

## Obrigatoriedade de matrícula na pré-escola e os organismos internacionais: dos discursos oficiais à marginalização da educação como um direito

### Mandatory enrollment in pre-school and international bodies: from official speech to the marginalization of education as a right

Edaniele Cristine Batista Machado<sup>1</sup>

Anita Helena Schlesener<sup>2</sup>

Aliandra Cristina Mesomo Lira<sup>3</sup>

#### Resumo:

Este artigo apresenta reflexões sobre a relação entre a Lei n. 12.796 (Brasil, 2013), que indica a obrigatoriedade da matrícula para crianças de 4 e 5 anos na pré-escola e, os organismos internacionais, buscando identificar os interesses envolvidos. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa sobre o tema, desenvolvido no âmbito de uma pesquisa de doutorado em educação. Para compor esse texto dialogamos com autoras da área de políticas da Educação Infantil como Lamare (2018), Campos (2013) e Campos e Barbosa (2017), buscando compreender a Educação Infantil como uma conquista histórica e um direito da classe trabalhadora, da qual a creche e a pré-escola não representam somente um lugar de guarda das crianças, mas sim um contexto de interação, aprendizagem e desenvolvimento da criança. Ao

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná - UTP (2021). Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE da Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO (2015). Especialização em Formação de Professores para a Docência no Ensino Superior - UNICENTRO (2014). Graduada em Pedagogia: Docência e Gestão Educacional, pela Universidade Estadual do Centro Oeste (2012). Membro do GETEH/CNPq - Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho, Educação e História da UNICENTRO (2023). Membro do TEPE/CNPq - Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Políticas Educacionais da Universidade Tuiuti do Paraná (2021). Membro do GEPEDIN/CNPq - Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Infantil da UNICENTRO (2009). Orcid iD do autor 1: <https://orcid.org/0000-0002-9614-7175> E-mail: [edaniele@unicentro.br](mailto:edaniele@unicentro.br)

<sup>2</sup> Doutora em História pela Universidade Federal do Paraná (2001), com um ano de pesquisa na Università degli Studi di Milano e Fondazione Feltrinelli. Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1983). Graduada em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (1975). Coordena o Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Educacionais. Membro do NESEF - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Ensino da Filosofia - UFPR. Editora da Revista: Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional. Membro do Conselho Nacional da International Gramsci Society - IGS-Brasil. Membro dos Conselhos Editoriais das Revistas: Critica Marxista e Germinal. Membro do Conselho Editorial da Editora Mercado de Letras. Integra a Rede de Pesquisadores Red Latinoamericana y Caribeña de Estudios Gramscianos. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Educação da UTP (Gestão 2017-2021) Presidente da International Gramsci Society - IGS-Brasil (Gestão 2022-2024). Orcid iD do autor 2: <https://orcid.org/0000-0002-5185-2604> E-mail: [anitahelena1917@gmail.com](mailto:anitahelena1917@gmail.com)

<sup>3</sup> Pós-doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre e Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), formada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Maringá. Atualmente é professora Associada do Departamento de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Centro-Oeste, em Guarapuava, Paraná, Brasil. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Ensino superior, pesquisando principalmente os seguintes temas: infância, educação infantil, cultura e formação de professores. Líder do GEPEDIN/CNPq- Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Infantil da UNICENTRO desde 2009. Orcid iD do autor 3: <https://orcid.org/0000-0003-2945-464X> E-mail: [aliandra@unicentro.br](mailto:aliandra@unicentro.br)

problematizar as estratégias dos organismos internacionais e a indução na formulação das políticas para a Educação Infantil reconhecemos intencionalidades que se articulam em propostas para o alívio da pobreza, cuja focalização nos anos próximos ao ingresso no Ensino Fundamental induzem a práticas preparatórias comprometidas com interesses econômicos que secundarizam o direito à educação de todas as crianças.

**Palavras-chave:** Educação Infantil; Políticas; Organismos Internacionais.

### **Abstract:**

This article presents reflections on the relationship between the Brazilian Federal Law 12,796 (Brasil, 2013), which makes enrollment mandatory for children aged 4 and 5 years old in preschool, and the international bodies, seeking to identify the interests involved. This is a study of a qualitative approach on the subject, developed within the scope of a doctoral research in education. In order to compose this text, we had a dialogue with authors in the area of Early Childhood Education policies as Lamare (2018), Campos (2013) e Campos e Barbosa (2017), seeking to understand Early Childhood Education as a historical and social achievement of the working class, in which daycare and preschool do not represent only a place for children's custody, but rather a context of interaction, learning and child development. When questioning the strategies of international bodies and the induction in the formulation of policies for Early Childhood Education, we recognize intentions that are articulated in proposals for the alleviation of poverty, whose focus on the years close to entering elementary school induces preparatory practices committed to economic interests that trivialize the right to education of all children.

**Keywords:** Early Childhood Education; Politics; International Bodies.

### **Introdução**

A Educação Infantil representa uma conquista histórica e social da classe trabalhadora, cujas concepções foram se alterando na medida em que estudos e pesquisas foram sendo desenvolvidos e demarcaram a primeira etapa da educação básica, com uma finalidade social, política e pedagógica, comprometida com o desenvolvimento integral das crianças. Os direitos relativos à Educação Infantil foram inscritos na Constituição de 1988 (Brasil, 1988), tanto no capítulo da educação quanto no capítulo da assistência. O documento reconheceu a Educação Infantil como direito de todas as crianças e como instrumento para a igualdade de oportunidades do trabalho feminino extra doméstico.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9394 (Brasil, 1996) referendou esse direito e incluiu a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, indicando a indissociabilidade entre o cuidado e a educação. Esse contexto impulsionou a formulação de leis e documentos que instauraram uma nova proposta nacional de política de Educação Infantil, afastando-se do modelo ‘não formal’ a baixo custo e buscando a expansão

com atendimento de qualidade, com importante papel para as interações e brincadeiras (Brasil, 2010).

No entanto, temos observado que as políticas públicas de Educação Infantil contemporâneas têm sido influenciadas pelos primeiros modelos ditos ‘não formais’, com baixo investimento público. Essas propostas foram incorporadas no Brasil a partir da década de 1970, sob a influência especialmente das orientações de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e, a partir dos anos de 1990, sob maior influência do Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Rosemberg, 2002).

A Conferência Mundial de Educação para Todos (Unesco, 1990) representou marco importante na redefinição dos rumos da educação e apontou as diretrizes para o século XXI. Desde então, as agências internacionais como Unesco, Banco Mundial, o Unicef e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vêm patrocinando eventos internacionais e elaborando diretrizes educacionais para a Educação Básica nos países da América Latina com o propósito de reduzir o analfabetismo e acabar com a violência e a pobreza. Nesse movimento, a ampliação da obrigatoriedade de matrícula para parte da Educação Infantil, a pré-escola, indicada no Brasil pela Lei n. 12.796 (Brasil, 2013) pode ser reconhecida como parte da racionalidade que busca preparar os sujeitos para a aprendizagem mínima de letras e números.

Nesse contexto, o artigo objetiva apresentar reflexões sobre a relação entre a Lei n. 12.796 (Brasil, 2013), que indica a obrigatoriedade da matrícula para crianças de 4 e 5 anos na pré-escola e, os organismos internacionais, buscando identificar os interesses envolvidos. Para pensar na relação entre os organismos internacionais e as políticas públicas de Educação Infantil ancoramos nossas reflexões nos estudos de Lamare (2018), Campos (2013) e Campos e Barbosa (2017). Cabe destacar que este texto é resultado de uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental, de abordagem qualitativa sobre o tema, desenvolvida no âmbito de uma pesquisa de doutorado em educação.

Buscando refletir sobre a articulação entre os interesses internacionais e a implementação das políticas educacionais de ampliação da escolaridade obrigatória comprometida com a lógica da sociedade capitalista, de formação mínima para o mercado de trabalho, este texto encontra-se organizado da seguinte maneira: primeiramente tratamos das

estratégias políticas para a Educação Infantil ancoradas nos pressupostos das agências internacionais; em seguida, destacamos como estes princípios se articulam em propostas para o alívio da pobreza, por meio de uma política focalizada e de baixo custo. Nas considerações finais apontamos que o discurso dos organismos internacionais ultrapassa fronteiras e é endereçado diretamente aos países periféricos, em que os direitos sociais ainda não são efetivados e onde encontram terreno fértil para adoção de suas orientações em políticas públicas de educação, no caso a Educação Infantil.

## **1. Os organismos internacionais como formuladores de estratégias e indutores de políticas para a Educação Infantil**

O Banco Mundial entra em cena na política de Educação Infantil no Brasil nos anos 1990, quando este recupera as propostas equivalentes da Unesco e do Unicef dos anos 1970, desconsiderando o pequeno percurso brasileiro na construção de uma Educação Infantil democrática nos idos da década de 1980. Tal como observa Rosemberg (2002, p. 40, grifos da autora):

Nunca é demais lembrar que o final da ditadura militar foi seguido de um intenso movimento de mobilização social pela elaboração de uma nova Constituição. Desta mobilização participaram, além dos atores sociais tradicionais, os chamados novos movimentos sociais: movimento de mulheres e movimento ‘criança pró-Constituinte’. 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 como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas.

Os direitos relativos à Educação Infantil foram inscritos na Constituição Federal de 1988, tanto no capítulo da educação quanto no dos direitos à assistência. Como sabemos, a Constituição de 1988 reconheceu a Educação Infantil como direito da criança e como instrumento para igualdade de oportunidades de trabalho feminino extra doméstico. Nesse contexto, foi elaborada uma nova proposta nacional de política de Educação Infantil, afastando-se do modelo ‘não formal’ a baixo custo e adotando metas de expansão com atendimento de qualidade. Tal documento traduziu em política setorial as diretrizes constitucionais de Educação Infantil como direito à educação da criança de 0 a 6 anos de idade.

No entanto, temos observado que as políticas para a Educação Infantil no Brasil têm sido marcadas pelo contexto de profundas reorganizações do mercado no que se refere ao consumo e à produção de mercadorias, em que se propaga a ideia de que o papel das instituições educativas destinadas aos filhos da classe trabalhadora deve restringir-se a espaços de capacitação técnica e formação da mão de obra.

A Lei n. 12.796 (Brasil, 2013) indica a educação obrigatória dos 4 aos 17 anos, incluindo o segmento da pré-escola. Aprovada sob o argumento de ampliação do direito à educação, sua formulação esteve ancorada nas orientações de organismos internacionais, cuja preocupação com a primeira infância tem se intensificado desde 1990. Os interesses explícitos são legítimos, contudo, é importante problematizar que implicitamente tal movimento abre possibilidades de atuação mais alargada e incisiva do setor privado na esfera educativa, o que se observa na implementação da lei com intensificação das ações de parceria na oferta de vagas, formação docente e produção de material didático, dentre outras.

Lamare (2018) estuda a relação entre a obrigatoriedade da pré-escola e o aprofundamento da participação de empresas privadas e dos organismos internacionais como formuladores de estratégias de implementação de políticas educacionais na Educação Infantil, da qual nos valemos em busca de identificar como essa relação se traduz na realidade da Educação Infantil brasileira.

A referida autora avaliou alguns documentos que representam uma face das políticas públicas de caráter neoliberal<sup>4</sup> também na Educação Infantil, estabelecendo os nexos entre as políticas gerais e as mudanças que têm ocorrido na economia internacional nas últimas décadas:

[...] as políticas públicas não podem ser consideradas naturais, pois correspondem a um processo de luta de classes para que existam. Essas políticas têm sido uma forma de consolidação do capitalismo pela hegemonia burguesa, que determina o padrão e o nível de proteção social que o Estado deve assumir (Lamare, 2018, p. 784).

Nesse contexto, Lamare (2018) afirma que é preciso apreender os sentidos dados à própria Educação Infantil, inseridos na discussão das ações referentes às políticas públicas, pois essa relação está subordinada à organização da economia mundial e nacional e ao peso dessas políticas no sentido de assegurar um suporte à ordem sociopolítica: “essa disposição, alcançada

<sup>4</sup> De acordo com Freitas (2018) o parâmetro de funcionamento da sociedade é a própria organização empresarial, tomada como modelo racional de organização. Essa lógica, visa transformar as instituições sociais em miniorganizações empresariais de prestação de serviços como saúde, educação, segurança, previdência etc.

por meio do controle das políticas sociais, tem respaldo das instituições fora do Estado, entre elas, as organizações internacionais que, além de consolidar pesquisas e consensos, apoiam políticas e programas” (Lamare, 2018, p. 784).

Tais políticas sociais são uma forma de interferência do Estado visando à manutenção da ordem econômica e social de uma determinada sociedade, por isso a expansão da demanda por Educação Infantil e seu atendimento por parte do poder público. Nessa relação, a Educação Infantil é vista como investimento econômico aparentemente indicado pelo Banco Mundial (2002, p. 15):

A análise de custo/benefício da pré-escola no Brasil inclui apenas aqueles benefícios para os quais pode-se medir o impacto em termos monetários e em comparação direta com os custos. Se a educação é vista como um importante investimento no capital humano, a maior produtividade da pessoa que recebe a educação é refletida em ganhos mais altos no mercado de trabalho.

Nesse excerto reconhecemos uma concepção de Educação Infantil economicista associada ao seu valor de formação do futuro trabalhador, em que o objetivo é poder traduzir os benefícios da educação pré-escolar em uma expectativa de ganhos futuros. Com este fim, o Banco Mundial estabelece três ganhos aos frequentadores da pré-escola: o impacto sobre o nível de escolaridade atingido, o impacto sobre a repetência e o impacto direto da educação pré-escolar sobre o nível de renda. Observamos nesses aspectos a monetização da educação das crianças pequenas e como esse investimento poderia prevenir fracassos nos anos posteriores da escolarização, ou seja, equivocadamente a defesa da Educação Infantil se assenta em argumentos alheios a ela mesma.

A justificativa para adicionar a pré-escola como obrigatória ancora-se também na ampliação do acesso, mas de fato são as questões econômicas que induzem o aumento dos anos de escolaridade. O documento do Banco Mundial ressalva que o fato de ficar por mais tempo na escola também, por um lado, diminui a expectativa de ganhos futuros porque a entrada no mercado de trabalho é adiada, mas por outro, a menor repetência pode aumentar os níveis de renda por levar a uma entrada mais cedo no mercado de trabalho.

O Banco Mundial considera todos estes efeitos na medição dos benefícios de se investir na Educação Infantil. Além do que, segundo o documento,

O principal impacto da pré-escola parece ser o de preparar melhor a criança para a sua vida escolar. Portanto, espera-se que haja um investimento na qualidade da pré-escola a fim de melhorar o rendimento escolar e os níveis de eficiência da futura vida escolar da criança. Estimam-se retornos de investimento na educação pré-escolar na faixa de 12 a 15%. (Banco Mundial, 2002, p. 16).

Porém, no caso brasileiro, Lamare (2018) observa que os serviços voltados às crianças menores de sete anos ainda são escassos. Por isso, o Banco Mundial propõe intervenções informais e de baixo custo que visem ao atendimento da primeira infância, como aquelas organizadas por Organizações Não Governamentais (ONGs) como substitutas para as creches e pré-escolas que deveriam ser subsidiadas pelo Estado. Um dos desdobramentos dessa estratégia é o fortalecimento da visão assistencialista e precarizada da Educação Infantil; as famílias precisam dos serviços e muitas vezes não conhecem quais são as finalidades e objetivos dessa etapa de acordo com os documentos orientadores.

Essa influência dos organismos internacionais na Educação Infantil brasileira, segundo a autora, ocorre de forma negociada:

Podemos concluir que a partir dos anos 2000 as políticas para as crianças são ajustadas especialmente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o BM, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que pode ser comprovado nos documentos produzidos pelo Ministério da Educação (MEC), cujas referências e ‘parcerias’ são predominantemente estabelecidas com esses organismos e seus representantes (Lamare, 2018, p. 785).

As instituições privadas e os organismos internacionais compõem esse cenário por meio de estímulos de construção de programas sociais e orientações articuladas com as políticas públicas de educação. Essa articulação é identificada por Lamare (2018) na relação entre os interesses do Banco Mundial<sup>5</sup> e, de outros organismos internacionais, com a burguesia brasileira para a Educação Infantil, na qual se comprehende o desenvolvimento como capacidade individual e pessoal de representar seu mundo, sua cultura, sua realidade, sob uma perspectiva individualista e a-histórica.

---

<sup>5</sup> O Banco Mundial emprestou milhões de dólares para apoiar programas de desenvolvimento e cuidado à primeira infância em todo o mundo. Mantém ainda um website em atividade com material sobre os primeiros anos da infância, comissiona periódicos e promove o tema em publicações e conferências regionais e globais (Penn, 2002).

Nessa concepção, a primeira infância é vista como momento privilegiado para intervenção, na qual as crianças pequenas são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa. O argumento de que o cérebro se desenvolve com mais intensidade nos primeiros anos de vida faz com que qualquer programa nesse sentido seja avaliado positivamente e ancore iniciativas intervencionistas, com foco principal na infância.

Essa compreensão está presente na análise do impacto do Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI), particularmente sobre a pré-escola, realizada pelo Banco Mundial (2002, p. 7), na qual afirma que, “há uma intervenção efetiva no desenvolvimento da primeira infância, especialmente para a melhoria da situação de grupos mais pobres da população”. Essa defesa, de acordo com Lamare (2018), evidencia a relação entre investimento e educação, retomando os princípios da Teoria do Capital Humano<sup>6</sup>.

Para a autora fica evidente a visão assistencialista da pré-escola como forma de controle social, pois esta justifica-se a partir de quatro bases fundamentais descritas no documento do Banco Mundial (2002, p. 12):

- 1) os pais podem não ter informação suficiente sobre os benefícios da pré-escola; 2) a pré-escola cria uma igualdade de oportunidades entre os cidadãos; 3) a pré-escola aumenta a eficiência do sistema educacional e contribui para aumentar a produtividade do trabalho; e 4) outros fatores externos positivos, tais como melhoria na saúde e nutrição.

Tais pontos são desenvolvidos a partir da lógica burguesa de educação, que visa a diminuição da ‘pobreza’ por meio da construção de espaços de convívio ditos melhores do que com as suas famílias, ou seja, políticas compensatórias.

Reiteramos que essa concepção é pautada em uma lógica de educação da primeira infância que supervaloriza os seguintes aspectos: o homem é compreendido como um ser social somente pelo fato de viver em uma sociedade, pois o que importa é a sua individualidade que precisa ser valorizada na sua diferença e especificidade independente dos outros; a aprendizagem decorre das experiências individuais, portanto, cabe à escola oportunizar espaços para que os indivíduos desenvolvam as suas competências (Lamare, 2018, p. 789).

<sup>6</sup> A teoria do capital humano surgiu no período dominado pela economia Keynesiana e pela política do Estado de bem-estar que preconizava o pleno emprego. A versão originária da teoria do capital humano entendia a educação como tendo por função preparar as pessoas para atuar num mercado em expansão que exigia força de trabalho educada.

O Banco Mundial, em consonância com os outros organismos, traz como sustentação de suas bases a compreensão de que as crianças pequenas passam pelos mesmos estágios de desenvolvimento nas mesmas idades, indiferentemente de seu país ou região. Nessa concepção, o que define a primeira infância é a capacidade plástica cerebral, em momento de aprendizagem aumentada e em que as possibilidades de fracasso escolar futuro diminuem.

Segundo Penn (2002), os resultados de pesquisas efetuadas no campo da Psicologia do Desenvolvimento são frequentemente evocados para apoiar e justificar essa abordagem, cujos resultados de estudos são generalizados para construir a imagem do que sejam necessidades das crianças. Sendo que: “a noção de ‘práticas apropriadas ao desenvolvimento’, enfatizada pelo Banco Mundial, é recorrente em manuais e livros para profissionais da Educação Infantil em todo o mundo” (Penn, 2002, p. 15, grifos da autora). Tais documentos são considerados, por diversos países emergentes, uma referência teórica para o debate sobre a educação na primeira infância. Além do que, o Banco Mundial é objeto de interesse de várias organizações privadas que o encaram como um protagonista central no campo da Educação Infantil ao dedicar-se a desenhar as ações voltadas para formar o capital humano do futuro.

No Brasil, a ampliação da obrigatoriedade escolar de 8 para 14 anos, iniciada a partir dos anos 2000, faz parte dos programas de inclusão social que focalizam os chamados ‘grupos vulneráveis’ ou ‘minorias, em que se inclui a pré-escola pública vista, na lógica burguesa, como uma das possibilidades de superação das desigualdades sociais pelos indivíduos.

A respeito disso, Lamare (2018) observa que o direito à inclusão é pensado à luz da responsabilização do indivíduo e da meritocracia, características da sociedade de classes: “a sociedade capitalista continua sendo o horizonte, mas se agregam novos elementos a fim de que se tenha uma sociedade ‘harmonizada’” (Lamare, 2018, p. 789, grifos da autora). Dessa forma, a obrigatoriedade da matrícula na Educação Infantil pode ser compreendida como uma medida compensatória necessária à manutenção do funcionamento do capitalismo contemporâneo. O investimento público é visto como eficaz quando dirigido a determinadas parcelas da população – as crianças pequenas seriam um desses grupos – com maiores chances de gerar impactos positivos à economia e produtividade. Inserido nesse movimento, o Brasil acaba por cumprir a agenda internacional e estabelece uma aproximação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) num movimento que atende as demandas da burguesia,

uma vez que cabe à escola pública transmitir valores relacionados à inclusão social, tendo a adaptação, a flexibilidade e o individualismo como princípios hegemônicos.

Por isso, o investimento em políticas e programas que incentivem a responsabilização sobre a infância, conforme evidenciado no documento da OCDE que discute o acesso e desenvolvimento da Educação e Cuidado na Primeira Infância - ECPI, publicado no Brasil em 2002:

Enquanto alguns países têm orientado seus programas em direção a certos grupos, outros assumiram como prioridade o direito de todas as crianças a uma educação de alta qualidade desde sua mais tenra idade, independentemente do status socioeconômico ou origens étnicas (Brasil, 2002, p. 61).

Neste documento, o acesso universal à ECPI é visto como meio de promover a igualdade das oportunidades educativas e garantir que todas as crianças – e, em particular, aquelas que têm necessidades especiais ou se encontram ‘em risco’ de fracasso escolar – possam se beneficiar de condições necessárias para estarem ‘prontas a aprender’ quando ingressarem na escola de ensino fundamental.

Assim, o referido documento apresenta seus objetivos educacionais para com a infância por meio de uma abordagem universal. Determina que o compromisso dos serviços de ECPI é sempre com a criança, como investimento humano fundamental. Destaca que, quando a ECPI se empenha em familiarizar as crianças com a educação pré-escolar, corre o risco de sofrer pressões, por parte dos programas escolares, no sentido de incitar a ensinar cedo demais certos conhecimentos e competências particulares, principalmente o domínio da leitura, escrita e operações de cálculo. Além disso, assume o risco de negligenciar outras áreas importantes da aprendizagem e do desenvolvimento precoces. Embora o discurso mantenha sintonia com a explicitação dos interesses em mitigar desigualdades e garantir o acesso, o próprio documento se contradiz em relação aos objetivos educacionais:

A aquisição das técnicas de comunicação é um aspecto essencial da ECPI; no entanto, é também importante a maneira de sensibilizar as crianças em relação aos conceitos de leitura e cálculo, além de favorecer seu desenvolvimento. Graças às aquisições na área da educação pré-escolar, reconhece-se daqui em diante o quanto é importante despender esforços no sentido de considerar a ‘criança em sua totalidade’ e estimular os novos conhecimentos em matéria de leitura e cálculo no âmbito de um programa integrado (Brasil, 2002, p. 61, grifos do documento).

Por mais que mencione a necessidade de considerar a criança em sua integralidade, não deixa de focalizar no ensino de conhecimentos mínimos de leitura, escrita e cálculo, mesmo isso não sendo a finalidade da Educação Infantil. Diante dessas justificativas, Lamare (2018) destaca o papel da produtividade e da competitividade econômica do país, pois observa que a obrigatoriedade da pré-escola começa a ser desenhada no Brasil dentro de um cenário com

prioridades que visavam o desenvolvimento econômico por meio do aumento do lucro das empresas.

A educação escolar destinada à classe trabalhadora nesse período passa a ser fundamental para a ‘construção’ de um novo homem, ou seja, um sujeito que se comprometa, que se solidarize, que participe de grupos, de associações em prol de um ‘mundo melhor’, mas que tenha como cerne as questões individuais e não as coletivas (Lamare, 2018, p. 792, grifos da autora).

Essa é a formação para a classe trabalhadora. Na qual, segundo a autora, objetiva-se a conformação do conjunto de trabalhadores, desde a infância, à cultura hegemônica, tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista ético-político.

Carvalho (2016) problematiza a aliança entre economia e Educação Infantil reconhecendo-a como estratégia para acentuar a governamentalidade na contemporaneidade. Ao analisar documentos produzidos pelo Banco Mundial o autor destaca o discurso que põe em evidência a necessidade de investimento na primeira infância, cujas intervenções educacionais precoces atuariam na formação do cidadão do futuro. Ao propor atuação sobre uma problemática real da população, o acesso ao direito à educação, o discurso dos documentos encontra legitimidade e, do ponto de vista econômico, atua para aumentar a produtividade na formação da mão de obra.

A obrigatoriedade da pré-escola não está associada a uma mudança estrutural, pois conforme os estudos indicam, a ampliação na Lei ocorre de modo precarizado, por meio de programas de baixo custo, sem compromisso com a qualidade da Educação Infantil. Ainda de acordo com Lamare (2018), esses programas seguem a orientação consentida dos organismos internacionais sobre uma sociedade harmoniosa e coesa, a fim de que se mantenha a hegemonia capitalista, direcionados a uma população definida nacional e internacionalmente com padrões de pobreza.

## **2. A lógica assistencial, o alívio da pobreza e a pré-escola preparatória: educação e cuidado das crianças como foco dos organismos internacionais e das parcerias**

Rosânia Campos (2013) identifica as políticas de focalização e o conceito de pobreza ao analisar as orientações nos principais documentos produzidos pela Unesco e pelo Unicef, entre os anos de 2002 e 2010, sendo que o ponto comum são as indicações, a partir dos anos 2000, que apontam a Educação Infantil como importante estratégia no combate à pobreza. Em

outras palavras, “a Educação Infantil se torna rapidamente uma medida paliativa para aliviar os resultados de políticas econômicas que se fundamentam na ideia de gastos mínimos na área social” (Campos, 2013, p. 198).

Outro aspecto identificado pela autora é a organização da educação das crianças de 0 a 6 anos segmentada pela idade que acaba por orientar diferentes práticas pedagógicas fundamentadas em interesses para além de cada faixa etária. Para os menores de 3 anos, as indicações se pautam pela lógica de proteção, nutrição e educação das famílias; diferentemente, para as crianças maiores de 4 anos, as orientações são pensadas tendo em vista a escolaridade futura:

Com isso, observamos uma ratificação da antiga dicotomia presente no modelo da creche e da pré-escola, que marcou a Educação Infantil também no Brasil e que sempre foi objeto de críticas por parte de pesquisadores, professores e movimentos sociais. Essa indicação ganha novos contornos ao considerarmos que recentemente no Brasil foi aprovada a Lei de obrigatoriedade da educação para crianças a partir de 4 anos (Campos, 2013, p. 198).

A autora observa que tal Lei (12.796) foi aprovada num cenário econômico competitivo, no qual ganham força as políticas focais com objetivo de combate à pobreza. Além disso, a educação torna-se foco privilegiado, sendo apontada como imprescindível no rompimento dos ciclos de pobreza e na consolidação da equidade social: “é nessa lógica que a Educação Infantil ganha sua centralidade, em especial, a partir de 2000, como chave para expansão das capacidades humanas das pessoas pobres” (Campos, 2013, p. 201).

Dessa maneira, a autora faz uma importante observação sobre o conceito de ‘capacidade humana’ presente nos documentos analisados e aponta que, embora seja mais abrangente do que o de ‘capital humano’, também não pressupõe e tampouco defende a existência de um Estado que garanta os direitos sociais, mas sim a defesa de um Estado caridoso que deve atuar apenas nos segmentos mais pobres.

Nessa perspectiva, a pobreza é compreendida como decorrente de incapacidade individual, sendo os pobres entendidos como sujeitos com *privação de capacidades básicas*, as quais seriam função do Estado suprir, isto é, ele deveria garantir para os pobres serviços sociais básicos, pois com mais educação e saúde tais indivíduos estariam mais capacitados e livres de suas privações (Campos, 2013, p. 201, grifos da autora).

Essa estratégia, de acordo com Campos (2013), além de legitimar a defesa da promoção de políticas sociais seletivas e focais, valoriza o princípio da focalização como dotado de superioridade democrática, uma vez que respeita as individualidades e as diferenças das pessoas. Sobre isso, a autora observa que as repercussões desses discursos são visíveis, sobretudo sob o ponto de vista epistemológico nas políticas e nos programas voltados para as crianças menores de 3 anos, sendo indicado organizar essa etapa educativa em tempo integral fundamentada nos conhecimentos da neurociência e da psicologia cognitiva.

Dessa maneira, Campos (2013) retoma brevemente o contexto em que as políticas focais se desenvolveram no Brasil e aponta que a expansão se deu a partir dos anos de 1970 no âmbito do governo militar, como estratégia para obtenção de consenso, pela via do discurso, de atenção aos carentes por meio de oportunidades educativas. A autora observa que as instituições de Educação Infantil, por criarem condições para o futuro sucesso escolar, serviriam de ponte para atravessar as diferenças existentes entre as classes sociais. Para dar conta dessa demanda, data desse período a entrada de organizações internacionais como a Unesco e a Unicef no âmbito da Educação Infantil.

Sua inserção tanto na América Latina como em países africanos implicou não apenas incentivos e políticas de indução à expansão desse nível de atendimento educacional via instituições não-formais, mas também uma mudança no *modus operandi* desses organismos, que ampliaram seu raio de atuação para além do tradicional binômio saúde-nutrição, envolvendo-se em projetos educativos destinados à infância e à juventude (Campos, 2013, p. 202, grifos da autora).

Não podemos esquecer que a expansão da Educação Infantil, no Brasil, se deu tanto na perspectiva política de compensar as desigualdades sociais, quanto na representação da criança pobre como carente e privada culturalmente, direcionando um atendimento de baixo custo, com transferência de responsabilidades e de execução de ações para as comunidades, “o que resultou em instituições com baixa qualidade e com baixo potencial para um desenvolvimento integral e adequado das crianças” (Campos, 2013, p. 203).

Como resultado desse processo, a ampliação do atendimento à criança pequena ficou mais incorporada às políticas assistenciais do que às educativas, porém, conforme já observamos, os movimentos sociais do período destacaram o direito universal à educação da criança, como também os estudos e pesquisas avançaram na perspectiva de afirmação da especificidade dos processos educativos destinados às crianças menores de 6 anos de idade.

Conforme Campos (2013), repensar a educação das crianças pequenas em espaços coletivos tornou-se um desafio também para pesquisadores e estudiosos da área. Segundo a autora, avanços conceituais e metodológicos possibilitaram a construção de um conjunto de conhecimentos que propiciaram o estabelecimento de rupturas com uma concepção de Educação Infantil antecipatória ou preparatória à escolarização obrigatória, ou ainda como compensatória das carências culturais.

Todavia, essa tarefa não tem sido fácil, na medida em que implica rupturas também em outros universos, por exemplo, no papel da mulher e sua função como mãe; no próprio papel do Estado, que deverá assumir a tarefa; e na concepção de infância e de criança, que deixa de ser reconhecida por suas faltas e passa a ser defendida como sujeito de direitos (Campos, 2013, p. 203).

Embora a autora tenha publicado essas ponderações há mais de uma década elas ainda se mantêm atuais, uma vez que temos vivenciado um contexto de retrocessos na garantia dos direitos já conquistados. Essa cisão entre a creche e a pré-escola é observada na crescente institucionalização da Educação Infantil e na maior responsabilidade pública com os segmentos etários de 4 e 5 anos, esquivando-se do atendimento às crianças menores de 3 anos (Lira; Lara, 2021; 2022). A Lei n. 12.796 (Brasil, 2013) se insere no bojo dessa tendência ao incluir como obrigatória a matrícula das crianças a partir dos 4 anos de idade.

Sobre essa questão, ainda temos a contribuição de Campos (2013), pois a autora destaca que a centralidade nos anos mais próximos da escolaridade se fundamenta na lógica da fragmentação e do curto prazo, pois entende-se que a antecipação da entrada das crianças na Educação Infantil garantirá maior sucesso em seu processo escolar futuro, ou seja, ignora-se as finalidades e objetivos próprios da etapa e subordina-se sua existência ao ensino fundamental: “essa dicotomia presente nas indicações e o reforço na necessidade de serem ações, sobretudo, voltadas para as crianças pobres reforçam o papel da educação infantil como estratégia focalizada para o combate à pobreza” (Campos, 2013, p. 205).

As estratégias desenvolvidas pelos municípios para dar conta da Lei que indicou a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, como a parcialização do atendimento para as crianças de 4 e 5 anos (Lira; Lara, 2021; 2022) e o convênio com instituições privadas, consolidam uma política na qual os recursos públicos são cada vez mais comprometidos com a manutenção dessas parcerias, do que com a ampliação de vagas do próprio sistema de ensino. A inserção do setor privado, seja diretamente no atendimento, ou indiretamente no

fornecimento de materiais didáticos, formação continuada e outras iniciativas, denota o investimento do mercado e a geração de lucros dessas ‘parcerias’.

Sobre a estratégia de conveniamento<sup>7</sup> na pré-escola, Campos e Barbosa (2017) apontam que esta parece ser justificada, sobretudo, pelas concepções defendidas pelos pressupostos dos teóricos da Terceira Via, ou seja, que o Estado não deve ser mais o grande responsável pela execução das políticas sociais, sendo que esse compromisso deve ser compartilhado com a sociedade civil. Desse modo, as autoras entendem que a opção por esse tipo de estratégia é no mínimo preocupante, “pois não se propõe a alterar as relações sociais estabelecidas; pelo contrário, apoiado no discurso de participação, a estratégia de conveniamento responsabiliza a sociedade civil na execução de tarefas” (Campos; Barbosa, 2017, p. 1), provocando um esvaziamento da democracia como luta por direitos.

No caso específico da Educação Infantil, as referidas autoras lembram que, historicamente, a rede conveniada no país surgiu no vácuo do Estado e foi constituída por instituições domiciliares, filantrópicas e comunitárias. Tais instituições, dentre suas características, por vezes, apresentavam inadequações dos espaços físicos, adultos sem a devida formação para desenvolver as funções educativas, fragilidades curriculares, de modo que sua estrutura era organizada para atender somente às necessidades imediatas das crianças e de suas famílias, como prestação de serviço, e não numa perspectiva alinhada com os documentos orientadores da Educação Infantil entendida como um direito (Campos; Barbosa, 2017).

Assim, Campos e Barbosa (2017) desenvolvem uma análise dos pressupostos teóricos da Terceira Via, os quais são definidos a partir da mesma avaliação neoliberal da crise do Estado, que defende a divisão da execução de políticas públicas sociais com a sociedade civil. Para as autoras, nessa lógica, o papel do Estado é redefinido, passando do poder por si mesmo (governo), para a chamada governança (uma configuração mais ampla que contém os Estados e elementos-chave da sociedade civil), conforme explicam:

A Terceira Via consolida o denominado terceiro setor que em muitos casos, como na Educação Infantil, vieram preencher o vácuo de benefícios sociais deixado pela saída do Estado dessas atividades. Isso equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais (Campos; Barbosa, 2017, p. 14).

<sup>7</sup> Parceria que os municípios podem estabelecer com instituições privadas e filantrópicas. Tem como principal objetivo transferir recursos públicos para o setor privado, sob a alegação de atender a demanda devido a ações judiciais e a incapacidade dos governos em atender o setor.

Sob o discurso da universalização da pré-escola como previsto no atual Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) (Brasil, 2014) o Estado realiza essa tarefa via processo que privilegia a parceria público-privado, secundarizando seu papel na execução dessa política pública.

De acordo com os estudos citados, ainda que, na atualidade, os teóricos da Terceira Via defendam que a reforma do governo e do Estado é uma alta prioridade dos países em desenvolvimento e que nesse processo as parcerias público-privado podem ser geradoras de novas oportunidades, entendemos “que isso mais afasta o Estado do seu dever, do que efetivamente o pressiona para ampliar as políticas sociais” (Campos; Barbosa, 2017, p. 15).

Por isso, compreendemos, assim como Campos (2013), que os avanços observados nas políticas destinadas à educação das crianças pequenas, sobretudo o reconhecimento desse nível educativo como direito, são frágeis e que muitas das conquistas como a unicidade entre creche e pré-escola ainda não foram consolidadas. Além disso, o reconhecimento da especificidade ou particularidade social da infância e as diversas Leis e declarações em favor de seus direitos não se traduziram em sinônimo de uniformidade ou garantia de boas condições de vida a todas as crianças.

Assim, o estudo nos possibilitou compreender que as indicações presentes nos documentos dos organismos internacionais sobre a Educação Infantil se pautam, sobretudo, “pela lógica assistencial, paliativa e residual, abstendo-se da possibilidade de intervir no nível das estruturas que geram essas disparidades entre as classes sociais” (Campos, 2013, p. 204), entendidas aqui como forma de violência estrutural.

## Considerações finais

A reflexão sobre os interesses e articulações na formulação e implementação das políticas educacionais revelou como a ampliação da escolaridade obrigatória está comprometida com a lógica da sociedade capitalista, de formação mínima para o mercado de trabalho. A efetivação do direito à educação se faz por meio de estratégias que potencializam a entrada do mercado na gestão da Educação Infantil, como opção do Estado em transformar as políticas sociais universais em políticas focais ou em programas executados pela sociedade civil.

O discurso dos organismos internacionais ultrapassa fronteiras e é endereçado diretamente aos países periféricos, em que os direitos sociais ainda não são efetivados e onde encontram terreno fértil para adoção de suas orientações. Com relatórios e levantamentos que tomam a criança como objeto central, induzem a formulação de leis e políticas comprometidas com a gestão da população infantil de acordo com seus interesses e demandas de mercado. Atentar para a legitimação dessas verdades e seus impactos na garantia do direito à Educação Infantil é assumir uma atitude inconformada, de resistência e luta e reafirmar nosso compromisso com as crianças e uma educação de qualidade.

## Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento da primeira infância**: foco sobre o impacto das pré-escolas. Relatório n. 2284. Região da América Latina e Caribe, 2002. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/xtras/desenvolvimento\\_primeira\\_infancia.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/xtras/desenvolvimento_primeira_infancia.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 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: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL, **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**. Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios – educação e competência. Brasília, DF: Unesco: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136283>. Acesso em 12 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: [https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares\\_2012.pdf](https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.796 de 04 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. Brasília, DF, 04 abri. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

CAMPOS, R. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de Educação Infantil: do direito à focalização. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/qqrLm7h4fGdYRfY65M7NsQr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2022.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “terceira via”. **Anais da 38ª Reunião Nacional da Anped**, São Luís/MA, 2017. Disponível em: [http://anais.anped.org.br/p/38reuniao/trabalhos?field\\_prog\\_gt\\_target\\_id\\_entityreference\\_filter=22](http://anais.anped.org.br/p/38reuniao/trabalhos?field_prog_gt_target_id_entityreference_filter=22). Acesso em: 18 jul. 2022.

CARVALHO, R. S. de. O investimento na formação do cidadão do futuro: a aliança entre economia e Educação infantil como estratégia da governamentalidade contemporânea. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 229-253, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/J5hsXCwbDCKzxR5H4xGh7Qr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2022.

FREITAS, M. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LAMARE, F. de F. de. A obrigatoriedade da pré-escola no contexto das parcerias público-privadas. **Roteiro**, Joaçaba, v. 43, n. 2, p. 781-814, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/14184/pdf>. Acesso em 18 jul. 2022.

LIRA, A. C. M.; LARA, A. M. de B. The expansion of mandatory teaching in the discourse: the idea of child as future. **Contrapontos**, Itajaí, v. 21, n. 1, p. 191-211, jan./jul. 2021. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ctp/v21n1/1984-7114-ctp-21-01-00190.pdf>. Acesso em: 06 out. 2023.

LIRA, A. C. M.; LARA, A. M. de B. Nos rastros do discurso: a ampliação da obrigatoriedade de matrícula e a pré-escola como preparatória. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 4, p. 2833-2856, out./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16594/15262>. Acesso em: 06 out. 2023.

PENN, H. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 7-24, mar. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/kgZrFrcg5TTqhsCbZ8FWrwq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2022.

ROSEMBERG, Fúlia. Organizações Multilaterais, Estado e políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/PJ9b3xz5MFWFgh6TFLz7Tzh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2022.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 12 jul. 2022.