino obrigatório.

**Quadro 5** – Alterações realizadas na redação do *caput* do Artigo 214, da Constituição Federal de 1988

<b>Redação original do Art. 214 da Constituição Federal de 1988</b>	<b>Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 59, de 2009</b>
Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em	Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas

seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:  [...]  II - universalização do atendimento escolar;	e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a [sic]:  [...]  II - universalização do atendimento escolar;
---	--

Fonte: Elaboração da autora.

Na direção da Universalização do atendimento escolar, o art. 214, modificado pela Emenda Constitucional Nº 59, de 2009, preceitua a duração decenal do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a articulação entre os Municípios, os Estados e a União, no sentido de elaborar as diretrizes e as estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento dos diferentes níveis e modalidades de ensino.

É possível observar que o ordenamento normativo, notadamente a Constituição Federal de 1998 e a LDB Nº 9.394/1996, tem sofrido alterações significativas em seus dispositivos, reorientando e reorganizando a Educação Infantil e o Ensino Fundamental no sentido de ampliar a abrangência do direito público subjetivo à Educação. Os princípios da Obrigatoriedade e da Gratuidade também podem ser um meio de proporcionar o acesso à escola a contingentes cada vez maiores de crianças e que expressam, em parte, uma demanda social por escola pública.

No entanto, para

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

O Quadro 6 apresenta as Leis elaboradas entre 2006 e 2016 para a Educação Infantil, sendo que as Leis Nº 11.700/2008 e Nº 12.796/2013 realizam algumas alterações na redação da LDB Nº 9.394/1996, já discutidas anteriormente. A Lei Nº 13.257/2016 altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Nº 8.069/1990, o Código de Processo Penal e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), dispendo sobre a expansão da Educação Infantil com Qualidade da oferta e

profissionais qualificados, currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica. Nesse sentido, cabe destacar que a

[...] Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

A Lei Nº 13.306/2016 modifica o Estatuto da Criança e do Adolescente no sentido de adequar sua redação às alterações realizadas na Constituição Federal de 1988 e na LDB Nº 9.394/1996.

#### Quadro 6<sup>57</sup> – Leis elaboradas entre 2006 e 2016 para a Educação Infantil

Identificação	Ementa	Artigos relevantes para a análise
Lei Nº 11.700/2008	Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.	Art. 1º O caput do art. 4º da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X: “Art. 4º ..... ..... X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.” (NR)
Lei Nº 12.796/2013	Altera a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional,	Art. 1º A Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]

<sup>57</sup> O Quadro 6 foi elaborado a partir da busca realizada no Portal da Legislação, com vistas a rastrear as Leis que foram elaboradas entre 2006 e 2016 para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental. Foram realizadas em dois momentos: o primeiro, para Educação Infantil, no dia 1 de abril de 2019, sendo preenchidos os seguintes campos de busca: *Termos*: Educação Infantil; *Tipo de Ato*: todos; *Situação*: todos; *Data*: de 01/01/2006 até 31/12/2016; *Chefes de governo*: todos; *Origem*: todos. A busca apresentou 21 resultados, dentre eles Leis, Medidas Provisórias e Decretos do Executivo, dos quais 4 Leis estão, particularmente, relacionadas às discussões desta pesquisa.

	<p>para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.</p>	<p>“Art. 4º ..... I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;  [...]  “Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.” (NR)  [...]  “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.” (NR)  “Art. 30. .... II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.” (NR)</p>
<p>Lei Nº 13.257/2016</p>	<p>Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei Nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei Nº 12.662, de 5 de junho de 2012.</p>	<p>Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a: [...] VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado; [...] Art. 16. A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica. Parágrafo único. A expansão da educação infantil das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, atenderá aos critérios</p>

		definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais.
Lei Nº 13.306/2016	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.	Art. 1º O inciso IV do caput do art. 54 da Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 54..... IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; .....” (NR)  Art. 2º O inciso III do caput do art. 208 da Lei Nº 8.069, 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 208..... III – de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; .....” (NR)

Fonte: Elaboração da autora.

Taporosky e Silveira (2019) apontam que, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, a LDB Nº 9.394/1996 reafirmou a gratuidade da Educação Infantil e a integrou como etapa educacional, corroborada pela prioridade do atendimento estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sendo que o Marco Legal da Primeira Infância, Lei Nº 13.257/2016, previu a Educação Infantil como uma das áreas prioritárias para a infância.

A Educação Infantil, no que diz respeito tanto a Pré-escola quanto a Creche, integram o mínimo existencial, portanto a matrícula da criança em centros de Educação Infantil

não pode ser negada sob o argumento de falta de vaga, tendo em vista que a teoria da reserva do possível não se aplica na situação fática, sendo inquestionável sua obrigatoriedade, incabível qualquer justificativa para limitar ou excluir tal direito (ROCHA; ARANDA; CUNHA, 2018, p. 16).

A elaboração do ECA (1990) garantiu a cidadania e o direito à proteção integral, por meio da regulamentação e criação de mecanismos para o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Regulamentou uma Educação Infantil diferente do que aconteceu até aquele momento, de base assistencialista, afirmando

que esta é responsabilidade do Estado, da família e da sociedade (ALMEIDA; LARA, 2005).

O Quadro 7 apresenta a Lei Nº 11.274/2006, que modificou a LDB Nº 9.394/1996 e ampliou o Ensino Fundamental de 8 para 9 anos de duração com matrícula obrigatória para as crianças a partir dos 6 anos de idade. No intuito de orientar a implementação do Ensino Fundamental de 9 anos, em âmbito nacional e particularmente no estado do Paraná, houve a produção de diversa e, até mesmo controversa, documentação que deu margem à diferentes interpretações dos dispositivos legais<sup>58</sup>.

#### Quadro 7<sup>59</sup> – Lei elaborada entre 2006 a 2016 para o Ensino Fundamental

Identificação	Ementa	Artigos que relevantes para a análise
Lei Nº 11.274/2006	Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.	Art. 3º O art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: ..... ....." (NR) Art. 4º O § 2º e o inciso I do § 3º do art. 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 87 ..... § 2º O poder público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesesseis) anos de idade. § 3º .....

<sup>58</sup> Como exemplo tem-se: Brasil (2004, 2008); Deliberação CEE/PR nº 02/2007; Ação Civil Pública (Autos nº 402/2007 – 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba); Lei Estadual Nº 16.049/2009 (PARANÁ, 2009); Resolução CNE/CEB nº 1/2010; Resolução CNE/CEB nº 6/2010; Ação civil pública (Apelação/Reexame Necessário nº 5000600-25.2013.404.7115 de 2015). Cf. Favero, Guerra, Santos e Delazeri (2017). Ressaltamos também a Resolução MEC/SEB nº. 03/2005. Cf. Lopes (2017, p. 98).

<sup>59</sup> Para elaboração do Quadro 7, do Ensino Fundamental, no dia 2 de abril de 2019, foram preenchidos os seguintes campos de busca: *Termos*: Ensino Fundamental; *Tipo de Ato*: todos; *Situação*: todos; *Data*: de 01/01/2006 até 31/12/2016; *Chefes de governo*: todos; *Origem*: todos. A busca apresentou 29 resultados, dentre eles, Medidas Provisórias, Leis ordinárias, Decretos do Executivo e uma Mensagem de veto, dos quais 1 Lei está relacionada ao estudo.

		..... I – matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
--	--	---

Fonte: Elaboração da autora.

A partir do exposto, considerando as relações entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, pode-se conceber que a Lei Nº 11.274/2006 e a Lei Nº 12.796/2013, no contexto apresentado, tendem a expressar a Política de Liberação, uma vez que elas foram implementadas com vistas a ampliar o tempo de escolarização obrigatória por meio de leis que expressam uma demanda social por escola pública. Do mesmo modo, tendem a expressar a Políticas de Contenção por focalizarem para o atendimento das necessidades educacionais básicas dos grupos em situação de vulnerabilidade social (GUERRA; FIGUEIREDO, 2017).

A obrigatoriedade da matrícula aos 6 anos de idade no Ensino Fundamental, e na Pré-escola, a partir dos 4 anos de idade, representam o aumento da demanda aos municípios, por vagas na escola pública, bem como significa a restrição quanto ao caráter obrigatório da matrícula na Creche, para crianças de 0 a 3 anos de idade (GUERRA; FIGUEIREDO, 2017).

A Lei Nº 11.274/2006 e a Lei Nº 12.796/2013 expressam uma das dimensões da Política de Liberação, quando a primeira lei ampliou o Ensino Fundamental, etapa obrigatória, de 8 para 9 anos de duração, e a segunda lei determinou a obrigatoriedade da matrícula na Pré-escola a partir dos 4 anos de idade. A análise da Política em relação à Contenção e à Liberação na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, todavia, não se encerra em si mesma, uma vez que as relações de elaboração das referidas leis extrapolam o que está preconizado em relação à obrigatoriedade.

Isso posto, é possível observar, em parte, a Política de Liberação ao ser preceituado o acesso à educação escolar por meio da escolarização obrigatória a ser iniciada cada vez mais cedo, demandando o aumento de vagas por parte dos municípios. Ao mesmo tempo, observa-se a restrição quanto ao caráter obrigatório da Creche, para as crianças de 0 a 3 anos de idade que expressa, em parte, a Política de Contenção de demandas, na medida em que tende a não proporcionar a real efetividade do direito à educação, que fica circunscrito à educação obrigatória,

dos 4 aos 17 anos de idade, principalmente nos casos em que se torna necessário o processo de judicialização para garantir o acesso a uma vaga.

A ampliação da obrigatoriedade da matrícula para as crianças a partir de 4 anos na Pré-escola, configura-se como Política de Liberação, ao atender a uma demanda expressa pela luta dos movimentos sociais, ampliando o período de escolarização obrigatória e, portanto, gratuita. Entretanto, configura-se como Política de Contenção, por expressar um caráter focalizado, uma vez que pressupõe-se que “é preciso analisar separadamente as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, porque formam grupos tratados diferentemente, quer nos objetivos, quer por instituições que atuam nesse campo, sejam públicas ou privadas.” (PNE, 2001, p. 33).

A Constituição Federal de 1988, também dispõe, no Art. 214, sobre o estabelecimento do Plano Nacional de Educação, plurianual. A partir da Emenda Constitucional Nº 59/2009, ficou estabelecido como Plano Decenal de Educação, cuja proposta foi reafirmada pela LDB Nº 9.394/1996, nas disposições transitórias, Art. 87.

Nesse contexto de alterações legais relacionadas à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, particularmente para a universalização do acesso à educação escolar, devem ser destacados o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010), aprovado pela Lei Nº 10.172/2001, e o Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), aprovado pela Lei Nº 13.005/2014.

Para a Educação Infantil, foi anunciado, em 2001,

[...] ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. (BRASIL, 2001, p. 45).

Em relação ao Ensino Fundamental, cumpre destacar os propósitos que foram anunciados nas metas um e dois:

1 - Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.

2 - Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos (BRASIL, 2001, p. 59).

Segundo Lima (2011), o Ensino Fundamental teve ampliação ao acesso na década de 1990 e na primeira metade da década de 2000 e, por isso, em 2006 chegou a 97,7% das crianças de 7 a 14 anos matriculadas. Isto impactou positivamente no aumento do número de matrículas no Ensino Médio, embora ainda houvesse altas taxas de distorção idade/série. Entretanto, o PNE (2001-2010) cumpriu um plano formal devido à ausência de recursos financeiros para que se efetivasse o que fora proposto, visto que esteve desarticulado do plano orçamentário do governo, o que resultou em limites quanto à sua concretude. Houve, nesse sentido, um descompasso entre o que foi proposto e o que se efetivou (VALENTE; ROMANO, 2002; DOURADO, 2010).

A descentralização proposta no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), no sentido da autonomia, democracia, participação da sociedade e pelo prevalectimento dos interesses das crianças foi absorvida como descentralização financeira, uma forma de impor aos municípios a responsabilidade pela Educação Infantil. As restrições orçamentárias para a Educação Infantil dão margem para um modelo de atendimento de baixo custo que não dá conta das necessidades mínimas das crianças (ALMEIDA; LARA, 2005). Assim, a descentralização embora pode ser concebida como uma expressão da Política de Liberação, por meio da ampliação na participação dos municípios na concepção e implementação de políticas educacionais, também pode ser concebida como expressão da Política de Contenção, por meio das restrições orçamentárias.

Em relação às mudanças legais, de modo particular empreendidas na Constituição Federal de 1988, vê-se que

[...] a centralidade de decisões no MEC demarca um processo contraditório, pois, ao mesmo tempo em que se propunha e se anunciavam a descentralização, centralizavam-se decisões importantes no que se refere às políticas educacionais. [...] Isso converge com o anunciado pelo Presidente FHC, em sua mensagem ao Congresso Nacional no ano de 1995, quando evidencia a necessidade de alteração da Constituição para que as políticas de seu Governo fossem implementadas. (COSSETIN, 2017, p, 116-117).

Conforme Flach (2015), a reorganização do Ensino Fundamental, desde a aprovação da LDB Nº 9.394/1996, evidencia compromissos contraditórios no atendimento das demandas, sendo que a sua oferta expressa o arcabouço da retórica liberal. Entretanto, inserida no campo das Políticas Sociais, a oferta de educação pelo poder público expressa o limite do atual modo de produção. A questão da oferta do Ensino Fundamental não é recente e está em acordo com o contexto socioeconômico e político-ideológico mundial, pois

[...] foi o que aconteceu com o Acordo de Punta del Este e Santiago (conferência de Punta del Este, ocorrida em 1961, e Conferência de Santiago, ocorrida em 1962), onde o governo brasileiro se comprometeu a ampliar a oferta da educação obrigatória (ensino primário) para seis anos de duração até o ano de 1970. (FLACH, 2015, p. 741).

Os acordos de cooperação técnica e assistência financeira, prestados pela *Agency for International Development*, os chamados Acordos MEC-USAID, exerceram grande impacto na educação brasileira e influenciaram a oferta da educação obrigatória. Os acordos reformaram, por exemplo, de modo substancial, a oferta do ensino primário e ginásial existente, instituindo o ensino de 1º grau na LDB Nº 5.692/1971, o que corresponde ao Ensino Fundamental na LDB Nº 9.394/1996 (FLACH, 2015).

É nesse sentido que a universalização da Educação Básica foi assimilada apenas como a democratização do Ensino Fundamental, principalmente em relação à universalização do acesso que ocorreu sem, necessariamente, melhorar o sistema educativo internamente. A ampliação do acesso não foi acompanhada de políticas para a melhoria do ensino oferecido e houve a intensificação do processo de municipalização que não proporcionou benefícios à população (FLACH, 2015).

Pode-se, nesse sentido, inferir que a Política de Contenção e a Política de Liberação respondem aos compromissos contraditórios no atendimento das demandas por educação escolar. É assim que a Política de Liberação é expressa na busca pela universalização do acesso, propalada no âmbito formal, dissimulando a Política de Contenção que, no caso, se configura como limitações da melhoria do ensino ou restrição de recursos financeiros.

A partir de 2010, foram realizadas Conferências municipais, estaduais e nacionais, cuja finalidade era discutir a elaboração do PNE (2014-2024), as Conaes.

No ano de 2014, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação – PNE, Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com 20 metas, sendo anunciado que seria necessário

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL/PNE, 2014, p. 33).

Para o Ensino Fundamental, a meta seria

[...] universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. (BRASIL/PNE, 2014, p. 33).

Observa-se que as metas têm sido postergadas, particularmente quando o PNE (2001-2011) propôs atender 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2011 e o mesmo percentual é retomado no PNE (2014-2024), que propõe ampliar a oferta de modo a atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3, até 2024. Em relação ao PNE (2014-2024), ressalta-se, em relação a esta meta, que significa criar vagas para um contingente de cerca de

[...] três milhões de crianças que ainda não recebem nenhum atendimento educacional, das seis milhões existentes nesta faixa etária sem escola e cerca de um 1,5 milhão que não estavam matriculadas em nenhuma pré-escola, em 2016. (ARELARO; MAUDONNET, 2017, p. 14).

Ao que tudo indica, não há pretensão de investimento para a Educação Infantil e se buscará alternativas historicamente enfrentadas, das quais pode-se mencionar as parcerias público-privadas. Ressalta-se que,

[...] segundo dados do MEC/IBEP/DEED; IBGE/PNAD<sup>60</sup>, a população no Brasil correspondente à faixa etária de 0 a 3 anos em 2014, era

---

<sup>60</sup> BRASIL, Censo escolar: 2015 – Notas e Estatísticas – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=36521](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36521) -

de 10.538.493, das quais 2.891.976, ou seja, 27,44% estavam matriculadas em creches. No caso da pré-escola - faixa etária de 4 e 5 anos - da população de 5.510.146, em 2014, 4.964.015 estavam matriculadas, o que corresponde a 90,17%. Esses dados traduzem o desafio de ampliação da educação infantil, especialmente no atendimento em creches. (ARELARO; MAUDONNET, 2017, p. 13-14).

Em 2015, eram 2,8 milhões de pessoas entre 4 e 17 anos que não frequentavam a escola. Na faixa etária de 4 e 5 anos eram cerca de 821.606 crianças.

A meta do PNE (2014-2024) de Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, vinculada a Emenda Constitucional Nº 59/2009, acabou deixando em segundo plano as crianças de 0 a 3 anos, em que a meta de atendimento foi proposta em, no mínimo, 50% das crianças até 2024. Observa-se que há uma

[...] priorização do atendimento às crianças na faixa etária de quatro e cinco anos, em detrimento das de zero a três anos. Isso demonstra uma dicotomia no atendimento à criança pequena, permanecendo a estratégia que favorece e converge com as políticas que podem indicar para as parcerias público-privadas no atendimento ao segmento de zero a três anos, por meio de convênios com organização sociais e outras estratégias e arranjos, se desenhando a partir dos enunciados que vem se construindo na FMCSV [Fundação Maria Cecília Souto Vidigal], apoiadora do TPE [Todos Pela Educação]. Se demarca [sic] ainda, neste texto, um entendimento da creche como lugar de assistência e não de educação e, além disso, um processo de focalização que não inclui a creche como prioridade para todos os que precisam. (COSSETIN, 2017, p. 174).

Isso indica que a proclamação dos direitos e a sua efetivação situa-se na correlação de forças compostas pelas diferenças entre o reivindicado e o reconhecido legalmente, o proposto e o efetivado. Entretanto, a linguagem dos direitos confere força particular “[...] às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais.” (BOBBIO, 2004, p. 11).

Por isso, “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2004, p. 16), visto que não basta encontrar os

fundamentos possíveis, mas buscar as condições e os meios mais seguros para que sejam realizados, a fim de que, apesar de declarados, os direitos não sejam continuamente violados, pois

[...] uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido. (BOBBIO, 1992, p. 11).

Ao abordar a educação como um direito, reacionários se utilizam de um forte argumento contra os direitos sociais, que não está na falta de fundamento, ou seja, na falta de justificativas, mas quanto à sua inexecutabilidade. Assim, o anúncio de direitos é feito com relativa facilidade, entretanto, ainda que o fundamento seja inquestionável, ao passo que se passa a ação, começam as oposições e reservas (BOBBIO, 2004).

A democratização do ensino não se dá apenas por meio da garantia de acesso, mas requer, dentre outras questões, a oferta com qualidade social, a fim de melhorar e garantir a permanência do aluno na escola e nos processos de participação. Nesse sentido,

[...] a educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto se há direito público subjetivo à educação, e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo os alunos. (PONTES DE MIRANDA, 1947, p. 187 apud ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 568)<sup>61</sup>.

É assim que, apesar da Constituição Federal de 1988 preconizar a educação como direito público subjetivo e a LDB Nº 9.394/1996 reafirmar esse direito, a comum falta de vagas em Creches e Pré-escolas pode gerar a necessidade do ajuizamento de ações no Judiciário. No caso de oferta irregular ou insuficiente de vagas, os pais podem ingressar com uma ação no Judiciário, buscando o direito à

---

<sup>61</sup> PONTES DE MIRANDA, F. C. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947.

matrícula ou “[...] encaminhar o caso ao Ministério Público Estadual, que tem legitimidade para ingressar com a respectiva Ação Civil Pública, na defesa dos interesses difusos da criança e do adolescente.” (BRADBURY, 2013, p. 78).

A ampliação do acesso, de modo particular à Educação Básica, responde ao contexto socioeconômico e político-ideológico no qual foram produzidas, por isso as alterações no ordenamento normativo brasileiro não podem ser analisadas à revelia do contexto que as produziu. Assim, compreende-se que a Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental respondem, em parte, às condicionalidades do processo de reformas iniciadas na década de 1990, que significou um contexto de efervescência no tocante à formulação de argumentos político-ideológicos e econômicos que visaram a atribuir à educação e à escola a função de proporcionar a todos as mesmas condições iniciais na busca pela ascensão social, por meio do atendimento das necessidades educacionais básicas.

Os argumentos político-ideológicos e econômicos estão relacionados, por exemplo, ao alívio da pobreza, à atribuição da educação de compensar supostas carências culturais da criança pobre como medida preventiva ao fracasso escolar futuro, e ao ideal liberal de educação, que contribuiu na constituição do capitalismo brasileiro e fundamentou a reforma do Estado e da Educação, a partir da década de 1990.

Os argumentos produzidos e veiculados na década de 1990, por meio dos eventos organizados pelos organismos internacionais, foram incorporados pelos países signatários, dentre eles, o Brasil, por meio das constituições e das leis de cada país, conforme o compromisso firmado em Nova Delhi (1993), exposto na subseção 1.2 da primeira seção desta dissertação. É assim que o Brasil buscou atender aos tratados internacionais ao mesmo tempo em que procurou aliar, em parte, às necessidades da sociedade brasileira, visto que a Política Social/Política Educacional, apesar de expressar o limite da sociedade capitalista, representa um espaço de lutas e conquistas das reivindicações sociais.

Diante do exposto, no contexto do Estado capitalista, a Política Educacional é expressão das contradições da atual organização social, focalizadas em determinados contingentes populacionais. A universalização da Educação, ainda que preconizada na legislação, não se efetiva, pois “[...] dois conceitos principais devem ser postos em primeiro plano: *a universalização da educação* e a

*universalização do trabalho como atividade humana autorrealizadora*. De fato, nenhuma das duas é viável sem a outra.” (MÉSZÁROS, 2008, p. 65).

É necessário que se promova, conscientemente, a universalização conjunta do trabalho e da Educação, cuja indissociabilidade e realização pressupõem a igualdade substancial e não apenas formal. Portanto, “[...] é por isso que, apenas dentro da perspectiva de ir para além do capital, o desafio de universalizar o trabalho e a educação, em sua indissolubilidade, surgirá na agenda histórica.” (MÉSZÁROS, 2008, p. 68).

O sistema capitalista é impossível de ser reformado. Entretanto a possibilidade de superação da sociedade capitalista é real, visto que a relação capital e trabalho não é simétrica, ou seja, enquanto o capital necessita do processo de trabalho para sua realização, o trabalho não depende do capital. Esta é uma relação historicamente criada e, por isso, é historicamente superável (MÉSZÁROS, 2003).

A escola é constituída por contradições e, em parte, está organizada a fim de responder às demandas de formação e manutenção da força de trabalho por meio do atendimento das necessidades básicas. No entanto, as instituições de Educação Infantil e do Ensino Fundamental também são espaços privilegiados para o processo de socialização do conhecimento historicamente sistematizado, sendo condição necessária para ampliar as formas de consciência sobre a realidade econômica, social e política. Assim, a função social da educação é

[...] tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a *automudança consciente* dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente (MÉSZÁROS, 2008, p. 65).

É assim que, no processo de pesquisa, deve ser destacado que

[...] pesquisador e semeador se assemelham: devem conhecer o campo e sua fecundidade; devem conhecer os instrumentos que lhes permitirão retirar do campo suas possibilidades de fecundação; devem conhecer as sementes que semearão e quando; devem pensar sobre o que será possível colher nessas condições; devem colher os frutos da terra quando for o momento propício; devem saber que o que colheram é uma das possibilidades inscritas objetivamente naquela terra e que só suas intervenções intencionais permitiram tal colheita. E disso não abrirá mão, como não abrirá mão

de ter consciência em relação aos limites históricos impostos a si e à própria pesquisa. (EVANGELISTA, 2012, p. 70).

Nesta subseção, portanto, foram abordadas as alterações realizadas no ordenamento normativo, notadamente na Constituição Federal de 1988 e na LDB Nº 9.394/1996, que provocam amplas mudanças na organização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, relacionadas ao reconhecimento da educação como direito público subjetivo, a fim de discutir as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, elaboradas entre 2006 e 2016.

Constatou-se que as relações entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental que expressam, em parte, as Políticas de Contenção e Liberação de demandas por educação incorporam, dissimulam e se contrapõem aos argumentos político-ideológicos e econômicos formulados na década de 1990.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, examinou-se, nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, quais são os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental, sendo que as discussões foram apresentadas em duas seções.

Na primeira seção, discorreu-se sobre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, tendo como referência o contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990. Na segunda seção, a fim de retomar ao problema de pesquisa, estudou-se a relação entre as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – e os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação.

A composição do *corpus* documental é restrita e seletiva, mas não aleatória. Nela visou-se a, desse modo, abordar aspectos considerados relevantes e, em última instância, determinantes para responder o problema de pesquisa, qual seja: como as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, elaboradas entre 2006 e 2016, incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação?

As categorias Contenção e Liberação são retomadas a partir do estudo de Cunha (1979), que discute a Política Educacional no contexto social da década de 1970, no Brasil, em relação aos níveis superior e médio de ensino, e ao ensino de 1º grau. As inquietações provocadas pelas discussões na disciplina de Política Educacional Brasileira I propiciaram o interesse em investigar estas categorias a partir da década de 1990, no âmbito da Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, todavia com o discernimento das particularidades em relação ao contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1970, analisado por Cunha (1979), e o período de pesquisa delimitado neste estudo, entre 2006 e 2016.

O ordenamento normativo brasileiro, especificamente as leis e Emendas Constitucionais abordadas nesta pesquisa, assim como os documentos emanados dos organismos internacionais que respaldaram os argumentos apresentados, são resultados de práticas sociais que apresentam argumentos intencionais. As fontes

estudadas estão articuladas ao contexto socioeconômico e político-ideológico no qual foram produzidas, bem como respondem ao projeto de sociedade em curso. Portanto, expressam os embates entre direitos sociais e a precarização desses direitos por meio de políticas neoliberais de ajuste econômico.

Compreende-se que a Política Social é um campo de tensões. É uma resposta do Estado capitalista às demandas sociais por educação, saúde, previdência, habitação, etc., quando frações de classe, afetadas por essas demandas, são capazes de pressionar o Estado por meio de mobilizações sociais. As relações que permeiam a Política Social estão relacionadas ao atendimento das necessidades básicas e proporcionam determinada distribuição de riqueza. Portanto, se, por um lado, garantem o acesso ao mínimo necessário, por outro, dissimulam o controle do social. Nesse sentido, a Política Educacional, integrante da Política Social, também responde ao seu tempo.

A Política Educacional expressa demandas sociais, políticas e econômicas do contexto socioeconômico e político-ideológico ao qual se insere. Assim, atualmente respondem, em grande medida, ao projeto neoliberal de sociedade vinculada ao atendimento das necessidades educacionais básicas, difundidas, particularmente, por meio das conferências organizadas pelos organismos internacionais na década de 1990. A interferência dos organismos internacionais na Política Educacional brasileira tem se ampliado desde a década de 1990, seja por assessorias técnicas e/ou pedagógicas.

As orientações relativas à Política Educacional brasileira, têm seus antecedentes na própria formação do Estado brasileiro, em relação à determinada dependência do capital estrangeiro e também relacionada à própria elite nacional. Do mesmo modo, o alinhamento brasileiro à política internacional é o que constitui a “determinada” submissão, determinada, porque é previamente combinada/consentida.

A implementação de políticas neoliberais na América Latina, fundamentadas no Consenso de Washington, constituiu-se em um dos aspectos fundamentais a ser estudado, a fim de compreender a lógica da educação anunciada, ao mesmo tempo, como direito e como serviço a ser vendido/comprado no mercado. As condições históricas propiciaram o anúncio de direitos no âmbito formal, em conflito e contradição à lógica mercantil.

O direito à educação está relacionado ao Direito Educacional, uma área de estudos jurídicos. Do mesmo modo, a Política Social que comumente se expressa na forma de relações jurídicas e políticas, consiste em estratégias governamentais que expressam as tensões sociais do contexto de produção. Assim sendo, as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, constitutivas e constituintes da Política Social, representam a síntese possível de disputa e de conciliação de distintos interesses dos grupos sociais em relação ao projeto de sociedade em curso.

As Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, sob os pressupostos do liberalismo e do neoliberalismo, da atuação dos organismos internacionais, das conferências nacionais e internacionais, respondem às condicionalidades do processo de reformas iniciadas na década de 1990. A afirmação da importância da educação para o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e Caribe, com vistas a assegurar a continuidade de determinado projeto socioeconômico, têm sido incorporada, em grande medida, por meio da implantação e implementação de farta legislação, cujas alterações no ordenamento normativo brasileiro, em relação às Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, têm sido expressivas.

A análise das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, em relação aos argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e Liberação, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

Primeiro: as Políticas de Contenção e Liberação são processos que se implicam e se explicam na própria dinâmica da Política Educacional, bem como nas alterações do ordenamento normativo brasileiro. O valor explicativo das categorias Contenção e Liberação assinala como a Política Educacional se expressa por meio do ordenamento normativo. Isso pressupõe considerar o que se incorpora, dissimula-se ou se contrapõe aos processos de Contenção e Liberação de demandas por educação escolar na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, no recorte temporal definido para este estudo (2006-2016).

Segundo: a contradição motivadora, inerente às Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, ao mesmo tempo em que incorpora, dissimula e se contrapõe às Políticas de Contenção e de Liberação, visto que incorporar, dissimular e se contrapor são categorias que se dissolvem na

análise da Política Educacional e reflete a expressão da própria Política Social em curso. Portanto, observa-se que, ao se tratar da Política Educacional Brasileira, nos limites desta pesquisa, Contenção e Liberação são tendências predominantes na Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, particularmente daquelas elaboradas entre 2006 e 2016.

Terceiro: as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 – têm como eixo norteador a Constituição Federal de 1988 e a LDB Nº 9.394/1996. Assim, quando a Constituição Federal de 1988 não responde às demandas advindas das tensões dos grupos sociais, ocorrem as modificações no texto constitucional, a fim de tornar “constitucionalizada” determinada política que se pretende implantar e, portanto, garantir, minimamente, as reivindicações provenientes dos grupos sociais em disputa. Do mesmo modo, os processos de controle da constitucionalidade e da judicialização garantem, em certa medida, a efetivação do direito à educação.

Quarto: as intenções subjacentes ao processo de Contenção e Liberação não ficam circunscritas às alterações do ordenamento normativo, mas implicam em considerar o contexto em que foram elaboradas, a correlação de forças entre as classes sociais, as relações nacionais e internacionais e os aspectos político-ideológicos que as sustentam. Nesse sentido, considera-se que dissimulam as contradições e o controle do social, visto que as leis e as normas, também são instrumentos de poder. Entretanto, observa-se que o aprimoramento do ordenamento normativo, no sentido da garantia de direitos, é fundamental.

Quinto: na década de 1990, produziu-se e se ampliou os argumentos político-ideológicos e econômicos que orientam a Política Educacional em curso, a qual incorpora o discurso de necessidade de reforma no Estado e na educação, a fim de alcançar a eficiência e a qualidade educacional, em parte, aferidas por meio das avaliações. O discurso meritocrático, de que os melhores alcançarão uma posição vantajosa na sociedade, sustenta a ideia da sociedade aberta. Assim, as Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental incorporam argumentos na defesa do discurso de que o acesso à escola, por si só, é capaz de resolver as mazelas sociais. Por esse lado, dissimula a estrutura social excludente que gera a pobreza/miséria, contrapondo-se à ideia de educação como direito social inalienável, visto que, nesta perspectiva, a Liberação de demandas constitui-se como uma ação focalizada, portanto de Contenção.

Sexto: a ampliação do acesso à educação escolar, por meio da ampliação da Educação Básica obrigatória, gratuita em escolas públicas, incorpora, em parte, os argumentos político-ideológicos e econômicos da Política de Contenção e da Política de Liberação quando os argumentos do Banco Mundial, por exemplo, estão relacionados ao retorno econômico e social do acesso à Educação Básica e na relevância da educação para a redução/alívio da pobreza, por meio do atendimento das necessidades educacionais básicas. Nesta lógica, as políticas focalizadas visam ao combate à pobreza, por meio do atendimento às pessoas que não estão em condições de satisfazer suas próprias necessidades básicas mais urgentes e imediatas.

As proposições dos organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial, expressam um ideal liberal de educação, uma vez que consideram a escola um meio de proporcionar a equidade social, suprimindo supostas carências culturais, a fim de proporcionar a todos as mesmas condições iniciais na busca pela ascensão social. No Brasil, o ideal liberal de educação, pelo discurso de que os indivíduos poderiam superar a situação de pobreza e alcançar uma posição social vantajosa, alimentou, e alimenta, o mito da escola redentora e a lógica da sociedade aberta, a qual permitiria as mesmas possibilidades de mobilidade social, de acordo com as qualidades e capacidades individuais. Ao propor a equidade, incorpora e dissimula o discurso da meritocracia, de que os melhores se sobressaem na busca por ascensão social.

Sétimo: a ampliação do acesso à escola, portanto, à Educação Básica, está relacionada, ao menos em parte, à preocupação com a formação do cidadão para o século XXI, assumida no contexto socioeconômico e político da década de 1990, a qual afirma que quanto mais educação o indivíduo recebe, maior será a chance de aumentar a sua produtividade, desse modo, associa-se a escolaridade ao emprego/desemprego. Assim, a ressignificação dos conceitos que fazem parte do estudo, que compõe os documentos que sustentam o referencial teórico-conceitual para a área da política econômica e social, em parte, incorpora e dissimula, aspectos da Teoria do Capital Humano.

Oitavo: a ampliação do acesso à educação escolar também incorpora e atua na expectativa de construir o consenso quanto ao conjunto de ações que produzem a necessária fluidez para as justificativas de alterar a legislação educacional na direção do estabelecimento das parcerias público-privadas, a fim de sustentar o

discurso de eficiência do Estado. Assim, a aprendizagem de habilidades cognitivas básicas, das competências socioemocionais necessárias ao mercado dissimulam e incorporam a lógica da educação compensatória e da focalização das ações para os grupos em situação de vulnerabilidade social.

Nono: a focalização contempla e ultrapassa a discussão das demandas por educação escolar, pois no ordenamento normativo isso ocorre quando, por exemplo, refere-se à focalização na destinação de recursos financeiros, a qual tende a expressar uma das dimensões das Políticas de Contenção e de Liberação. A propalada falta de recursos sustenta a ideia da necessidade de uma gestão eficiente para gerir os gastos, contendo/restringindo investimentos para a educação em sua amplitude, ou seja, para otimizar a utilização dos recursos. Abrem-se, assim, precedentes para a Liberação de novos espaços de participação, em que a sociedade civil torna-se central para o atendimento das demandas por educação escolar.

Décimo: o discurso que sustenta a educação como responsável pela qualidade de vida, tende a naturalizar os reais problemas sociais, de ordem estrutural. Os argumentos relativos aos aspectos políticos e econômicos respaldam a defesa da democratização da educação e, no caso das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, remetem à defesa da universalização do acesso à escola. Assim sendo, o processo de abertura da escola a contingentes cada vez maiores de alunos, de classes ou frações de classe que não tinham acesso, garantidos por meio dos princípios da obrigatoriedade e da gratuidade da educação pública incorporam a função ideológica da Política de Liberação, na medida em que propalam a educação como equalizadora social. Isto se dá, pois consideram que são proporcionados, no âmbito do ordenamento normativo, os mesmos direitos e, por consequência, nessa lógica, proporcionariam as mesmas oportunidades de ascensão social a todas as crianças.

Décimo primeiro: a relação entre a política de Contenção e a ênfase na aprendizagem de habilidades básicas indica determinado controle do acesso ao conhecimento científico. Por isso, a política de Liberação do acesso em que se possibilita o ingresso de maiores contingentes populacionais na escola, está relacionada, por sua vez, à função social da educação e da escola que, na perspectiva do neoliberalismo, contribui para cumprir a agenda capitalista no atual contexto, respondendo aos processos de regulação e controle social.

Décimo segundo: a Política de Contenção e a Política de Liberação, em relação às Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, expressam-se tanto na obrigatoriedade prevista para a faixa etária entre 4 a 17 anos de idade, quanto na demanda que não é atendida, seja para a faixa etária de 0 a 3 anos de idade, na Creche, ou para os contingentes populacionais entre 4 e 17 anos de idade que não estão na escola. Do mesmo modo, pode-se observar a mesma ponderação para os sujeitos que não concluem o Ensino Médio dentro dos limites da faixa etária de matrícula obrigatória, sendo que, após a idade definida, podem exigir o direito à Educação, no entanto não possuem a obrigatoriedade de tal exigência. Desse modo, dissimulam também a ausência do Estado no atendimento da demanda de 0 a 3, que não é prioritária, pois não é obrigatória e que fica a cargo de organizações filantrópicas.

As mudanças legais ocorridas no Ensino Fundamental têm refletido na Educação Infantil e o contrário também ocorre. A ampliação do Ensino Fundamental representou, por exemplo, a redução do tempo da Educação Infantil. O mesmo acontece em relação à mudança na faixa etária que, se anteriormente a Educação Infantil era para crianças de 0 a 6, atualmente é para crianças de 0 a 5.

Décimo terceiro: a ampliação do acesso à educação escolar se contrapõe às Políticas de Contenção e de Liberação, na medida em que traduz o processo de tensões sociais pela busca do reconhecimento e da efetivação de direitos sociais que foram construídos num longo processo de lutas. Responde, portanto, ao ordenamento normativo elaborado e positivado em determinado processo de desenvolvimento do capitalismo, no caso, na década de 1990, a partir da consolidação do neoliberalismo no Brasil.

Décimo quarto: as alterações significativas nos dispositivos do ordenamento normativo, notadamente na Constituição Federal de 1998 e na LDB Nº 9.394/1996, acabam reorientando e reorganizando a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e, por isso, as alterações no âmbito legal que ampliam a abrangência da educação pública e gratuita em estabelecimentos públicos, por meio da matrícula obrigatória, representam apenas a possibilidade de efetivação do direito público subjetivo para o acesso à educação pública.

Décimo quinto: pode-se observar que a Política de Contenção e a Política de Liberação respondem aos compromissos contraditórios no atendimento das demandas por educação escolar no atual contexto sociopolítico e econômico.

Verifica-se que tendem a ser dois processos antagônicos e complementares, que sustentam, e estão sustentados, pelos argumentos da universalização do acesso à educação escolar, do atendimento das necessidades educacionais básicas e do cumprimento do direito à Educação. Entretanto, são processos que, em última instância, negam a universalização, visto que a universalização da educação está intrinsicamente relacionada à universalização do trabalho, para além da sociedade capitalista. Assim, o sistema econômico, social, político e ideológico sobre o qual se sustentam as Políticas Educacionais, funciona como principal indutor dos processos de Contenção e Liberação de demandas por educação escolar, os quais promovem o controle social e, do mesmo modo, contém as possibilidades de organização da classe trabalhadora.

Décimo sexto: deve-se ressaltar a validade e a necessidade da luta pela escola pública, gratuita, laica e de qualidade social, visto que o processo de humanização perpassa pela educação e, nos limites da estrutura social, também, pela escola. Assim, as mudanças legais são imprescindíveis para o aprimoramento das normas que expressam a defesa da educação como direito de todos e dever do Estado, sendo que os meios legais apresentam garantias para efetivação do acesso à educação escolar. Portanto, a Política Social, por ser um campo de lutas, expressa as possibilidades de ampliação no atendimento aos direitos sociais, dentre eles, a educação.

A partir do exposto, ressalta-se que para analisar, nas Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, quais os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõe às Políticas de Contenção e Liberação fez-se necessário considerar diferentes fatores. Destacam-se, nesse sentido, considerar as Políticas de Contenção e Liberação, em suas funções econômicas e político-ideológicas e a sua relação com o processo de constituição e de desenvolvimento do capitalismo e a ideologia liberal/neoliberal, a partir das Conferências Internacionais; os pressupostos do liberalismo/neoliberalismo; a atuação dos organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial, e das conferências nacionais e internacionais; a aprendizagem de habilidades mínimas e competências socioemocionais necessárias ao mercado relacionadas ao alívio dos efeitos da pobreza; a focalização das ações para os grupos em situação de vulnerabilidade social; o direito à educação e das

alterações no ordenamento normativo brasileiro das Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

## REFERÊNCIAS

ABATTI, Thamiris Zanchim. **Estado da arte sobre competências socioemocionais e articulação com políticas de avaliação (2012- 2017)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel/PR, 2018.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha; BORGHI Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena; PAIVA, Gustavo Bottura; XIMENES, Salomão Barros. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, nº. 134, p.113-131, jan./mar., 2016.

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

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo *In*: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; CASSINI, Simone Alves. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para a compreensão da educação como serviço, direito e bem público, **Rev. bras. Estud. pedagog.**, Brasília, v. 98, n. 250, p. 561-579, set./dez. 2017.

ARAUJO, Luiz Alberto David; SERRANO, Vidal. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. (atualizada até a Emenda Constitucional n. 56, de 20.12.2007). São Paulo: Saraiva, 2008.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; MAUDONNET, Janaina Vargas de Moraes. Os fóruns de educação infantil e as políticas públicas para a infância no Brasil. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 3, n. 1, p. 6-18, jan./abr. 2017.

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). **A proposta de BNCC do ensino médio: alguns pontos para o debate**. Nota da Anped. 2018. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/nota-anped-proposta-de-bncc-do-ensino-medio-alguns-pontos-para-o-debate> Acesso em: 09 dez. 2019.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. Washington/DC, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. 2000/2001. Washington, DC: Banco Mundial, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil**. Relatório Nº 112896. v. 1. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/469091487328690676/Safeguarding-against-a-reversal-in-social-gains-during-the-economic-crisis-in-Brazil>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BARBOSA, Rita de Cassia Ribeiro. **Liberalismo e reforma educacional: os parâmetros curriculares nacionais**. Campinas, FE: São Paulo, 2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., nov. 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social e capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 7ª reimpressão. 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 5. ed. São Paulo: Editora UnB, 2000.

BORTOT, Camila Maria; LARA, Angela Mara de Barros. Integração latino-americana para a educação infantil: em foco as políticas intersetoriais recomendadas pela UNESCO. **Revista Triângulo**, Uberaba, Minas Gerais, v. 11 n. 4 – Esp. p. 129-149. 2018.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. **Direito educacional: o poder judiciário e a efetivação de políticas públicas no Brasil (2013)**. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste *Campus* de Cascavel, 2013.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (modificada integralmente pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969). 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 53/2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59/2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do

exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm) Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 6 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm) Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm). Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.700/2008, de 13 de junho de 2008, que Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm). Acesso em: 1 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm). Acesso em: 1 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.257/2016, de 8 de março de 2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm). Acesso em: 1 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.306/2016, de 4 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. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13306.htm). Acesso em: 1 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 1 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: novembro de 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria da Educação Básica. Educação infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação**. Brasília: MEC/SEB, 2012.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília, DF: MEC: INEP, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: MEC: INEP, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

CAMPOS, Maria Malta. A Educação Infantil como direito. *In: Insumos para o debate 2 - Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 8-13.

CAMPOS, Rosânia. A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza: análise de iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 29-39, jan./jun. 2009.

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

CORREA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de políticas educacionais**. n. 9, p. 20-29, jan./jun. 2011.

COSSETIN, Márcia. **As políticas educacionais no Brasil e o movimento Todos pela Educação**: parcerias público-privadas e as intencionalidades para a educação infantil. 2017. 337 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Maringá – UEM, 2017.

COSTA, Maria da Conceição dos Santos; FARIAS, Maria Celeste Gomes de; SOUZA, Michele Borges de. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a formação de professores no Brasil: retrocessos, precarização do trabalho e desintelectualização docente. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 6, n. 10, p. 91-120, jan./jun. 2019.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc., Campinas**, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. *In*: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1998**. 2. ed. rev. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 5-30.

DEITOS, Roberto Antonio. Estado, Organismos Internacionais e políticas sociais no Brasil. *In*: CHAVES, Marta; SETOGUTI, Ruth Izumi; VOLSI, Maria Eunice França (Orgs.). **A função social da escola**: das políticas públicas às práticas pedagógicas. Maringá: Eduem, 2011. p. 121-150.

DEITOS, Roberto Antonio. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005. 357 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2005.

DEITOS, Roberto Antonio. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 32, n. 2, p. 209-218, jul./dez. 2010.

DEITOS, Roberto Antonio; XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. Estado e política educacional no Brasil. *In*: DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (Org.). **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais**. Cascavel: Edunioeste. 2006. p. 67-86.

DELORS, Jacques. (Org.). **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 921-946. Out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceito e definições**. Brasília, DF: INEP, 2007.

EVANGELISTA, João Emanuel. **Crise do marxismo e irracionalismo pós-moderno**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

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

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

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense S. A, 1991.

FATORELLI, Maria Lúcia [Org.]. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos**. Brasília: Inove Editora. 2013.

FATORELLI, Maria Lúcia. (2017) O Sistema da dívida pública brasileira. Entrevista concedida a Ana Maria Ramos Estevão e Lila Cristina Xavier Luz para publicação especial do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES). Disponível em: <[https://www.auditoriacidade.org.br/wp-content/uploads/2017/08/US60\\_web\\_entrevista-1.pdf](https://www.auditoriacidade.org.br/wp-content/uploads/2017/08/US60_web_entrevista-1.pdf)> Acesso em: 04 jun. 2018. p. 178-197.

FAVERO, Eveline; GUERRA, Dhyovana; SANTOS, Heder Luiz Matias Mendes; DELAZERI, Camila Molon. O primeiro ano do ensino fundamental de nove anos: uma revisão teórica. **Psicologia Escolar e Educacional**, Maringá, v. 21, n. 3, p. 397-406, Dez. 2017.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Desenvolvimento, Globalização e Políticas Sociais: um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e saúde brasileiras da última década**. 2005. 264 f. Tese (Doutorado em

Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2006.

FIORI, José Luís. O cosmopolitismo de cócoras. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 39, p. 21-32, ago. 2000.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FLACH, Simone de Fátima. Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 739-762, jul./set. 2015.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. *In*: OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 85-121.

FREITAS, Cezar Ricardo. **O escolanovismo e a pedagogia socialista na União Soviética no início do século XX e as concepções de educação integral e integrada**. 200 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel/PR, 2009.

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

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. **Políticas Públicas de Inclusão: uma análise no campo da educação especial brasileira**. 2001. 214 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC, Florianópolis, 2001.

GENTILI, Pablo. A complexidade do óbvio. Os significados da privatização no campo educacional. *In*: GENTILI, Pablo. **A falsificação do Consenso: Simulacro e imposições na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: vozes. 1998. p. 72-100.

GENTILI, Pablo. O Consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. *In*: GENTILI, Pablo. **A falsificação do Consenso: Simulacro e imposições na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: vozes. 1998. p. 13-39.

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

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, nov./2001.

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

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. Inconstitucionalidade superveniente: usos, desusos e mutações. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 3, p. 201-221, set./dez. 2017.

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

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LIMA, Leonardo Claver Amorim. Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? **Revista Brasileira de Estatística Pedagógica**, Brasília, v. 92, n. 231, p. 268-284. 2011.

LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2009.

LOPES, Lindicéia Batista de França. As legislações e políticas para a educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1990- 2016): uma análise da normatização para educação infantil paranaense (deliberação nº 02/2014 cee/pr). 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2017.

LÖWY, Michael. **Ideologias e Ciência Social: Elementos para uma análise marxista**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

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

MACIEL, Adhemar Ferreira. O acaso, John Marshall e o controle de constitucionalidade. **Revista de informação legislativa**. Brasília, n. 172, p. 37-44, out./dez. 2006.

MARSIGLIA, Ana Carolina Galvão; PINA, Leonardo Docena; MACHADO, Vinícius de Oliveira; LIMA, Marcelo. A Base Nacional Comum Curricular: um novo episódio de esvaziamento da escola no Brasil. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 107-121, abr. 2017.

MASSON, Gisele. **Políticas de formação de professores: as influências do neopragmatismo da agenda pós-moderna**. 2009, 245 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, 2009.

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

MEDEIROS, Verenice Mioranza de. **O liberalismo e as proposições de John Dewey para a educação elementar**. 2013, 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, Cascavel/PR, 2013.

MÉSZAROS, István. **Socialismo ou barbárie**. Tradução de Paulo Castanheira. São Paulo: Boitempo. 2003.

MÉSZAROS, István. **O poder da ideologia**. Tradução de Paulo Castanheira. São Paulo: Boitempo. 2004.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo. 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOLINA, Adão Aparecido. **A produção de dissertações e teses sobre infância na pós-graduação em educação no Brasil de 1987 a 2005: aspectos históricos e metodológicos**. 2011. 273 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá- UEM, Maringá, 2011.

MORAES, Maria Célia Marcondes. Recuo da teoria. *In*: MORAES, Maria Célia Marcondes (Org.). **Iluminismo às Avessas: produção de conhecimento e política de formação docente**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 151-167.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001. Disponível em: <[https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro\\_neoliberalismo.pdf](https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro_neoliberalismo.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2019.

MORAIS, Reginaldo. **Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa**. Primeira Versão n. 73. Campinas: IFCH Unicamp, mar. 1997.

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

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

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

NAGEL, Lizia Helena. Formação de professores: da negação da “verdade” na insistência de “novas verdades”. *In*: VIRIATO, Edaguimar Orquiza; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago (Org.). **Estado, políticas e processos formativos**. Cascavel: Edunioeste, 2015. p. 61-75.

NAGEL, Lizia Helena. O Estado Brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos 80. *In*: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães Nogueira. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001. p. 99-120.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo. O Materialismo Histórico como instrumento de análise das políticas sociais. *In*: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Org.). **Estado e políticas sociais: Brasil – Paraná**. Cascavel: Edunioeste. 2003. p. 12-28.

NOMA, Amélia Kimiko. O neoliberalismo: doutrina, movimento e conjunto de políticas. *in*: NOMA, Amélia Kimiko; TOLEDO, César de Alencar Arnault de; (Org.). **Políticas públicas e educação na contemporaneidade**. (Políticas e gestão da educação). Maringá: Eduem, 2017. p. 99-124.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, mai./jun./jul./ago. 1999.

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

PEIXOTO, Madalena Guasco. **A condição política na pós-modernidade: a questão da democracia**. São Paulo: EDUC, 1998.

PENN, Helen. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. Tradução de Fúlvia Rosemberg. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.

PEREIRA, Rodrigo da Silva; SILVA, Maria Abádia da. Estado capitalista brasileiro e organismos internacionais: continuidades e aprofundamentos das reformas educacionais. **HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 18, n. 2 [76], p. 523-544, abr./jun. 2018.

PETRAS, James. As armadilhas da privatização. In: PETRAS, James. **Armadilha Neoliberal e alternativas para a América Latina**. Tradução de Diego Bianchi e Luiz Bernardo Pericás. São Paulo: Xamã. 1999. p. 37-57.

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

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 223 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, 2015.

RIBAS, Camila Suzani. Educação em Tempo Integral de Coronel Vivida/PR: caminhos, descaminhos e possibilidades na perspectiva gramsciana. In: **Educação em tempo integral: as contribuições da UFFS para a pesquisa**. FERREIRA, Priscila Ribeiro; GREZZANA, José Francisco (Org). Laranjeiras do Sul/PR: UFFS, 2014. p. 95-121.

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

ROCHA, Ana Cláudia dos Santos; ARANDA, Maria Alice de Miranda; CUNHA, Paula Abrão da. A judicialização do direito à educação. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, Mato Grosso do Sul, v. 8, n. 23, p. 07- 20, maio/ago. 2018.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In: Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. Brasília, **Anais...** Brasília: UNESCO, 2003. p. 33-81.

SANDRI, Simone. **A relação público-privado no contexto do ensino médio brasileiro: em disputa a formação dos jovens e a gestão da Escola Pública**. 2016. 252 f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SANFELICE, José Luis. Políticas Sociais: excertos. *In*: DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (Org.). **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais**. Cascavel/PR: Edunioeste. 2006. p. 53-65.

SANFELICE, José Luis. Pós-modernidade, Globalização e Educação. *In*: LOMBARDI, José Claudinei. (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2009. p. 3-12.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benett (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-53.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia/GO, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013.

SCHINDA, Antonio; DEITOS, Roberto Antonio. Estado e políticas públicas: alguns indicadores sociais e a avaliação das políticas públicas. *In*: MALACARNE, Vilmar [et al.]. **Violência e educação: em busca de novos olhares**. Curitiba/PR: CRV, 2014. p. 145-157.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed., revista e atualizada (até a Emenda Constitucional n. 56, de 20.12.2007). São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Maria Abádia da. A hegemonia do Banco Mundial na formulação e no gerenciamento das políticas educacionais. **Nuances**, Presidente Prudente, v. 6. n. 6. p. 35-53, Out/2000.

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

SILVEIRA, Adriana Dragone. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 123, p. 371-387, abr./jun. 2013.

SILVEIRA, Adriana Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n° 9, p. 30-40. jan./jun. 2011.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América a Latina**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

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

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Dragone. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 48, p. 295-315. jan./mar. 2019.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. Tradução Mónica Corullón. *In: O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. 3. ed. Lívia De Tommasi, Mírian Jorge Warde, Sérgio Haddad (Orgs). São Paulo: Cortez, 2000. P.125-193.

UNESCO. **Educação para Todos: O compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139393> Acesso em: 04 jun. 2018.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por) Acesso em: 04 jun. 2018.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. São Paulo, n. 16, p. 161-191. jul./dez. 2010.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, set./2002, p. 96-107.

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

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

VIEIRA, Evaldo. Estado e Política Social na década de 90. *In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães Nogueira. (Org.). Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2001a. p. 17-42.

WARDE, Mirian Jorge. **Liberalismo e educação**. 1984. 166 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 1984.

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, São Paulo: Brasiliense, v. 12, n. 1 (45), p. 43-49. jan./mar. 1992.

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

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. 163 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas/SP, 2006.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. A Reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da Pós-Modernidade. **Revista Perspectiva**, Cidade, v. 25, n. 1, p. 245-270. Jan./Jun. 2007.

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 208 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2008.

## ANEXO

**Tabela 4:** Trajetória da legislação e política brasileira para educação infantil – 1990 a 2016

Ano	Legislação	Referência específica a educação infantil	Elaboração (autores/parcerias)	Caráter
1988	Constituição Federal	Art. 7 inciso XXV Art. 208, inciso IV Art. 211, parágr. 2º	Assembléia Nac. Constituinte	Mandatário
1990	Estatuto da Criança e do Adolescente. ECA Lei 8.069/90	Art. 53 inciso IV	Congresso Nacional	Mandatário
1994	Política Nacional de Educação Infantil. MEC/SEF/COEDI	O documento inteiro trata da ed. infantil. REVOGADA	MEC/SEF e Coedi	Orientador
1995	Critérios para um atendimento em creche que respeite os direitos fundamentais da criança	O documento inteiro trata da ed. Infantil. (2ª ed. em 2009)	MEC/SEF	Orientador
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Ed. Nacional. Lei 9.394/96	Art 4º inciso IV Art. 11 inciso V Art. 29, 30 e 31	Congresso Nacional	Mandatário
1998	Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil – RCNEI	O documento inteiro trata da ed. Infantil	MEC/SEF e Coedi	Orientador
1999	Diretrizes Curriculares Nacionais para Ed. Infantil Res. 01/99 CNE/CEB	O documento inteiro trata da ed. infantil. REVOGADA	MEC/CNE/CEB	Mandatário
2000	Diretrizes Operacionais para Educação Infantil. Parecer 04/2000 CNE/CEB	O documento inteiro trata a ed. Infantil	MEC/CNE/CEB	Mandatário

(continuação...)

Ano	Legislação	Referência específica a educação infantil	Elaboração (autores/parcerias)	Caráter
2001	Plano Nacional de Educação. PNE Lei 10.172/2001	25 metas para a ed. infantil. REVOGADO	Congresso Nacional	Mandatário
2002	Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino	O documento inteiro trata da ed. Infantil. Estudo de caso	MEC/SEF	Orientador
2005	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos	O documento inteiro trata da ed. Infantil	MEC/SEB Coedi, Anped, Consed, Unicef, Unesco, Gife, Omep, Mieib, Uncme, Undime e outros	Orientador
2006	Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil. v. 1 e 2	O documento inteiro trata da ed. Infantil	MEC/SEB, Coedi Anped, Consed, Unicef, Unesco, Gife, Omep, Mieib, Uncme, Undime e outros	Orientador
2006	Parâmetros Básicos de Infra-Estrutura para Instituições de Educação Infantil	O documento inteiro trata da educação infantil	MEC/SEB Coedi, Anped, Consed, Unicef, Unesco, Gife, Omep, Mieib, Uncme, Undime e outros	Orientador
2006	Emenda Constitucional nº 53/2006 (Alterou idade ed. infantil e trouxe Fundeb)	Artigos 7º, 30, 208 e o Art. 60 do Ato Disp. Const. Trans.	Congresso Nacional	Mandatário
2008	Lei nº 11.700/2008 (assegurar vaga para ed. infantil)	Um único artigo para educação infantil e ensino fundamental	Congresso Nacional	Mandatário
2009	Orientações sobre convênios entre secretarias mun. de educação e inst. comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de Ed. Infantil	O documento inteiro trata da ed. Infantil	MEC/SEB, Coedi, Anped, Contee, Mieib, Uncme, Undime e Unesco	Orientador
2009	Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil Res. 05/2009 CNE/CEB	O documento inteiro trata da ed. Infantil	MEC e CNE	Mandatário
2009	Indicadores da qualidade na educação infantil	O documento inteiro trata da ed. infantil	MEC/SEB (F. Orsa, Undime, Unicef e Ação Educativa)	Orientador

(continuação...)

Ano	Legislação	Referência específica a educação infantil	Elaboração (autores/parcerias)	Caráter
2009	Política de Educação Infantil no Brasil: relatório de avaliação	O documento inteiro trata da ed. infantil	MEC, SEB e Unesco	Orientador
2009	Emenda Constitucional nº 59/2009 (Ed. Infantil obrigatória e gratuita para 4 e 5 anos de idade)	Artigos 208, 211, 212, 214 e Art. 76 do Ato das Disp. Const. Transitórias	Congresso Nacional	Mandatário
2010	Diretrizes Operacionais de matrícula na Educação Infantil. Res. nº 06/2010	Artigos 2º e 4º	MEC/CNE	Mandatário
2011	Deixa eu falar	Plano Nacional pela Primeira Infância	MEC, RNPI, Omep, e Avante	Orientador
2012	O monitoramento do uso de indicadores da qualidade na Educação Infantil	O documento inteiro trata da ed. infantil	MEC, Unicef, Undime, Ação Educativa, Inst. Avisa Lá	Orientador
2012	Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação	O documento inteiro trata da ed. infantil.	MEC, SEB, Inep, FNDE, Undime, CNTE, Anped, Mieib e RNPI	Orientador
2012	Brinquedos e Brincadeiras de creches	O documento inteiro trata da ed. Infantil	MEC, Unicef e a FE-USP	Orientador
2012	Educação Infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos e conceituais	O documento inteiro trata da ed. Infantil e diversidade	CEERT (MEC e UFSCar)	Orientador
2012	Educação Infantil e práticas promotoras de igualdade racial	O documento inteiro trata da ed. Infantil e igualdade racial	CEERT e I. Avisa lá. (MEC e UFSCar)	Orientador
2012	Oferta e demanda de educação infantil no Campo	O documento inteiro trata da ed. infantil na área rural	(MEC e UFRGS) Maria Carmen S. Barbosa (Org.)	Orientador
2013	Educação Infantil no Campo	O documento inteiro trata da ed. Infantil no campo	MEC/SEB/Secadi (FNDE, MDS, MDA, Incra, MST, Contag, e outros)	Orientador
2013	Lei nº 12.796/2013 (alterações na LDB)	Art. 4º, 6º, 26, 29, 30, 31 e 62	Congresso Nacional	Mandatário
2013	Dúvidas mais frequentes sobre a educação infantil	Publicação composta de 53 perguntas sobre a ed. infantil	MEC/Coedi	Orientador

(continuação...)

Ano	Legislação	Referência específica a educação infantil	Elaboração (autores/parcerias)	Caráter
2014	Literatura na educação infantil: acervos, espaços e mediações	O documento inteiro trata da leitura na educação infantil	MEC, UFMG, UNIRIO e UFRJ	Orientador
2014	Plano Nacional de Educação – PNE Lei nº 13.005/2013	Meta n.º 1 e, 17 estratégias	Congresso Nacional Participação de Fóruns e Conselhos de educação, mov. sociais, entidades representadas federadas, segmentos privados empresariais da educação e, organizações da sociedade civil formuladores de políticas	Mandatário
2015	Contribuições para a Política Nacional: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto	O documento inteiro trata da avaliação em educação infantil	MEC/SEB, Coedi e UFPR	Orientador
2015	Diretrizes em ação: qualidade na educação infantil	O documento inteiro trata da ed. infantil	MEC, Unicef, e Instituto Avisa Lá	Orientador
2015	Educação Infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas	O documento inteiro trata da ed. Infantil	MEC e EDUFES Vania Carvalho de Araújo (Org.)	Orientador
2016	Lei nº 13.257/2016 Marco Legal da Primeira Infância	Art. 5º e 16	Congresso Nacional	Mandatário
2016	Lei nº 13.306/2016 (adequações no ECA)	Art. 1º e 2º	Congresso Nacional	Mandatário

**Fonte:** organizada pela pesquisadora (2017) a partir de dados do Portal do MEC ([www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br)) e do site Palácio do Planalto (<http://www2.planalto.gov.br>).