

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, POLÍTICAS E
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA NA ATUALIDADE:
uma análise sobre o Programa Criança Feliz e suas implicações
para a Educação Infantil**

LEANDRO MIRANDA SINCERO

**MARINGÁ
2022**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, POLÍTICAS E
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA NA ATUALIDADE:
uma análise sobre o Programa Criança Feliz e suas implicações para a
Educação Infantil**

Dissertação apresentada por Leandro Miranda Sincero, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: História da Educação, Políticas e Práticas Pedagógicas.

Orientador(a):
Prof^(a). Dr(a).: Jani Alves da Silva Moreira

MARINGÁ
2022

FICHA CATALOGRÁFICA:

Após a realização da defesa e a finalização dos ajustes sugeridos pela banca examinadora, o aluno deverá providenciar a confecção da Ficha Catalográfica do trabalho junto à Biblioteca Central da UEM (BCE). A solicitação deverá ser feita no site da BCE pelo link <http://www.bce.uem.br/servicos-1/catalogacao-na-publicacao>

LEANDRO MIRANDA SINCERO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA NA ATUALIDADE:
uma análise sobre o Programa Criança Feliz e suas implicações para a
Educação Infantil**

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Jani Moreira Alves da Silva (Orientadora) – UEM

Prof.^a Dr.^a Vanessa Alves Bertoletti Universidade Estadual do
Paraná – UNESPAR - Apucarana

Prof. Dr. Paulo Rogério de Souza – UEM

Data de Aprovação

Dedico este trabalho a todos os professores e professoras do Brasil que sonham e lutam diariamente por um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

Ao **Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE)**, da Universidade Estadual de Maringá (UEM) pela oportunidade de acesso e difusão do conhecimento científico, na área da Educação.

À **Prof.^a Dr.^a Jani Alves da Silva Moreira**, pelo interesse e disposição na orientação da presente pesquisa, pela brilhante condução, posicionamento sempre conveniente e coerente no decorrer das orientações do mestrado; pelo afeto, empatia e força ofertados e, pelo ser humano, professora e pesquisadora exemplar que é.

Aos professores da banca, **Prof.^a Dr.^a Vanessa Alves Bertoletti** e **Prof. Dr. Paulo Rogério de Souza**, pela tamanha contribuição ao longo da minha formação acadêmica e pelos valiosos e valorosos apontamentos realizados, por ocasião do exame de qualificação e da banca de defesa.

Aos **professores do PPE/UEM**, que contribuíram diretamente no enriquecimento do meu conhecimento sobre o conceito de Estado, Políticas Públicas, Neoliberalismo e Novo Neoliberalismo, que agora manifestam-se nesse trabalho.

Aos membros e, agora, colegas de caminhada, do **Grupo de estudos e pesquisa em políticas educacionais, gestão e financiamento da educação (GEPEFI/CNPq)**, por me propiciar discussões e reflexões tão importantes na minha formação.

À minha querida colega de turma e de orientação, **Cindy Mayumi Okamoto Luca**, por ter sido, em tempos espinhosos, parceira, motivadora e psicóloga, pela amizade e companheirismo que construímos, que eu tanto prezo.

Aos meus amigos de coração e de alma, **Rosana, Deyse, David, Leonardo e Angélica, Meire**, pelo incentivo, pelo carinho, pelos momentos de descontração e pela ajuda durante todo o caminho.

À **minha mãe Maria de Fátima Miranda da Silva**, que é a mulher que eu mais admiro no mundo, pela sua história de vida, batalhas enfrentadas e por todo amor a mim dado, sem requisitar nada em troca. Por ser minha fonte de inspiração diária de caráter, ética, persistência e respeito!

Em termos mais gerais, [...] a atividade humana gera relações que se disfarçam de coisas. Estas coisas e a forma como funcionam estão além do alcance da ação ou da consciência, e permitem interpretações, hipóteses e explicações que são tão distantes da realidade e da verdade quanto elas poderiam ser: ideologias (LEFEBVRE, 1991, p. 179).

SINCERO, Leandro Miranda Sincero. **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA NA ATUALIDADE: uma análise sobre o Programa Criança Feliz e suas implicações para a Educação Infantil.** n.º de folhas 158 f.. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Jani Moreira Alves da Silva. Maringá, 2022.

RESUMO

A presente pesquisa tem como tema de investigação as políticas públicas para a infância no Brasil a partir da análise do Programa Criança Feliz (PCF). O objetivo é analisar as políticas públicas para a infância na atualidade e a implantação do PCF, a fim de inquirir sobre a sua relação com a educação infantil. Para dar conta desta análise, a pesquisa considera a compreensão sobre a influência do papel do Estado e do novo neoliberalismo no processo de formulação das políticas para a infância e a educação infantil. Está vinculada ao Grupo de estudos e pesquisa em políticas educacionais, gestão e financiamento da educação (GEPEFI), na linha de História da Educação, Políticas e Práticas Pedagógicas, do Programa de Pós Graduação em Educação na Universidade Estadual de Maringá. Como problema de pesquisa elegeram-se as seguintes questões norteadoras: Qual a influência do papel do Estado e do novo neoliberalismo nos processos de formulação das políticas atuais para a infância presentes no Programa Criança Feliz? Quais as possibilidades ou incoerências contidas no Programa Criança Feliz e sua relação com o papel da Educação Infantil no país? A pesquisa tem como referencial teórico-metodológico o materialismo histórico-dialético. Priorizou-se uma investigação teórica e documental sobre as políticas para a infância no Brasil a partir da inquirição da sua relação com as diretrizes e orientações provenientes de organismos internacionais, como o UNICEF. Tal encaminhamento foi necessário a fim de correlacionar a lógica das determinações políticas no âmbito do novo neoliberalismo, em especial, após a Reforma do Estado, ocorrida no contexto de mundialização do capital, em um cenário de (des)estruturação dos serviços públicos, marcado pela transferência de responsabilidade social, privatização total ou parcial dos serviços, descentralização, focalização e publicização das políticas públicas. Tais políticas emanaram mudanças nas políticas para a educação infantil no Brasil. Deste modo, os resultados evidenciaram a superposição do PCF diante de outras políticas e ações já existentes na área da saúde e assistência social, desconexo dos princípios de universalidade assegurado pela Convenção dos Direitos da Criança, pela CF/88 e pelo ECA, com intensa aproximação com os princípios neoliberais de redução do Estado, mediante políticas de ajustes estruturais neoliberais como as ações de baixo custo, repasse de responsabilidade social para o setor privado e sociedade civil, desalento com a população pobre e intensificação do controle social. Ao identificar as categorias políticas recorrentes da UNICEF e também presentes na política proposta pela PCF, identificou-se: parceira, focalização, intersetorialidade e atendimento biopsicossocial. A educação infantil, enquanto política sob a égide jurídica do Estado, reflete as diretrizes presentes do PCF em uma conjuntura de redução de recursos para a área, a reformulação de legislações para ampliação da atuação do setor privado na oferta e elaboração das políticas atuais, a desvalorização dos profissionais de educação oriunda das medidas trabalhistas propostas e do contingenciamento de gastos concretizado em forma de lei.

Palavras-chave: Educação Infantil; Neoliberalismo; Novo Neoliberalismo; Políticas Educacionais; UNICEF.

SINCERO, Leandro Miranda. **PUBLIC POLICIES FOR CHILDHOOD TODAY: an analysis of the Happy Child Program and its implications for Early Childhood Education.** 158 f.. Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Jani Moreira Alves da Silva. Maringá, 2022.

ABSTRACT

This research has as its research theme public policies for childhood in Brazil based on the analysis of the Happy Child Program. The aim is to analyze current public policies for childhood and the implementation of the Happy Child Program in order to inquire about its relationship with early childhood education. To account for this analysis, the research considers understanding the influence of the role of the State and the new neoliberalism in the process of formulating policies for childhood and early childhood education. It is linked to the Group of studies and research in educational policies, management and financing of education (GEPEFI) in the line of History of Education, Policies and Pedagogical Practices, of the Graduate Program in Education at the State University of Maringá. As a research problem, the following guiding questions were chosen: What is the influence of the role of the State and the new neoliberalism in the formulation processes of current childhood policies present in the Happy Child Program? What are the possibilities or inconsistencies contained in the Happy Child Program and its relationship with the role of Early Childhood Education in the country? The research has as a theoretical-methodological reference the historical-dialectical materialism, prioritizing a theoretical and documental investigation on policies for children in Brazil from the inquiry of their relationship with the guidelines and orientations coming from international organizations, such as UNICEF. Such referral was necessary in order to correlate the logic of political determinations within the scope of the new neoliberalism, in particular, after the State Reform, which occurred in the context of the globalization of capital, in a scenario of (dis)structuring of public services, marked by the transfer of social responsibility, total or partial privatization of services, decentralization, focus and publicization of public policies. Such policies emanated changes in policies for early childhood education in Brazil. In this way, the results showed the overlapping of the PCF with other existing policies and actions in the area of health and social assistance, disconnected from the principles of universality ensured by the Convention on the Rights of the Child, by CF/88 and by the ECA, with an intense approximation with the neoliberal principles of State reduction, through neoliberal structural adjustment policies such as low-cost actions, transfer of social responsibility to the private sector and civil society, discouragement of the poor population and intensification of social control. By identifying the recurring political categories of UNICEF and also present in the policy proposed by the PCF, it was identified: partnership, focus, intersectoriality and biopsychosocial care. Early childhood education, as a policy under the legal aegis of the State, reflects the current guidelines of the PCF in a context of reduced resources for the area, the reformulation of legislation to expand the private sector's performance in the offer and elaboration of current policies, the devaluation of education professionals arising from the proposed labor measures and the contingency of expenses implemented in the form of law.

Key words: Child education; Neoliberalism; New Neoliberalism; Educational Policies; UNICEF.

LISTA DE SIGLAS

ANPED – Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD – Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDC – Cuidados para o Desenvolvimento da Criança
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Gatt – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEPEFI – Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação
G-7 – Grupo dos 7
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDSA – Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário
MIEIB – Movimento Inter fóruns de Educação Infantil do Brasil
MLPI – Marco Legal da Primeira Infância
NGP – Nova Gestão Pública
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC – Organização Mundial do Comércio
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU – Organização das Nações Unidas
PBF – Programa Brasil Carinhoso
PBF – Programa Bolsa Família
PCF – Programa Criança Feliz
PDRAE – Plano Direto de Reforma do Aparelho do Estado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil

RCNEI – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

RPI – Rede Nacional Primeira Infância

SMI – Situação Mundial da Infância

SUS – Sistema Único de Saúde

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNESPAR – Universidade Estadual do Paraná

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Fontes primárias na análise do Programa Criança Feliz.....	33
Quadro 2:	Documentos e relatórios do UNICEF elaborados a partir de 2010 para os países da América Latina e Caribe.....	34
Quadro 3:	Teses, dissertações e periódicos presentes no Banco de Teses e Dissertações da CAPES e BDTD (2016-atual).....	37
Quadro 4:	Teses, dissertações e periódicos presentes no Banco de Teses e Dissertações da CAPES e BDTD que se destinavam a discutir especificamente sobre o Programa Criança Feliz (2016-atual)	39
Quadro 5:	Documentos e relatórios do UNICEF elaborados a partir de 2010 para os países da América Latina e Caribe.....	86
Quadro 6:	Categorização das orientações políticas recorrentes presentes nos relatórios publicados pelo UNICEF (2010-2016).....	104
Quadro 7:	Categorização das subcategorias políticas presentes nos relatórios publicados pelo UNICEF (2010-2016).....	117
Quadro 8	Quantitativo resumido do público alvo do PCF.....	124

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Objetivos da Agenda do Milênio.....	79
Figura 2:	Capa do documento Relatório “Situação Mundial da Infância 2010 Edição Especial - Celebrando 20 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança”.....	87
Figura 3:	Capa do documento Relatório “Situação Mundial da Infância 2012: Crianças em um Mundo Urbano”.....	91
Figura 4:	Capa do documento Relatório Mundial da Infância 2013: Crianças com Deficiência.....	94
Figura 5:	Capa do documento Relatório Mundial da Infância 2014 em Números: cada criança conta.....	96
Figura 6:	Capa do documento Relatório Situação Mundial da Infância 2015: Reimagine o futuro - Inovação para cada criança.....	98
Figura 7:	Capa do documento Situação Mundial da Infância 2016: Uma oportunidade justa para todas as crianças.....	101

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1. Conceituação de termos recorrentes e referencial teórico.....	25
1.2. Percurso metodológico.....	32
1.3. Balanço acadêmico e estrutura da dissertação.....	37
2. ESTADO FUNCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA (2016-2022).....	42
2.1 Papel do Estado, Novo Neoliberalismo e a Pós-Nova Gestão Pública.....	42
2.2. Políticas Públicas de atendimento à infância no Brasil e sua relação com a Educação Infantil.....	63
3. AGENDA INTERNACIONAL PARA ATENDIMENTO À INFÂNCIA E A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	76
3.1. Organismos internacionais e atendimento à infância.....	85
3.2. Parceria, Focalização, Intersetorialidade e Atendimento Biopsicossocial....	103
4. PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: ATENDIMENTO À INFÂNCIA E A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	119
4.1. Marco Legal da Primeira Infância e o Programa Criança Feliz.....	120
4.2 Conceito de Criança no Programa Criança Feliz: limites e possibilidades do programa.....	127
4.3. Educação Infantil <i>versus</i> Programa Criança Feliz: possibilidades ou incoerências?.....	132
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS.....	144
ANEXOS.....	158

1. INTRODUÇÃO

Essa dissertação tem como tema de investigação as políticas públicas para a infância no Brasil a partir da análise do Programa Criança Feliz. O objetivo é analisar a configuração dessa política, a partir da compreensão da influência do papel do Estado e do novo neoliberalismo¹ nos processos de formulação das políticas atuais para a infância e sua relação com a Educação Infantil.

A opção pela temática relaciona-se à trajetória acadêmica e profissional do pesquisador na área do atendimento social à infância e da educação infantil. Na graduação inicial em Serviço Social (2011-2013), pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), houve o primeiro contato com a disciplina de Políticas Públicas e o interesse em aprofundamento dos conhecimentos na área. Posteriormente, na graduação em Pedagogia, pela mesma universidade, o trabalho de conclusão de curso (TCC), realizado no ano de 2017, foi na área de políticas e gestão educacional no campo da educação infantil. O artigo resultado do TCC, intitulado “A educação infantil frente aos desafios de sua ampliação” tratou das ações do governo federal, relacionadas à expansão da cobertura da educação infantil no contexto da Reforma do Estado. Durante o mestrado, desenvolveu-se outros trabalhos na área de Políticas Públicas, educação infantil e a consolidação de uma agenda global para o atendimento à infância no país, a partir da atuação de organizações internacionais.

Os estudos mencionados, somados à experiência profissional do pesquisador na gestão da educação infantil no município de Bom Sucesso-PR (2013-2016) e às discussões do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação – GEPEFI (2021-atual), incluídos a experiência e conhecimentos adquiridos nas disciplinas percorridas na graduação (2014-2017) e durante o Mestrado em Educação, no ano de 2021, forneceram base teórica para a delimitação da presente pesquisa².

O movimento de mundialização do capital, sobretudo a partir da década de 1990, refletiu na operacionalização do Estado ocasionando o seu enxugamento na

¹ Consideremos a definição apontada por Puello-Socarrás (2013) que caracteriza o novo neoliberalismo como um movimento evolutivo do neoliberalismo para a consolidação do projeto hegemônico burguês a partir da crise estrutural do capital ocorrida no final do século XX.

² Essa pesquisa se insere na linha de História da Educação, Políticas e Práticas Pedagógicas, conforme artigo 3º da Resolução nº 072/2021-CI / CCH do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Estadual de Maringá.

área social por meio de privatizações, reduções na folha de funcionários públicos e a promoção de políticas de dilapidação dos direitos trabalhistas, por exemplo.

Diante das mudanças estruturais intensificadas na fase de financeirização internacional do capital, a infância, que historicamente foi marcada por influxos e descontinuidades de políticas públicas, passaram a ser moldadas sob uma perspectiva econômica, que tinha como premissa o desenvolvimento econômico sustentável do país. Organismos multilaterais que atuam na América Latina, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Banco Mundial (BM), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entraram em cena com forte atuação e produção de recomendações políticas para o trato à infância no país, a fim de ajustá-lo estruturalmente à nova fase do capitalismo, o capitalismo mundial (LARA; MOREIRA, 2012).

Desse modo, as políticas sociais assumiram tais perspectivas e ganharam centralidade na readequação do país à nova agenda global que o neoliberalismo e o novo neoliberalismo impuseram aos países em desenvolvimento, como o Brasil. Sobre o panorama em questão, Puello-Socarrás (2001) associa o novo neoliberalismo à Pós-Nova Gestão Pública, emergente no final do século XX sob o discurso de coletividade, de inclusão, do empreendedorismo e do Estado empreendedor em tempos de acentuação das desigualdades sociais.

Nessa esteira, Cavalcante (2015; 2017), Cavalcante e Camões (2015) defendem que não há descontinuidades ou divergências nas visões mais recentes sobre Estado, Política Social e Gestão Pública. Afirmam que o que há, na verdade, é uma variância na ênfase dada a conceitos como “capacidade estatal, governança, redes, parceira, transparência etc.” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p.3).

Cavalcante; Camões (2015) destacam que estudar as mudanças que estão a ocorrer no setor público possibilita apreender, além dos pressupostos e mecanismos de gestão, o modo como a gestão pública se ajusta às tendências mundiais de modernização da gestão em face à mundialização do capital financeiro.

Portanto, discutir políticas públicas para a infância implica em conhecer melhor o papel do Estado na proposição de ações voltadas às demandas sociais, o qual denominados de políticas sociais ou políticas públicas, bem como a

intencionalidade destas e sua articulação com a Sociedade Civil pública e privada³. A elaboração de diversas políticas públicas voltadas ao atendimento de crianças, especificamente aquelas com idade até 5 anos⁴, tem feito parte das ações governamentais após a década de 1990, quando a educação infantil passou a fazer parte da educação básica e foi tratada no âmbito do Ministério da Educação.

Nesse mesmo período houve intensa formulação de documentos oficiais e produção científica sobre o atendimento à infância, desenvolvimento infantil e a educabilidade da criança. Paralelamente, diante das reformas neoliberais implantadas no país, houve o desmonte do setor de assistência social. No ano de 1995 o presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso (FHC), mirou suas ações no campo social afastando o Estado da promoção dos direitos sociais e se propôs a organizar a sociedade civil para assumir tal responsabilidade, nomeadamente na elaboração, implementação e execução da política sanitária, social e educacional. Essa última tinha como finalidade a formação para o mercado de trabalho (MENDONÇA, 2002).

As políticas de atendimento à infância e adolescência intencionavam, basicamente, a “erradicação do trabalho infantil e de controle das formas de violência e prevenção do uso de drogas por medidas socioeducativas” por meio de intervenções focalizadas para aqueles que se encontravam em situação de risco social (MENDONÇA, p. 118, 2002).

Reflexo dessa assertiva foi a criação de programas sociais como o Programa de Alfabetização Solidária, Capacitação de Jovens e Universidade Solidária, Bolsa-escola, Bolsa-alimentação, seguidos do Bolsa Família (PBF), renomeado recentemente de Auxílio Brasil⁵ e considerado o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo em número absoluto de pessoas assistidas (EIRÓ, 2017).

³ Gramsci (2007, p. 21) considera a Sociedade Civil como uma das principais esferas do Estado capitalista dominador e alienador. Para o autor, a Sociedade Civil seria formada pelo “conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’ [...]” constituído por organizações que têm como incumbência a formulação, proliferação e reprodução das ideologias da classe burguesa, envolvendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais e os meios de comunicação. Essas organizações são consideradas como ‘aparelhos privados de hegemonia’, pois garantem a oligopolização na condução da vida social e produtiva pela classe dominante.

⁴ Considerado o Artigo 4 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/96) que em seu inciso segundo estabelece a educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

⁵ Instituído pela Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021.

Em relação à educação da criança pequena, verifica-se a predominância de ações focalizadas, restritivas e pontuais em um processo que muitos autores denominam de “infantilização da pobreza” (CAMPOS, 2012), fenômeno no qual o Estado, sob o viés neoliberal de redução dos gastos, focaliza suas ações, mediante a criação de programas compensatórios para os segmentos mais vulneráveis da população.

Nesse cenário, de intenso assistencialismo e de medidas compensatórias, as políticas públicas destinadas à infância rejeitam as condições históricas, econômicas, sociais e culturais que as produziram e ressaltam ações de solidariedade e parcerias⁶ entre o público e o privado no tratamento ao que consideram como fator impossibilitante do progresso econômico e da harmonia social. Campos (2012) registra que as políticas públicas de atendimento à infância objetivam a redução da pobreza, a equidade social, o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos e o controle do meio ambiente.

Para Kuhlmann Júnior (2015), historicamente, a concepção higienista⁷ caminhou junto com a compensação nas políticas públicas de atendimento à infância, pois tinham como intuito complementar os cuidados da família. A prevenção de doenças, o saneamento e a alimentação ocupavam posição de destaque nos objetivos e diretrizes dos programas criados para essa faixa etária.

Ainda, para o autor, o assistencialismo coaduna com tais políticas, uma vez que não se buscava superar a condição social atual de infância. Prevaleciam práticas de ajustamento dos atendidos e de manutenção da estratificação social desenhada historicamente. A pobreza era interpretada como ameaça social para a

⁶ O termo “parceria” é adotado aqui como em Bezerra (2008, p. 62-63): “A expressão parceria público-privada [...] implica também a capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade”.

⁷ Craidy e Kaercher (2001, p. 15) explicam que as ideias higienistas desenvolvidas no Brasil foram advindas da Europa e eram pautadas em orientações médicas normatizadoras do desenvolvimento e das condutas das crianças e das suas famílias: “Estas ideias vieram a fazer com que muitas práticas discriminatórias fossem exercidas em nome do que era “certo”, “normal”, “adequado”, em relação às condutas humanas, levando à exclusão daqueles que eram “diferentes”, por uma mera impossibilidade de tolerar algo que fugisse a uma norma estabelecida de forma arbitrária e que acabava por se tornar não discutível (não podia ser posta em dúvida). Um exemplo disso é a discriminação sofrida pelas crianças denominadas de “excepcionais”, consideradas por longo tempo incapazes de certas aprendizagens e de adaptação a grupos de crianças ditas ‘normais’” (CRAIDY; KAERCHER, 2001, p. 15). Em decorrência dessa concepção, predominou-se no Brasil conceitos padronizados de constelação familiar, desenvolvimento moral e social das crianças e suas famílias, com foco, principalmente, no controle de patologias consideradas intrínsecas às famílias pobres.

classe dominante e, por isso, deveria ser controlada. Coube às instituições sociais de atendimento à criança e suas famílias essa função (KUHLMANN JÚNIOR, 2015).

Nessa seara, essas políticas se destinaram apenas à uma classe de crianças: as crianças pobres. Para as crianças provenientes de famílias mais abastadas a iniciativa privada era prioritária. Para as demais, o serviço pífio do Estado, longe de qualquer perspectiva de direito, muito pelo contrário, pautado na benevolência, aliado à transferência de recursos do Estado, mesmo que escassos, para as entidades assistenciais e filantrópicas (KUHLMANN JÚNIOR, 2015).

Nessa perspectiva, atribuíam-se à falta de investimento na infância a causa da existência de diversas mazelas sociais. Assim, para que o país se desenvolvesse e alcançasse esplendor financeiro seria necessário maior investimento na criança e as agências internacionais, difusoras de princípios norteadores das ações do Estado e transmissoras de orientações e programas para os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, exerceram forte atuação no remodelamento do papel do Estado para as exigências da reconfiguração do capital do século XXI.

Kuhlmann Júnior (2015) pontua que a história da criança não é criada por ela mesma, mas é condicionada pela ação dos sujeitos adultos sobre essa. No mesmo sentido, defendemos que é necessário analisarmos a criança e a infância a partir de suas especificidades históricas, sociais, econômicas e culturais, a fim de nos afastarmos de “[...] posturas externas ou essencialistas sobre a infância contemporânea [...]” que “[...] ao congelarem tanto a criança quanto o adulto, não consideram as diversas infâncias com que nos deparamos pelo mundo afora e as alterações que a cultura, a história, as condições econômicas e sociais não cessam de provocar nos modos de ser criança e adulto” (SALGADO, 2005, p. 65).

De igual modo, ao longo da história a infância e a educabilidade da criança brasileira foram objetificadas. A educação foi tomada como estratégia central para redução da pobreza e como forma de viabilização das necessidades de reprodução do capital, discurso amplamente propalado pelas agências internacionais, sustentado pelas mudanças oriundas da forma em que o Estado administra o setor público.

Da década de 1990 até o ano de 2015 observou-se forte investimento nacional e internacional nas políticas para a infância, em singular aquelas destinadas ao atendimento educacional em creches e pré-escolas. No âmbito internacional, conforme destacam Lara e Silva (2008, p. 120-121), a ação das

agências e organismos internacionais pautaram-se “[...] no aprimoramento da educação mundial por meio de acompanhamento técnico, estabelecimento de parâmetros e normas, projetos e redes de comunicação”, além disso, essas instituições “[...] visam reafirmar a concepção de uma educação para todos, de direito e transformadora”.

Para as autoras, a ênfase discursiva que percorre os documentos de organismos internacionais como UNESCO, BID e BM é a de que a educação é um mecanismo (se não o principal) para se atingir o desenvolvimento sustentável dos países signatários:

[...] é tida como chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre os países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias [...] (LARA; SILVA, 2008, p. 122-123)

Em esfera nacional, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação em seu artigo 205 enquanto “direito de todos e dever do Estado e da família” devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, on-line).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, revalidou os direitos já previstos na Constituição e destacou a importância da vitalização do acesso às políticas para as crianças e adolescentes (BRASIL, 1990). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9394/96, reconhece e valoriza a educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica no país e sinaliza sua importância para o oportuno e recomendável desenvolvimento intelectual, afetivo, motor e social das crianças (BRASIL, 1996). A partir da atual LDB foram elaborados documentos que serviriam, mais tarde, para orientar e regulamentar a gestão da educação no país. A educação infantil foi inserida como primeira etapa da educação básica no Art. 22: “a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredir no trabalho e nos estudos posteriores” (BRASIL, 1996, on-line).

O Plano Nacional de Educação, que vigorou entre os anos de 2001 a 2010 e, posteriormente, diagnosticado, reavaliado e reelaborado visando o período 2014-

2024, contribuiu para o estabelecimento de metas e estratégias para todas as etapas e modalidades da educação nacional, dentre elas, a educação infantil. Tem como diretrizes a expansão e universalização do sistema educacional, valorização dos magistérios e a implantação do Custo-Aluno/ Qualidade (CAQ) – este último também denominado de Custo-Aluno/Qualidade Inicial (CAQi).

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que começou a ser discutida em 2013, mas com versões aprovadas em 2017, provocou modificações significativas na operacionalização e formulação das políticas para a educação infantil. Em particular no que tange à forma que é promovido o currículo, a avaliação e o trabalho pedagógico desenvolvido nas instituições integradas à essa etapa de ensino.

Dessa maneira, a educação da criança pequena ganhou relevância no contexto das políticas públicas no momento em que a sociedade exigia uma melhoria da qualidade da educação básica. Grupos de resistência⁸, originados em decorrência do regime militar na década de 1970, e grupos e movimentos a favor dos direitos das crianças e seus familiares⁹ foram os protagonistas no bojo da luta pela pré-escola pública, universal e gratuita durante as quatro décadas que se sucederam.

A expansão mais recente da obrigatoriedade dessa etapa de ensino ocorreu a partir da promulgação da Lei nº 12.796/2013, que estabeleceu a obrigatoriedade de matrícula das crianças com 4 anos na educação infantil, incorporando-a à Educação Básica (BRASIL, 2013).

No ano de 2016 houve a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016. Documento que prevê a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para as crianças que estão na “primeira infância” e que define essa

⁸ O movimento sindical eclodiu no ABC paulista na década de 1970 diante do cenário de arrocho salarial resultante de medidas políticas efetivada pelo ciclo ditatorial. “A fixação dos reajustes foi utilizada como instrumento de maximização da exploração da força de trabalho, um meio para realizar a “acumulação predatória” (pagamento de salários abaixo do valor da força de trabalho) [...] forma-se uma nova classe operária que passa a contestar o modelo econômico concentrador de renda da ditadura civil-militar e a lutar por liberdades democráticas e direitos sociais. Os sindicalistas passam a exigir autonomia e liberdade sindical, fim do arrocho salarial e melhores condições de vida.” (LARA; SILVA, 2015, p. 279-280).

⁹ “No ano de 1979, o Movimento de Luta por Creches foi oficializado no âmbito do I Congresso da Mulher Paulista. O reconhecimento do caráter educativo somado à necessidade da mulher trabalhar levou a classe média a reclamar por creches, que neste período agregam a dimensão assistencial à educacional” (GUIMARÃES, 2017, p. 118).

faixa de idade como o período que abrange os primeiros 6 anos completos (72 meses) de vida da criança (BRASIL, 2016a).

Esse documento foi propulsor da criação do Programa Criança Feliz (PCF)¹⁰, programa de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância. O programa tem como público-alvo gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do PBF; crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção (BRASIL, 2016b).

Como hipótese elencamos que mesmo diante dessa expansão do atendimento vivenciado durante esse período, desde o ano de 2015 o atendimento à infância brasileira vive uma profunda fase de estagnação e retrocessos, agravada no contexto da pandemia do coronavírus¹¹ SARS-COV-2. Estagnação porque os dados apontam por uma redução severa dos recursos destinados à infância ao passo que programas, como o PCF, destinados ao tratamento à criança estão carregados de traços de assistencialismo, higienismo, desenvolvimentismo e biologismo.

Nesse sentido, a presente pesquisa teve por intuito questionar a intencionalidade das políticas públicas atuais para a infância, especificamente o conteúdo do PCF, criado e aprovado no ano de 2016, e ainda em fase de implantação e execução no país, a partir das seguintes problemáticas: Qual a influência do papel do Estado e do novo neoliberalismo no processo de formulação das políticas atuais para a infância presentes no PCF? Quais as possibilidades ou incoerências contidas no PCF e sua relação com o papel da Educação Infantil no país?

¹⁰ A partir daqui usaremos somente essa sigla para se referir ao Programa, de ambiência federal, Criança Feliz.

¹¹ Os coronavírus englobam uma família de vírus presentes em algumas espécies de animais silvestres e domésticos com potencial de transmissão e infecção ao ser humano. Em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, foram descobertas amostras do vírus em pacientes que apresentavam quadro grave de pneumonia. O vírus se espalhou pelo mundo no ano seguinte e em 11 de março de 2020, a COVID-19 (nome atribuído à doença causada pela infecção pela nova cepa do coronavírus, SARS-COV-2) foi caracterizada pela OMS como uma pandemia devido à grande propagação do vírus a nível mundial (Histórico da..., 2021, on-line).

1.1 Conceituação de termos recorrentes e referencial teórico

Tomamos como premissa as contribuições de Netto (2003), Sanfelice (2004) e Evangelista; Shiroma (2018), uma vez que ao discutir políticas educacionais é imprescindível estabelecer relações entre os conceitos de Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas.

O termo Política encontra-se conectado ao conceito de Estado. De acordo com Evangelista, Moraes e Shiroma (2011, p. 7), o estudo da Política abrange “[...] um campo dedicado ao estudo da esfera de atividades humanas articuladas às coisas do Estado”. O Estado é compreendido como o oposto ao “estado de natureza” ao qual os homens se encontram e que permite, assim, a vida coletiva e regulada dos seres humanos (HOBBS, 2003; HEGEL, 2001). Mediante essa indicação, a sua existência é primordial para a sociabilidade humana tal qual a temos nos dias atuais.

Nesses termos, a Política refere-se “[...] ao poder do Estado – ou sociedade política – em atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e defesa de suas fronteiras” (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2011, p.7).

Netto (2003) declara que o Estado atende majoritariamente aos interesses da classe burguesa definindo-o como *Estado de classe*, pois oportuniza e garante o desenvolvimento do sistema capitalista de produção ao mesmo tempo em que legitima a ordem burguesa. Com isso, coloca-o enquanto instrumento do capital no processo de acumulação.

Salienta-se que a separação existente entre poder político (sociedade política) e poder econômico (sociedade civil) é particular do sistema de produção atual, visto que na sociedade feudal tais poderes estavam concentrados na figura do senhor feudal:

O Estado, tal qual se apresenta na atualidade, não foi uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da história. Sua manifestação é especificadamente moderna, capitalista. Em modos de produção anteriores ao capitalismo, não há uma separação estrutural entre aqueles que dominam economicamente e aqueles que dominam politicamente: de modo geral, são as mesmas classes, grupos e indivíduos – os senhores de escravos ou os senhores

feudais – que controlam tanto os setores econômicos quanto os políticos de suas sociedades. [...]. No capitalismo, no entanto, abre-se a separação entre o domínio econômico e o domínio político. O burguês não é necessariamente o agente estatal. As figuras aparecem, a princípio, como distintas. (MASCARO, 2013, p.17).

Na sociedade moderna, o Estado desponta como um mediador entre a relação de dominação, poder, exploração e subordinação que se consolida entre os exploradores e os explorados. Hirsch (2005) entende que a tipicidade de organização social intrínseca do sistema capitalista necessita do aparato¹² do Estado para operar e integrar as relações de força que se desenvolvem em seu seio. Cabe a ele assegurar “[...] a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada”. Para isso, se compõe de “[...] instituições jurídicas¹³ que se consolidam por meio do aparato estatal – o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo – possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados” (MASCARO, 2013, p. 18).

A liberdade de vender sua força de trabalho aos detentores dos meios de produção, concedida aos indivíduos, legitima a exploração uma vez que os coloca em posições de igualdade no processo de troca. Entretanto, oculta a contradição própria do sistema capitalista de produção, porque o sujeito vendedor de sua força de trabalho não se apropria do produto final de seu serviço, muito pelo contrário, o expropria e o afasta ainda mais do domínio do processo produtivo (MARX, 2013).

O Estado, por meio da política, sustenta o processo de exploração dos sujeitos desde a acumulação primitiva naturalizando e silenciando as injustiças (MARX, 2013). Todavia, cabe destacar que a classe trabalhadora não é displicente com o abuso sofrido e o Estado é atravessado a todo momento por sujeitos que constituem a luta de classes:

¹² “[...] os vários aparatos de estado representam relações com todas as classes e todos os grupos, mas fazem isso de uma forma altamente diferenciada, ‘seletiva’ quanto à eficácia da imposição de interesses. Os vínculos do aparelho estatal com classes e grupos sociais não são estáveis, em vez disso, eles podem se mover de acordo com a modificação da correlação de forças e situações sociais em conflito” (HIRSCH, 2005, p. 170, tradução nossa).

¹³ Para Hirsch (2005, p. 173), o sistema político estruturado dentro do que o autor denomina de “Estado capitalista” foi e é propositalmente pensado para “representar diferentes relações com as classes sociais, sem fazê-las aparecer como relações de classe” e, portanto, todas as lutas que se desenvolvem no seu interior estão “[...] sujeitas a condicionamentos e restrições estruturais, sem que por isso determinem o resultado” e, o que se constata é que o Estado opera única e exclusivamente para a valorização do capital.

[...] Em se constituindo como deriva necessária das relações concorrenciais entre indivíduos, grupos e classes no capitalismo, o Estado não é imediatamente nenhum deles; no entanto, ele é atravessado, necessariamente, pela luta de classes e pelas dinâmicas das relações sociais em disputa. Instituições do Estado podem ser apropriadas ou influenciadas de modo majoritário por pressões de grupos ou classes específicas, fazendo com que a política estatal seja amplamente mais favorável aos seus interesses. Há governos que resultam mais reféns de capitais financeiros, outros de capitais de classes agricultoras, outros de classes comerciantes, alguns de elites sindicais, alguns muito mais de movimentos sociais de massa. Ocorre que todos esses governos operam, dentro dos Estados, mediante uma forma necessária e derivada de forma-valor. O Estado, portanto, é ao mesmo tempo um constituinte e um constituído dos movimentos contraditórios das lutas de classe, porque é atravessado por elas. Sendo o resultado de variáveis relações sociais concorrentes e em conflito, o Estado não pode ser tomado como um elemento fixo do domínio de uma classe (MASCARO, 2013, p. 47).

Poulantzas (1978) analisa que para manter a coesão social o Estado realiza pequenas concessões para a classe trabalhadora:

[...] a estrutura material do Estado em sua relação com as relações de produção, sua organização hierárquica-burocrática, reprodução em seu seio da divisão social do trabalho, traduzem a presença específica, em sua estrutura, das classes dominadas e sua luta. Elas não têm por simples objetivo afrontar, cara a cara, as classes dominadas, mas manter e reproduzir no seio do Estado a relação dominação-subordinação: o inimigo de classe está sempre no Estado (POULANTZAS, 1978, p. 144).

As concessões outorgadas à classe trabalhadora, as quais denominamos de políticas públicas, são determinantes para o Estado manter seu *status quo*:

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

Há de considerar que no campo acadêmico, existe a distinção do papel do Estado e governo. Höfling (2001) nos auxilia a compreender o conceito e diferença entre Estado e Governo. Para a autora, o primeiro é permanente enquanto que o

segundo é transitório. Acrescenta que a diferenciação entre eles se refere no sentido de que o Estado se refere ao:

[...] conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e **Governo**, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (grifos nossos).

Diante dessa análise, podemos apreender as políticas públicas como “tentativas” [ou ações] do governo [ou grupo político no poder] para consolidar um projeto político fundado em determinada concepção de sociedade. Essas ações normalmente têm como público-alvo setores específicos da sociedade.

Do mesmo modo, as políticas públicas de cunho social como a saúde, educação, seguridade, previdência social e outras revelam o caráter estratégico das políticas públicas para o Estado capitalista, uma vez que não exibem explicitamente os interesses do capital imbricados na organização e administração do poder público. Para Evangelista, Moraes e Shiroma (2011, p. 8), elas são meros instrumentos do capital e “[...] contribuem para assegurar e ampliar os mecanismos de cooptação e controle social”.

Höfling (2001) entende que as políticas públicas tem por finalidade a amenização das desigualdades sociais estruturantes do sistema de produção econômico vigente na sociedade. Isto posto, podemos apreendê-las enquanto produtos do confronto entre capital e trabalho ou, - aderindo a nomeações mais recentes -, entre a classe detentora dos meios de produção e a classe que vive do trabalho.

Logo, ao analisarmos as políticas públicas as percebemos ora como “[...] concessões ou conquistas [...]” (PASTORINI, 1997, p. 85), ora enquanto “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica [...]” (MONTAÑO, 1999, p. 39), balizadoras, direcionadoras e asfixiadoras da classe trabalhadora com vistas ao desenvolvimento econômico.

Behring e Boschetti (2007) consideram que no contexto de mundialização do capital, nomeadamente nos países que aderiram as reformas ditadas pelo neoliberalismo e novo neoliberalismo, as políticas públicas retraíram o caráter de

direito social e adotaram a restrição, seletividade e focalização no acesso aos serviços públicos e direitos sociais.

Alves (2001) avalia que:

A globalização tende a criar um Estado mínimo para as necessidades das massas populares excluídas e exploradas e constituir um Estado máximo para os interesses de reprodução e acumulação do capital financeiro global (ALVES, 2001, p.31).

As políticas de atendimento à infância seguem na mesma direção. Mais especificamente, em relação à política educacional, Höfling (2001) determina que a sua operacionalização pertence ao Estado, todavia, não são pensadas exclusivamente por ele:

[...] as políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, p. 31-32).

Nesse viés, ao refletirmos sobre as políticas públicas atuais para o atendimento à infância no Brasil e sua relação com a educação infantil, devemos considerar o Estado, instituição permanente, “no contexto do Estado Capitalista” (HÖFLING, 2001, p. 32), portanto, as políticas públicas não são neutras e se desenvolvem em torno de ideias e interesses desses governos em um Estado que atende predominantemente aos interesses da classe burguesa¹⁴ (NETTO, 2003).

Conforme Evangelista, Moraes e Shiroma (2011, p. 9) asseveram:

[...] uma análise das políticas sociais se obrigaria a considerar não apenas a dinâmica do movimento global do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam. Compreender o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão.

¹⁴ A expressão burguesia refere-se à classe dominante no sistema capitalista de produção. Netto (2012) esclarece que essa classe se constitui, essencialmente, por aqueles que vivem exploração do trabalho da classe proletária.

As representações presentes nessa pesquisa partem das inferências construídas pelas autoras sobre a realidade social e a política e englobam, para além da sistematização histórica, as contradições que envolveram a proposição das políticas para a infância no país, com ênfase para o período histórico atual e para as principais categorias discursivas expressas nas enunciações das políticas atuais a partir do PCF e nas recomendações de organismos internacionais, como o UNICEF, para o setor.

Na análise da política atual de atendimento à infância elegemos como método o materialismo histórico dialético (MARX, 1982). Serão utilizadas as categorias marxianas de análise mediação, contradição, hegemonia e totalidade, expressas por Cury (1985). Examinar o contexto do modo de produção atual o qual o objeto de pesquisa está inserido, cujas relações sociais são marcadas pela exploração e dominação, e em uma cultura de acumulação, é essencial para que se compreenda a totalidade histórica.

Ao considerarmos o sistema de produção como um sistema que se firma na contradição da produção e da conceituação da própria realidade, cabe-nos investigar não somente os processos particulares, como também, suas conexões e sua articulação com outros processos em uma sociedade que busca sua autoconservação e que, para isso, reproduz condições que a mantém no poder. Em outras palavras, reproduz condições que mantém as relações básicas da sociedade por meio de instituições ou organizações difusoras de ideias e valores desse sistema para toda a sociedade, ou melhor, institucionalizadoras de um projeto de sociedade, de visão de mundo e de vida baseada no senso comum, procedendo o conformismo (CURY, 2000).

Nesse âmbito, as análises mediadas nessa pesquisa se distanciam da visão naturalista, determinista e individualista dos processos humanos da história. Compreendemos que o mundo é objetivo, histórico e social. O que somos e onde estamos é resultado de toda uma construção humana, de todas as relações produzidas até então e de todo o conhecimento produzido e/ou sistematizado pelo homem ao longo da história. Logo, a realidade não é imutável, é permeada de embates e conflitos, conflitos entre as classes e uma disputa de classes (CURY, 2000).

Ao nos referirmos à hegemonia buscamos inquirir como se desenvolve o consenso presente na sociedade atual de que é necessário políticas públicas

setoriais no atendimento à infância brasileira, como foco na participação da sociedade civil e no controle social. Para Cury (1987, p. 27) a “[...] categoria de hegemonia, como as outras, traz consigo tanto a possibilidade de análise como a indicação de uma estratégia política”. Procura-se localizar como esses termos e discursos da classe dominante e grupos políticos aparecem nos documentos institucionadores do PCF e de que forma são difundidos e internalizados pela classe que vive do trabalho¹⁵.

Ao mesmo tempo, busca-se apreender a arquitetura dos mecanismos que possibilitam a ratificação e propagação desses discursos por meio da reprodução, com vistas a autoconservação da classe burguesa. Cury (1985) indica que a reprodução garante a manutenção das relações sociais atuais fundadas na acumulação, desapropriação dos meios de produção e exploração da força de trabalho. Nessa direção, a “[...] categoria de reprodução se justifica pelo fato de toda sociedade tender em suas instituições, à sua autoconservação reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas (CURY, 1987, p. 27).

As particularidades e especificidades das políticas de atendimento à infância podem ser compreendidas por meio da categoria mediação:

[...] categoria da mediação se justifica a partir do momento em que o real não é visto numa divisibilidade de processos em que cada elemento guarde em si mesmo dinamismo de sua existência, mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório (CURY, 1987, p. 27).

Captar as relações que desenvolvem com outros mecanismos e organismos que exercem a regulação social locais e globais, como o UNICEF, descortina as contradições presentes nos processos de proposição e implementação destas políticas, especificamente o PCF. Ao mesmo tempo, abordar o contexto histórico de sua produção, por meio do contexto de mundialização do capital, assim como

¹⁵ Ricardo Antunes (2013) denomina a classe trabalhadora como a “classe que vive do trabalho”. Para o autor, no novo neoliberalismo o proletariado se reconfigura diante da eliminação progressiva do trabalho vivo, resultante do processo de metamorfoseamento do capital – o capital financeiro - devido à crise que se instaura na sociedade capitalista. A inovação técnica e a Indústria 4.0, calcadas no desenvolvimento da ciência e da tecnologia, ampliam o trabalho imaterial ao passo que eliminam o trabalho vivo. A classe trabalhadora resultante desse processo são todos os homens e mulheres que não possuem os meios de produção e que são compelidos a vender sua força de trabalho sujeitos às mínimas condições de trabalho e, muitas vezes, sem nenhuma cobertura social e previdência.

localizar o direcionamento e as influências de organismos internacionais no delineamento das políticas públicas, partindo do nível global para o local nos permite depreender o que é particular a partir da categoria de totalidade.

Segundo o autor, a

“[...] categoria da totalidade justifica-se enquanto o homem não busca apenas uma compreensão particular do real, mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente, um processo particular com outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla [...]” (CURY, 1987, p. 27).

Assim, nos propicia realizar análises contextualizadas articulando o todo com a sua parte. Nessa pesquisa em específico, abordamos a agenda internacional para o atendimento à infância presente nos documentos elaborados pelo UNICEF e suas implicações para as políticas atuais nacionais para a infância. Partimos do pressuposto de que a realidade é uma “[...] unidade de contrários [...]” (CURY, 1985, p. 31). Logo, o ordenamento social atual é fundamentado na contradição.

Para Cury (1987, p. 27), a “[...] categoria de contradição (poder-se-ia denominá-la de lei, dado seu alcance globalizante) é a base de uma metodologia dialética”. Ao considerarmos a tecitura histórica, social, cultural e econômica de propositura das políticas atuais para a infância desnudaremos contradições que basilam tais políticas.

1.2 Percorso metodológico

Para responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos estabelecidos, elegeu-se a análise crítica documental. A pesquisa com documentos, ancorada no materialismo histórico dialético, não aceita um olhar aligeirado e superficial sobre o discurso que se apresenta. Usurpando da física o conceito de refração, que é quando a luz passa de um meio para outro de modo deturpado, nota-se fato análogo nos documentos oficiais, pois nem sempre o objetivo que se apresenta ao grande público é aquele que se pretende alcançar. Nesse viés, a análise documental exige que:

Analisamos documentos, procurando decifrar, nos textos, os objetivos anunciados ou velados de determinada política, para

entender como se articulam ou afrontam o projeto hegemônico burguês, como impactam a luta de classes, como colaboram ou dificultam a construção de uma sociabilidade que supere o modo de produção capitalista (EVANGELISTA; SHIROMA, 2018, p.85)

Para as autoras, os documentos não são o ponto de partida ou de chegada no trabalho de análise documental. É necessário pensar nos atores que integram os processos de proposição, formulação e implementação das políticas, bem como, os intelectuais e fundamentos teóricos os quais se apoiam. Nessa vertente, a análise do PCF constituirá a partir da investigação com documentos propulsores do programa, conforme apresentados no quadro 1.

Quadro 1 – Fontes primárias na análise do Programa Criança Feliz

Documento	Assunto
Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016	Determina a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para as crianças de até 6 anos completos (72 meses) de vida da criança (BRASIL, 2016a).
Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016	Criou o PCF, de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (BRASIL, 2016b).
Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 19, de 24 e novembro de 2016	Instituiu o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2016c).
Instrução Operacional FNAS nº 01/2017	Orienta acerca da utilização de recursos do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2017).
Portaria nº 2.496 de 17 de setembro de 2018	Dispõe a respeito do financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, no Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2018).
O Manual de Gestão Municipal do PCF	Orienta os gestores municipais sobre a implementação e operacionalização do programa nos municípios aderentes (BRASIL, 2020a).
Portaria nº 366, de 22 de abril de 2020	Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), e sua operacionalização diante do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS (BRASIL, 2020b).
Portaria conjunta nº 01, de 27 de abril de 2020 - Ministério da Cidadania/ Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/ Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano	Aprova recomendações gerais aos gestores, supervisores e visitantes dos estados, municípios e Distrito Federal quanto à execução do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS (BRASIL, 2020c).

Fonte: Elaborado pelo autor. Busca realizada no mês de agosto de 2021.

As fontes primárias são essenciais para a análise real sobre o objeto de pesquisa associadas às perguntas corretas dialogadoras entre as diferentes fontes e delas com a história e com a realidade (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Sanfelice (2002) ressalta a necessidade de se perquirir o objeto de pesquisa sem isolá-lo pois, com tal ato, corre-se o risco de prejudicar a análise:

Fontes e história das políticas educacionais, para mim, é um tema recorte da história da educação, por sua vez, recorte da história. Recorte apenas oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto (SANFELICE, 2002, p. 98).

Por conseguinte, ao examinar o contexto histórico no qual o PCF foi concebido, consistirão em fontes de pesquisa os relatórios e documentos elaborados pelo UNICEF a partir do ano de 2010, conforme dispostos no quadro 2.

Quadro 2 – Documentos e relatórios do UNICEF elaborados a partir de 2010 para os países da América Latina e Caribe

Ano	Documento
2010	Situação Mundial da Infância 2010 Edição Especial - Celebrando 20 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança
2012	Situação Mundial da Infância 2012: Crianças em um Mundo Urbano
2013	Situação Mundial da Infância 2013: Crianças com Deficiência
2014	Situação Mundial da Infância 2014 em Números: Cada Criança Conta (Revelando disparidades, promovendo os direitos das crianças)
2014	Situação Mundial da Infância 2015: Reimagine o futuro - Inovação para cada criança
2016	Situação Mundial da Infância 2016: Uma oportunidade justa para todas as crianças

Fonte: Elaborado pelo autor. Busca realizada no mês de janeiro de 2022.

A escolha da análise se desdobrar em torno do UNICEF se justifica no papel de destaque conferido ao organismo, em âmbito mundial, no que diz respeito à promoção e garantia de direitos para a infância. Fundado em 11 de dezembro de 1946, na Assembleia Geral das Nações Unidas, está presente no Brasil desde 1950, com a criação de um escritório em João Pessoa – PB.

O organismo historiciza volumosa produção documental acerca da infância em nível global e local e, embora sua origem tenha sido precedida por um cenário de

guerra com ações direcionadas às crianças pobres, na década de noventa em diante voltou sua atenção para as crianças de rua e em situação de vulnerabilidade.

Nos termos do UNICEF (2004, on-line), a sua principal missão é “[...] assegurar que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos”. Observa-se, portanto, que sua linha de atuação está voltada para a infância e a adolescência tendo como primazia a proteção destes mediante o acesso aos direitos. Embora tal fato explicita uma atuação multissetorial e os documentos emitidos por esse organismo não se restrinjam ao setor educacional, é sobre esse aspecto que nos lançamos a analisar no decorrer desse estudo.

O recorte temporal estabelecido se justifica no fato do documento intitulado “*Situação Mundial da Infância 2010 Edição Especial - Celebrando 20 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança*” realizar um balanço histórico das ações direcionadas à criança, em âmbito mundial, a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança, ocorrida na década de 1980. O documento prospecta desafios e perspectivas a serem alcançados para os 20 anos seguintes. Nesse sentido, torna-se relevante apreender o conteúdo do referido documento e das demais publicações que o sucederam até a criação do PCF, no ano de 2016, a fim de averiguar sua influência e sua relação com as políticas para a Educação Infantil.

Compreende-se que as orientações presentes nos documentos dos programas e projetos destinados ao atendimento à criança, que tem como público-alvo os países da América Latina e Caribe, representam um projeto societário pois:

[...] fornecem pistas sobre o como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades, quanto pelos mecanismos utilizados para sua publicização. Com o surgimento das novas tecnologias de informação, a circulação de documentos tornou-se mais rápida, a disseminação de documentos tornou-se massiva, popularizando um conjunto de informações e justificativas legitimadoras das reformas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429)

Pretende-se identificar as orientações políticas presentes nesses documentos sobre o atendimento à infância e as categorias relacionadas ao atendimento para essa faixa etária. Apresentaremos a lógica sócio-política a partir da qual foi formulado, os interesses econômicos, sociais, políticos e culturais engendrados pelos atores envolvidos na sua implementação e formulação, bem como os

caminhos construídos na apresentação dos *slogans* em relação à infância e desenvolvimento infantil. Nesse caminho, serão considerados os documentos originários das políticas analisadas, em âmbito nacional e internacional, as concepções e termos presentes no programa, as evidências de um projeto societário que aposta na infância enquanto estratégia para resolver os “problemas” atrelados ao desenvolvimento econômico atual e as formas de solução apresentadas.

Como metodologia elegeu-se a pesquisa bibliográfica e documental. Para Gil (2010) “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado [...]. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas” (GIL, 2010, p. 44). Quanto às fontes selecionadas, utilizou-se fontes primárias e secundárias por compreendermos que o uso da legislação como fonte é importante, todavia é necessário questionar o papel das demais instituições próximas ou distantes do núcleo do Estado na propositura das políticas educacionais atuais.

Na análise documental, conforme apontam Shiroma, Campos e Garcia (2005) daremos especial atenção à linguagem, ao discurso e à história, uma vez que esses elementos auxiliam melhor na compreensão das diretrizes e ideologias presentes nos documentos, bem como ocorreu o processo de formulação das políticas educacionais par a infância no contexto da influência. Nesse intento, a pesquisa se atenta para a concepção de mundo apreendidas por estes documentos, bem como as práticas sociais que os antecederam.

A tipologia da pesquisa é a qualitativa visando a imersão “[...] no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, método e estatísticas” (MINAYO, 2003, p. 22). A opção por uma pesquisa qualitativa está relacionada ao método escolhido, pois o materialismo histórico dialético, mediado pela pesquisa de caráter histórico e conjuntural, possibilitará buscar as raízes dos pressupostos presentes nas políticas atuais para a infância,

“[...] as causas de sua existência, suas relações num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico, tratando de explicar e compreender o desenvolvimento da vida humana e de seus diferentes significados no devir dos diversos meios culturais” (TRIVIÑOS, 1987, p. 130).

1.3 Balanço acadêmico e estrutura da dissertação

Com a problemática da pesquisa apresentada e os objetivos definidos, realizou-se o balanço acadêmico, em dissertações, teses e alguns periódicos, visando mapear as publicações já existentes sobre o tema e verificar o quantitativo de pesquisas em que se encontram as discussões e o que ainda carece de debate e indagações.

A construção do balanço acadêmico sobre dissertações, teses e periódicos que abordam como objeto de pesquisa o PCF se justifica no próprio método de análise escolhido, uma vez que a análise aportada nas categorias marxianas de totalidade, contradição, hegemonia e mediação, implica uma análise não restritiva do objeto, mas conectado com outras estruturas, levando-se em consideração a compreensão da criação, implementação e execução do Programa vinculada a outras áreas como a economia, história e o direito.

Ante o exposto, o balanço acadêmico foi realizado a partir da busca da totalidade das produções encontradas nos seguintes bancos de dados: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)¹⁶, Catálogo de Teses e Dissertações da Capes¹⁷ e o Portal de Periódicos da Capes¹⁸.

Preliminarmente, utilizou-se o descritor “programa criança feliz” e, em seguida, selecionado a educação como campo do conhecimento de maneira que os seguintes dados foram alcançados:

Quadro 3 - Teses, dissertações e periódicos presentes no Banco de Teses e Dissertações da CAPES e BDTD (2016-atual)

<i>Total de pesquisas</i>	<i>Total de Teses</i>	<i>Total de Dissertações</i>	<i>Total de Periódicos</i>	<i>Banco de Dados</i>
20	-	-	20	Portal de Periódicos da CAPES
12	-	12	-	Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES
8	-	1	-	BDTD

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados da CAPES E BDTD. Busca realizada no mês de agosto de 2021.

¹⁶ A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) é um portal de acesso público e gratuito a textos completos das teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa.

¹⁷ O Catálogo de Teses e Dissertações da Capes é uma plataforma administrada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e que tem por finalidade a divulgação de teses e dissertações defendidas nos programas de pós-graduação do país.

¹⁸ O Portal de Periódico da Capes também é administrado pela CAPES e reúne expressivo volume de produções científicas a nível nacional e internacional.

Como observado, foi localizado 40 pesquisas e, mediante análise, verificou-se que determinadas pesquisas não discutiam o PCF, que é um programa criado pelo governo federal, mas sim, outros objetos não relacionados com o recorte desse estudo e, muito menos, com a delimitação temporal, uma vez que o programa foi criado no ano de 2016 e, portanto, sendo consideradas apenas as publicações desse período em diante.

Através da leitura dos títulos e resumos, foram considerados 7 trabalhos que tratavam especificamente do referido programa. No quadro 4 pode-se observar o resultado do refinamento. Percebeu-se que até o ano de 2021 não havia teses publicadas sobre o objeto pesquisado e uma quantidade inferior de publicações que discutiam a criação e intencionalidade do programa do que a prevista. Mediante o exposto, essa pesquisa se justifica na necessidade de desvelar o contexto atual de proposição de políticas públicas para a infância, pois acredita-se que por meio da compreensão do fenômeno atual é que se produzirá formas de enfrentamento e resistência a um Estado que, ao mesmo tempo que é forte é parco. Forte no sentido de fornecer as bases para a expansão do capital mundial e parco porque se distancia da oferta dos direitos sociais e transfere para a Sociedade Civil tal incumbência.

Quadro 4 – Teses, dissertações e periódicos presentes no Banco de Teses e Dissertações da CAPES e BDTD que se destinavam a discutir especificamente sobre o Programa Criança Feliz (2016-atual)

Banco de Dados	Ano de publicação	Autores	Título	Resumo	Natureza
Portal de Periódicos da CAPES	2020	CAMPOS, Rosânia	Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado.	Analisa o PCF no âmbito das políticas públicas. Problematisa o papel atribuído ao Estado e à família no tratamento à infância. Aponta para uma regressão na concepção e na execução de políticas de assistência social e educativa, como também é a difusão de uma lógica higienista – disciplinadora destinada às famílias pobres.	Artigo
Portal de Periódicos da CAPES	2019	MOMMA, Adriana Missae; NERIS, Eliane Fernandes	Criança Feliz Program and the constitution amendment proposal (PEC) for the ceiling of public spending: once there was a right...	Examina a criação do PCF em um cenário de fortalecimento do capital internacional, marcado pela erosão do Estado e de abertura para o capital privado. Como consequência, tem-se políticas, dentre elas o PCF, compensatórias e paliativas e de caráter assistencialista.	Artigo
Portal de Periódicos da CAPES	2017	SPOZATI, Aldaíza	Transitoriedade da felicidade da criança brasileira.	Analisa o conteúdo, finalidade, legalidade, institucionalidade e impactos que Programa Criança Feliz produzirá sobre os direitos de proteção integral da criança e do adolescente brasileiro.	Artigo
Portal de Periódicos da CAPES	2018	PINHO, Carlos Eduardo Santos; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury.	Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário.	Aborda os impactos das reformas de austeridade sobre a rede de proteção social e o legado da Seguridade Social, consagrado na Constituição de 1988. Analisa a disputa pelos fundos públicos e a crescente mercantilização e desregulamentação das atividades privadas lucrativas no âmbito da proteção social.	Artigo
Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	2018	MEDEIROS, ROBERTA CARNEIRO DE	O discurso sobre a criança feliz: o governo da população infantil brasileira	Análise do Discurso a partir dos pressupostos da analítica de poder de Michel Foucault, principalmente os que remetem às noções de discurso, biopoder e governamentalidade.	Dissertação

BDTD	2018	MONTOYA, Natalia Puentes; SILVESTRE; Roberta de Miranda; SOUTO, Vanessa Yumi Fujinaga.	Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância.	Aborda a política de primeira infância no Brasil, mais especificamente o Programa Criança Feliz. Problematisa o que significa a presença de uma temática na agenda pública, e como a importância da primeira infância para o desenvolvimento do ser humano deveria ser o principal foco de atenção e esforços de todos. Reflete sobre os desafios federativos na implementação de políticas de primeira infância e a intersectorialidade como característica própria deste tipo de política.	Dissertação
BDTD	2019	BEZERRA, Josinete de Carvalho	Contradições e tendências na política de assistência social implementada nos CRAS e CREAS de Picos/Piauí, pós 2016.	Aborda as principais contradições e tendências que emergem, se aprofundam ou que se renovam para a implementação da Política de Assistência Social. Reflete sobre o processo de sucateamento, desmonte de direitos, retrocesso, fragmentação e culpabilização do sujeito de um lado, e avanço do capital sobre as políticas sociais, agudização das expressões da questão social com recrudescimento da pobreza e desigualdade social de outro.	Dissertação

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados da CAPES E BDTD. Busca realizada no mês de agosto de 2021.

Para fins de exposição, as análises previstas se apresentam nessa pesquisa da seguinte forma: em um primeiro momento será realizada uma discussão sobre o papel do Estado diante da crise estrutural do capital iniciada nos anos 1970 e o processo de reordenamento do capital demarcado pelo advento do neoliberalismo e do novo-neoliberalismo, como também, uma análise dos pressupostos históricos das políticas públicas de atendimento à infância implementadas no país nesse contexto. Posteriormente, se examinará as recomendações do UNICEF nos documentos oficiais referentes ao atendimento da infância a fim de delinear relações com a propositura de políticas públicas atuais. Em um terceiro momento, a intenção é averiguar as possíveis relações entre aquilo proposto pelo PCF e as orientações do UNICEF, bem como as implicações do programa para a política de Educação Infantil no Brasil.

2. ESTADO FUNCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA (2016-2021): OS MEANDROS COM A EDUCAÇÃO INFANTIL

Karl Marx (2013) já apregoava o caráter inconstante e contraditório¹⁹ do sistema capitalista de produção. Para o autor, o sistema se auto corrói ao destruir a base social no qual foi construído na busca incessante e predatória pelo lucro. Portanto, o sistema evolui e, à medida que avança, remodela a vida social projetando uma nova forma de existência hostil e precária para a classe trabalhadora, expressa na deterioração das relações trabalhistas, na acentuação das desigualdades sociais e na delimitação do papel do Estado no que tange à oferta e efetivação de direitos sociais.

Nesse interim, essa seção se propõe a analisar o papel do Estado diante da crise estrutural do capital e o processo de reordenamento do capital demarcado pelo advento do neoliberalismo e do novo-neoliberalismo. Enquanto ideologias, promovem a privatização do Estado, o aniquilamento dos direitos trabalhistas, a pauperização da vida social, destroçam as políticas públicas, totem a democracia e distanciam o Estado do seu compromisso social com a sociedade civil. O intuito é estabelecer uma compreensão da conjuntura em questão, relacionando com suas implicações para o atendimento à infância, estabelecendo assim, uma análise com a Educação Infantil.

2.1 Papel do Estado, Novo-Neoliberalismo e a Pós-Nova Gestão Pública

À primeira vista, a crise se apresenta como uma simples crise de crédito e crise monetária. E, com efeito, trata-se apenas de conversibilidade das letras de câmbio em dinheiro. Mas a maioria dessas letras representa compras e vendas reais, cuja extensão, que vai muito além das necessidades sociais, acaba servindo de base a toda a crise.

[...]

Além disso, **aqui tudo aparece distorcido, pois nesse mundo de papel jamais se manifestam o preço real e seus fatores reais; o que se vê são apenas barras, dinheiro metálico, cédulas bancárias, letras de câmbio e títulos** (MARX, 2017, p. 547, grifos nossos).

¹⁹ Marx (1986, p.128) interpreta o capital como um processo em contradição porque “[...] por um lado, tende a reduzir a um mínimo o tempo de trabalho enquanto por outro lado, coloca o tempo de trabalho como única medida e fonte da riqueza. Portanto, diminui o tempo de trabalho na forma de tempo de trabalho necessário, para aumentar na forma de trabalho excedente; coloca, portanto, cada vez mais, o trabalho excedente como condição – questão de vida e morte – do trabalho necessário”.

Analisar as mudanças em relação ao papel do Estado demanda apreensão sistêmica da dinâmica histórica do capitalismo. O processo de globalização²⁰ econômica, que se consolidou mundialmente nos anos 1990, impeliu uma nova concepção sobre o papel do Estado e promoveu o reordenamento das relações sociais, pautado, fundamentalmente, na tecnologia e informação, por meio das tecnologias de comunicação e informação. Isto posto, buscamos aqui compreender as mudanças na configuração do Estado a partir da perspectiva de que a globalização é “um fenômeno sócio-histórico intrinsecamente contraditório e complexo que caracteriza [...] uma nova etapa do desenvolvimento do capitalismo moderno” (ALVES, p. 13, 2001).

As raízes da mundialização do capital podem ser visualizadas no início da década de 1970, período em que o triunfante processo de desenvolvimento econômico, nutrido pelo sistema capitalista, começava a apresentar sinais de saturação nas grandes potências econômicas como Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental, devido ao excesso de capacidade produtiva imposta pelos modelos taylorista²¹ e fordista²² de produção.

²⁰ Os termos globalização e mundialização parecem ser semelhantes, no entanto, possuem diferenças. Para Chesnais (1997, p. 46), o termo mundialização do capital significa “[...] um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista, situado no quadro ou no prolongamento direto do estágio do imperialismo”. Dessa maneira, enquanto que na mundialização se sobressai aspectos culturais, na globalização se enfatiza os processos de natureza econômica e tecnológica, conforme apontado por Coggiola (1997, p.114-115): “[...] os mercados deixam de ser nacionais e passam a ser mundiais; as empresas se tornam multinacionais na medida em que se fazem representar em todos os continentes; e, finalmente, os novos meios de comunicações permitem a circulação de informações técnicas ou financeiras em escala planetária. Cada ramo industrial possui as suas localizações particulares, mas com um ponto em comum: a mundialização [...]”.

²¹ “Conjunto das teorias para aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor. Abrange um sistema de normas voltadas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário (prêmios e remuneração extras conforme o número de peças produzidas). O sistema foi muito aplicado nas medidas de racionalização e controle do trabalho fabril, mas também criticado pelo movimento sindical, que o acusou de intensificar a exploração do trabalhador e de desumanizá-lo, pois procura automatizar seus movimentos” (SANDRONI, 1999, p. 592).

²² “Conjunto de métodos de racionalização da produção elaborado pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a produzir um tipo de produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando a dominar não apenas as fontes das matérias-primas, mas até os transportes de seus produtos. Para reduzir os custos, a produção deveria ser em massa, e dotada de tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade de cada trabalhador. O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando apenas um tipo de tarefa. E para garantir elevada produtividade, os trabalhadores deveriam ser bem remunerados e as jornadas de trabalho não deveriam ser muito longas” (SANDRONI, 1999, p. 250).

O caminho construído foi a adoção de medidas de contenção de gastos em todo o processo produtivo para que houvesse aumento na margem de lucros do setor privado. Por conseguinte, a competitividade entre as grandes empresas por mercado, produção, mão-de-obra e matéria-prima com valores rentáveis as levaram à procura por soluções para a recuperação da estabilidade financeira ameaçada que somente seria resgatada por níveis de acumulação superiores aos anteriores.

A mundialização do capital pode ser compreendida como esse processo de reestruturação do capital diante do encolhimento da lucratividade, em conjunto com medidas na área política e social subsidiadas pelo Estado. Para se legitimar, o capital, por meio da classe dominante, busca criar o consenso e a concordância na sociedade como um todo em relação a necessidade de se promover a liberdade natural pertencente aos indivíduos de defender e buscar seus próprios interesses, sobre a existência de um mercado que é auto regulador e, conseqüentemente, o recuo do Estado no que se diz respeito aos interesses da sociedade civil. Foi lançada uma projeção ideológica que oculta a natureza histórica e política sobre o desenvolvimento da sociedade capitalista: o neoliberalismo. Essa ideologia²³ nega a luta de classes e os antagonismos presentes em sua formação e concebe a globalização como algo intrínseco à sociabilidade humana, apresentando-a “como um processo natural, de uma “segunda natureza”, a qual todos nós, inclusive governos, somos obrigados a nos submeter” (ALVES, 2001, p. 13).

As fictícias e fatídicas aspirações tiveram como elementar aparato midiático a obra “*O caminho da Servidão*”, escrito por Friedrich Von Hayek (1899-1992), no ano de 1944. No texto, Hayek rejeitava a atuação limitadora do mercado exercida pelo Estado. Para ele, tal ato ameaçava a liberdade econômica e política da sociedade.

Para os neoliberais²⁴, a crise financeira e os altos índices de inflação apresentados após a grande crise do petróleo, em 1973, foi causada pelo modelo de Estado de Bem-Estar Social²⁵ com larga proteção social conferida à classe

²³ Consideraremos as proposições de Moraes (2001, p. 13) que considera o neoliberalismo como “uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento”.

²⁴ A obra de Hayek, inicialmente endereçada aos socialistas britânicos, logo se ramificou em diferentes modelos teóricos e políticos, originando as chamadas escolas neoliberais na Áustria, como a Escola Austríaca, liderada por Hayek; em Chicago, a Escola de Chicago, liderada por Schultz e Becker, ligados à teoria do capital humano, e por Milton Friedman (1912-2006) e seus Chicago Boys; além da Escola de Virgínia, liderada por James Buchanan (1919-2013) (MORAES, 2001).

²⁵ De acordo com Dicionário de economia do século XXI (SANDRONI, 1999), o Estado de Bem-Estar Social (EBS), ou Welfare State (WS), consistiu em um conjunto de medidas na área econômica elaboradas por John Keynes e adotadas pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, que tinham como premissa a intervenção do Estado na economia visando garantir padrões de vida

trabalhadora e a relevante participação permitida aos sindicatos e centrais sindicais que teve, como seqüela, o aumento dos salários e das condições gerais de trabalho, corroeram as bases econômicas do setor privado e impuseram ao Estado “[...] um crescimento parasitário, impondo despesas sociais e investimentos que não tinham perspectiva de retorno” (MORAES, 2001, p. 13).

Para frear a crise financeira os neoliberais defendiam:

[...] forte ação governamental contra os sindicatos e prioridade para uma política anti-inflacionária monetarista (do a quem doer) - reformas orientadas para e pelo mercado, "libertando" o capital dos controles civilizadores que lhe foram impostos por duzentos anos de lutas populares (MORAES, 2001, p. 14).

Para os neoliberais, o Estado dilatado oferecia sérias ameaças para o mercado e para a sociedade civil, pois a ‘filantropia estadista’ não detinha as reais condições de promoção de desenvolvimento para todos os cidadãos. O discurso era justamente o contrário, a benevolência o arrastaria à sua própria ruína, uma vez que se tornara ineficaz e clientelista. Nesse sentido, a melhor solução para evitar a erosão do Estado e o protelamento da economia era a transferência para a iniciativa privada de atividades sociais que até então estavam sob a primazia do Estado, tais como saúde, educação, previdência social entre outras (MORAES, 2001)

Esse discurso ideológico impregna também a cultura e os hábitos cotidianos em nível mundial de diversas formas: a organização para a produção da economia cada vez mais padronizada, especialmente aquelas difundidas pelas tecnologias de informação e comunicação como os filmes, as séries e novelas. O capitalismo busca mercantilizar tudo o que ele encontra pela frente visando homogeneizar o pensamento e a cultura (ALVES, 2001).

Para Alves (2001, p. 20) “na medida em que a globalização tende a reduzir tudo à lógica mercantil, a tornar o mundo (e o pensamento) unidimensional, instaura-se um novo totalitarismo, que, inclusive, inibe o pensamento a pensar em alternativas para além do mercado”. Destarte, ao passo que o capitalismo desfila diante dos nossos olhos, parece-nos impossível questionar a realidade apresentada

mínimos aos cidadãos estadunidenses, o desenvolvimento de bens e serviços sociais e o controle do ciclo econômico. Para isso, o Estado adotou uma política fiscal progressiva de financiamento de programas de saúde, habitação, educação, previdência social dentre outros.

e o que nos parece restar é a submissão e adaptação nesse mundo dominado e controlado pelo capital privado.

Chesnais (1996) avalia que a liberalização e a desregulamentação, aliadas ao recuo do Estado no que concerne aos direitos e garantias trabalhistas conquistados pela classe operária, permitiram a expansão do lucro e impulsionaram o processo de globalização. Entretanto, o autor cita que o processo, denominado por ele de *“internacionalização do capital”*, foi consolidado pelo uso da tecnologia no processo produtivo, uma vez que esta oportunizou maior mobilidade ao capital para se expandir e aumentar a capacidade de lucrar.

A automação dos processos de trabalho nas fábricas e indústrias promoveu a redução dos postos de trabalho à medida que enfraquecia o poder de articulação e mobilização da classe operária. O uso de técnicas de produção com foco na maximização dos resultados e, com isso, a precariedade contratual e o enxugamento dos salários, foram estratégias utilizadas na busca incessante pelo lucro e expansão do capital (CHESNAIS, 1996).

A terceirização de serviços, produtos e responsabilidades contratuais entram no rol de fatores proporcionadores do fortalecimento do capital. Todavia, em determinado momento foi necessário abrir as economias dos países para dar maior locomobilidade aos modos de produção e intercâmbio que já se apresentavam como uma necessidade expansionista do capital (CHESNAIS, 1996).

O processo de *“internacionalização do capital”* se deu pela abertura do comércio exterior, mas também pelo investimento internacional e, paralelamente, pela expansão de grandes empresas operadas por grupos industriais diversos detentores de grande poder econômico e de multinacionalidades. Essas empresas, movimentadoras de significativo volume de capital diário, encontraram caminhos abertos para expansão e consolidação de suas redes e produtos, uma vez que por não estarem “nem lá e nem cá” não esbarraram com impeditivos no âmbito jurídico-formal dado à sua insólita configuração e ausência de formulações às quais se enquadrassem (CHESNAIS, 1996).

Alves (2001) identifica que as corporações transnacionais restringem a atuação do Estado e, diante do que ele chama de *“totalitarismo da economia”*, os Estados não possuem forças de enfretamento à essas corporações e o que se vivencia é a diminuição do poder público em relação à regulamentação da

economia, à oferta dos serviços sociais e à criação e implementação de políticas públicas.

Ao considerar a globalização enquanto resultado de “*regimes globalitários*”, o autor destaca que a globalização foi e é sustentada pelas ações dos dirigentes políticos que abriram mão das decisões sobre a vida social e as transferiram para a esfera privada:

A vida social, deste modo, passa a ser mais determinada ainda pela esfera privada que não possui nenhum compromisso social, nem preocupação com a quantidade de emprego, saúde, educação, cultura e meio ambiente, mas apenas com a quantidade de riqueza abstrata, ou dinheiro, que é acumulada por tal atividade de negócio (ALVES, p. 17, 2001).

Como consequência, emergem novos poderes acima do Estado que controlam o campo econômico, a gestão da coisa pública e a vida social com o apoio das tecnologias de informação e comunicação, que estão cada vez mais presentes no cotidiano moderno.

Os gestores do mercado financeiro são os bancos, os fundos de pensão e os fundos de investimentos americanos e japoneses que encontraram terreno prolífero para ditarem o destino de muitos países, especialmente aqueles que não alcançaram a prosperidade econômica almejada e intitulados de ‘países em desenvolvimento’ (ALVES, 2001).

O controle desses países se dá, obviamente, pelo grande volume de capital movimentado por esses gestores e a centralidade ocupada pelo Estado na coordenação do desenvolvimento econômico é esfacelada. O Estado se transfigura de provedor do desenvolvimento econômico e social (Estado de Bem Estar Social) para o Estado regulador e promotor do desenvolvimento econômico e social (Estado mínimo) (BENDRATH; GOMES, 2010).

Borges (2003) afirma que, nesse cenário, a ênfase recai sobre fatores políticos e temas como legitimidade governamental e pluralismo político figuram entre os debates, especificamente no que diz respeito à necessidade de formação de um consenso político para o desenvolvimento sustentável. Logo, o bom governo é aquele que apoia e implementa as reformas propostas pelas agências e organismos internacionais gerindo e administrando os recursos econômicos e sociais do país de acordo com as premissas defendidas por eles, ou seja, tornando o

Estado mais eficiente no que diz respeito aos gastos e investimentos da verba pública através de políticas sociais focalizadas, seletivas e compensatórias.

O poder dos governos nacionais é subtraído pela expansão do mercado financeiro e as forças supranacionais determinam e delimitam o papel do Estado na promoção das políticas econômicas nacionais com vistas a reorientar as economias para a consolidação do capital. Logo, “[...] o Estado transforma-se em instrumento de grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios utilizando o discurso demagógico das políticas sociais” (MORAES, 2001, p. 20).

O reordenamento operacional do Estado ocorre pela transferência de atividades que até então estavam sob a sua responsabilidade para outros setores da sociedade civil e pela perda de autonomia na condução da sua atuação, pois esta passa a ser empreendida por organizações internacionais e superiores como o Grupo dos Sete (G-7)²⁶, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), a Organização Mundial do Comércio (OMC), Comissão Européia, BM, Fundo Monetário Internacional (FMI) etc (MORAES, 2001, p. 20).

Bendrath e Gomes (2010) sublinham que esses organismos internacionais têm por objetivo readequar os países, em especial aqueles ditos em desenvolvimento, à agenda global do capital. Sugerem que os países que não alcançaram o almejado desenvolvimento econômico têm sua autonomia cerceada na medida em que surgem essas autoridades “supranacionais” cujos interesses se colocam acima das necessidades locais e estabelecem critérios condicionadores de empréstimos e financiamento nesses países que, por sua vez, se tornam apenas executores de políticas pensadas em prol do capital.

Os países pleiteantes por recursos dos organismos internacionais são submetidos à aceitação das condicionalidades impostas, uma vez que o modelo de integração comercial empreendido debilita o desenvolvimento econômico e a autossuficiência desses países ao propor a exportação das suas riquezas naturais para os outros países. Como decorrência, tem-se o enfraquecimento da indústria e encolhimento dos empregos e, paralelamente, o aumento de pessoas à mercê de auxílio do Estado que, nos “moldes neoliberais não tem as políticas públicas como

²⁶ O Grupo dos Sete (G7) é o grupo dos países mais industrializados do mundo, composto por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, embora a União Europeia também esteja representada.

prioridade, e acaba deixando as massas populares em situação de extrema pobreza (BASSO; NETO, 2014, p. 4).

Acrescenta-se a criação de mecanismos legais que apoiem tal operacionalidade, bem como a promoção da transparência e participação nos processos de formulação das políticas. A defesa do fortalecimento da sociedade civil sugere a realização de parcerias público-privado mediante a justificativa de que as organizações do terceiro setor possuem mecanismos que podem contribuir para a superação da burocracia ineficiente do Estado, uma vez que descentralizaria suas funções e ampliaria a participação popular já que os mecanismos existentes não seriam de profunda confiabilidade (BORGES, 2003).

Dale (2010) registra que o Estado é essencial para garantir condições de existência do capitalismo contemporâneo. A forma política do neoliberalismo incorpora alguns preceitos de mercado para a gestão pública, dentre elas, a chamada Nova Gestão Pública (NGP). Dessa forma, análise de dados, gestão eficiente e engajamento ganham espaço nos discursos e modelos dessa gestão adotada na esfera pública.

Os arautos da NGP estão presentes na obra *“Reinventando o Governo”*, escrita por Osborne e Goebler em 1992. A inspiração do modelo defendido pelos autores como a saída para a solução estadunidense nos anos 1980, é a administração de empresas e consideram que o modo de governança que se desenvolvera durante a era industrial não é mais adequado às mudanças que se apresentam na emergência de uma nova economia global pós-industrial. Nessa vertente, atacam o modelo burocrático caracterizando-o como lento, centralizador e ineficiente. Defendem, por outro lado, o contrário: o governo empreendedor. Empreendedor no sentido de empregar recursos com eficiência que propicie, como tal, a maximização da produtividade (OSBORNE; GOEBLER, 1998).

Na senda de reorganização do processo produtivo encorajam a inovação por meio do emprego de outros mecanismos não-burocráticos, ou seja, com flexibilidade, adaptabilidade e, por fim, privilegiando a competitividade. De igual modo, a racionalização dos recursos entra em cena aliada aos bônus aos funcionários que propiciarem a economia dos recursos para o poder público. Destacam que é preferível a articulação com organizações privadas do que assumir riscos e gastos além dos previstos (OSBORNE; GOEBLER, 1998).

Ainda em relação às parceiras com os setores privados, os autores acreditam que esse novo modelo de gestão pública que está em delineamento no mundo globalizado privilegia a lógica da competitividade em detrimento da coletividade. Em outras palavras, os serviços públicos, tais como educação, saúde, cultura e outros devem ser descentralizados, “não padronizados” e flexibilizados, organizados e ofertados conforme a demanda (OSBORNE; GOEBLER, 1998).

Os autores relatam que para que isso seja possível é necessário limitar – ou melhor, controlar – a ação governamental. Nesse ponto, entraria em cena as autoridades públicas independentes cuja função seria dividir as funções administrativas com os prefeitos e governadores defendendo os interesses da sociedade civil e conduzindo a burocracia de forma objetiva e eficiente (OSBORNE; GOEBLER, 1998).

É importante destacar que os autores não defendem o extermínio da burocracia, mas sim sua limitação. Destacam que o modelo burocrático tal qual como prevalece nos órgãos públicos é obsoleto e ultrapassado e que é incompatível com a fluidez e dinamicidade da vida moderna marcada pelo acesso instantâneo às informações, ao conhecimento, autonomia, competitividade e liberdade de escolha (OSBORNE; GOEBLER, 1998).

Restaria às instituições burocráticas cederem espaço ao surgimento de instituições extremamente flexíveis e adaptáveis, produtoras de bens e serviços de alta qualidade e que respondam às necessidades dos clientes com diversificada oferta de serviços e produtos. Elas (as instituições burocráticas) se limitariam, então, a realizar atividades relativamente simples e sem nicho de mercado, como a previdência social (OSBORNE; GOEBLER, 1998).

Uma versão menos rígida e com foco nos resultados, a Gestão por Resultados (GPR), sucede a primeira vertente da NGP. O novo modelo privilegia os impactos das ações do governo sobre a população, por isso os resultados são o primeiro foco, em detrimento dos aspectos operacionais e burocráticos da gestão tradicional:

GPR é um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão com cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo.

Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sobre o ponto de vista do cidadão com cliente principal.

[...]

É um modelo que se diferencia da gestão pública tradicional, que é mais voltada para o controle interno e para conformidade dos custos orçados, onde a burocracia é um fim em si mesma e o governo é lento e ineficiente (HOLANDA; ROSA, 2004, p. 6-7).

No Brasil, os prenúncios do neoliberalismo e da NGP estadunidense podem ser visualizados com o desmantelamento do Estado brasileiro iniciado no período da ditadura civil-militar (1964-1985). Esse processo de redução do tamanho do Estado prosseguiu durante os governos de José Sarney (1985-1990) e de Fernando Collor de Mello (1989) (BASSO; NETO, 2014, p. 3).

Na década de 1980 a sociedade reagiu, com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, diante da insatisfação popular com o desempenho do Estado em relação à precária oferta dos serviços sociais e o ritmo lento da economia. Entretanto, apesar de o poder de mobilização e de reação da sociedade civil terem freado as investidas neoliberais no país, a governança de Itamar Franco (1992-1994) pôs novamente o Brasil na rota do desenvolvimento capitalista na América Latina, tornando-o submisso ao mercado financeiro, enquanto que a classe trabalhadora era desassistida socialmente e via seu poder de organização e mobilização serem dizimados (BASSO; NETO, 2014, p. 3).

Impulsionado pelo ambiente econômico, político e cultural, em resposta à crise que deflagrava no país, resultante de governos anteriores, o então presidente FHC (1995-2002) propôs uma política social contida no documento intitulado “Uma estratégia de desenvolvimento social” (BRASIL, 1996), que versava sobre um sistema nacional de proteção social, a qual se propunha a garantir o direito social, promover a igualdade de oportunidades e proteger os grupos vulneráveis.

Isso se deu por meio do Projeto de Emenda Constitucional nº 173, que buscou reformar o país mediante o enxugamento dos gastos do Estado e a implantação de estratégias visando impulsionar a economia e promover a “[...] desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas” (SILVA, 2001, p. 3).

A mudança no papel do Estado se fundamentou em um documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE). Ele versa sobre a reforma da administração pública brasileira, ao definir objetivos e diretrizes que, em suma, buscam ajustar o Estado e a sociedade brasileira às demandas do grande capital (BRESSER-PEREIRA, 1995).

A Reforma do Estado passou por dois momentos. O primeiro foi a retomada do neoliberalismo, marcado pela redução do tamanho do Estado e pela mercantilização dos serviços sociais. O segundo momento é caracterizado pela focalização das políticas sociais. Nele, o Estado, em parceria com BM e com o BID, passou a desenvolver projetos, com o intuito de amenizar a pobreza no país. A partir de então, foram elaboradas políticas de ajustes com vistas à adequação do país para obtenção de empréstimos desses dois organismos (SILVA, 2003).

As políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social ganham destaque nesse conjunto de medidas, considerando-as uma condição necessária da estratégia de desenvolvimento social. Esbarravam-se no principal desafio, a saber: a efetivação da universalização dos serviços sociais públicos, de modo eficaz e com qualidade, sem impactar o orçamento financeiro.

Minto (2006) compreende que a resposta encontrada para a questão apresentada foi a reestruturação do Estado, denominada pelo autor de “Estado mínimo”:

[...] A ideia de Estado Mínimo pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade. Preconiza-se a não intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, segundo o neoliberalismo, é o pressuposto da prosperidade econômica. A única forma de regulação econômica, portanto, deve ser feita pelas forças do mercado, as mais racionais e eficientes possíveis. Ao Estado Mínimo cabe garantir a ordem, a legalidade e concentrar seu papel executivo naqueles serviços mínimos necessários para tanto: policiamento, forças armadas, poderes executivo, legislativo e judiciário etc. Abrindo mão, portanto, de toda e qualquer forma de atuação econômica direta, como é o caso das empresas estatais. A concepção de Estado mínimo surge como reação ao padrão de acumulação vigente durante grande parte do século XX, em que o Estado financiava não só a acumulação do capital, mas também a reprodução da força de trabalho via políticas sociais. Na medida em que este Estado deixa de financiar esta última, torna-se, ele próprio, “máximo” para o capital. O suporte do fundo público (estatal) ao capital não só não deixa de ser aporte necessário ao processo de

acumulação, como também ele se maximiza diante das necessidades cada vez mais exigentes do capital financeiro internacional (MINTO, 2006, p. 1).

Nesse sentido, conforme previsto pelo PDRAE (1995), o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e transfere ao setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. A ele cabe apenas a função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Ganham ênfase a descentralização, a elevação da participação social e as parcerias entre os entes federados com a sociedade civil. Assim, a educação, a saúde, a cultura e a pesquisa científica são publicizadas, ou seja, o Estado as subsidia financeiramente por meio do repasse de recursos ao setor privado para operacionalizá-las.

O modelo de regulação estatal adotado, a NGP, é tido como meio de aprimoramento da gestão pública com ênfase na eficácia e eficiência em detrimento da burocracia obsoleta e arcaica que, de acordo com o discurso neoliberal, estava presente na oferta dos serviços públicos.

De acordo com Junquillo (2002, p. 140-141), a NGP se apresenta por meio dos seguintes pressupostos:

[...] a ideia do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social; a identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares; a crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia dos últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade; a definição do Estado com o papel principal de promotor/ empreendedor, em vez de provedor de bens e serviços sociais; a importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo nas agendas públicas temas como eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do consumidor, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos; a ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/ integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador; a privatização de setores econômicos produtivos estatais; a ênfase na desregulação dos mercados comerciais e de trabalho.

Essas inferências aparecem no PDRAE (BRESSER-PEREIRA, 1996) sob a nomenclatura de *administração pública gerencial*, se desenhando como uma série de estratégias a serem adotadas pelos gestores públicos:

[...] (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12).

Como visto, a nova *administração pública gerencial* propõe a substituição do administrador público pela figura do gerente. A substituição não é apenas conceitual, configura também a dimensão cultural proposta pela reforma na qual defende que o Estado assuma como diretrizes na condução dos serviços públicos os pressupostos gerenciais em detrimento dos valores burocráticos. Ganham espaço os valores empresariais, marcados pela:

[...] primazia do cliente e do mercado; da diversidade e flexibilidade; das habilidades multidimensionais dos profissionais; da delegação em lugar do controle; do gerente orientador; da ênfase nos resultados e da educação em vez do treinamento; das estruturas organizacionais enxutas e ágeis (JUNQUILHO, 2002, p. 142)

O perfil do funcionário público, agora regido por resultados econômicos, determina também o modo que este se relacionará com os destinatários de seu serviço, que sob a ótica empresarial, são *cidadãos-clientes*. Além disso, a gestão de pessoas no setor público apropria a teoria do capital humano²⁷ ao tomar os funcionários públicos como meios necessários para aumentar a rentabilidade organizacional dos órgãos públicos se apropriando, inclusive, da sua capacidade intelectual (JUNQUILHO, 2002).

Contudo, Dasso Júnior (2014) adverte que os contornos adquiridos pela NGP não são homogêneos, assumindo variantes em diferentes países. O seu núcleo central ataca a burocracia estatal, marcada pela hierarquia, centralização do poder e

²⁷ Para a teoria do capital humano o investimento em capital humano intensifica o desenvolvimento econômico. Dessa maneira, recursos aplicados na educação e saúde, por exemplo, não podem ser considerados gastos, mas sim investimentos, pois, a médio ou longo prazo, contribuirão para o aumento da capacidade produtiva das pessoas (SCHULTZ, 1973, p. 31).

rigidez nas estruturas governamentais aliados à introdução de dispositivos gestacionais baseados no desempenho, nos resultados, nos custos e na satisfação do cidadão-usuário.

A ênfase dada à publicização das atividades não exclusivas do Estado o desresponsabiliza e o afasta dos compromissos sociais assumidos com a sociedade civil e abre margem para a atuação de organizações sociais e para o setor privado. Nesse cenário, o Estado atua como propulsor do desenvolvimento capitalista ao transferir recursos para a iniciativa privada realizar a oferta de serviços agora em consonância com os mecanismos de mercado, tais como competitividade e individualidade.

No entanto, a centralidade creditada à administração gerencial na solução dos problemas da administração pública estatal não foi capaz de satisfazer a voracidade acumuladora do capital financeiro sustentado em um “projeto político transnacional globalizado”. O desenvolvimento do sistema capitalista no século XXI configura alterações e manifestações nas diretrizes neoliberais, sustentadas por orientações ideológicas presentes, sobretudo, no campo científico e político, as quais é denominada de *novo neoliberalismo* (PUELLO-SOCARRÁS, 2021, p. 39).

O novo neoliberalismo se apresenta como reformulação dos preceitos econômicos e políticos que têm estruturado o neoliberalismo, por meio do anúncio de “[...] novas fórmulas governamentais [...]” e de “[...] mudanças instrumentais [...]” com foco no combate ao antagonismo histórico social e econômico que o modelo econômico carrega em sua matriz, bem como ofensiva à crise econômica cíclica que lhe é intrínseca e como forma de renovação da alienação ideológica que já se apresentara exaurida (PUELLO-SOCARRÁS, 2021, p. 39).

A trajetória ideológica atual do capital, o novo neoliberalismo, adquire contornos mais nítidos sob o discurso de fortalecimento do Estado para sua atuação junto ao capital local e transnacional no enfrentamento da crise financeira global ocorrida entre os anos 2007 e 2008. Para isso, resgata a necessidade de “[...] reorganização dos aparatos estatais e reestruturação das políticas públicas [...]” (PUELLO-SOCARRÁS, 2021, p. 46).

A reconfiguração estrutural, econômica e política assumida se robustece por diferentes mecanismos e se manifesta na “[...] exploração redobrada, sobre-exploração do trabalho, da natureza [...]” e, principalmente na exacerbação das

contradições sociais, já presentes em períodos anteriores, mas “[...] agora elevadas ao extremo limite [...]” (PUELLO-SOCARRÁS, 2021, p. 47-48).

O desamparo com a classe trabalhadora²⁸ é palpável. O Estado, ao promover a desregulamentação do trabalho, reforça a significativa perda de direitos da classe trabalhadora por meio de políticas que estimulam e intensificam os níveis de exploração do trabalhador que se depara com elevados níveis de subemprego e desemprego e precarização das relações trabalhistas e sociais (ALVES; ANTUNES, 2004).

O Estado assume posição elementar no condicionamento dos mercados para a sustentabilidade e permanência da relação capitalista. A buscar edificá-la, se afasta ainda mais dos compromissos com a classe trabalhadora e se torna disciplinador e penalizador daqueles que se encontram à margem do ideário institucionalizado. Nas palavras de Wacquant (2009, p. 80) *apud* Puello-Socarrás (2021, p. 52), temos:

[...] a instalação de um Estado centauro liberal para cima e paternalista para baixo que apresenta faces radicalmente diferentes nos dois extremos da hierarquia social: um rosto bonito e atento para as classes média e alta, e um rosto temível e sombrio para a classe baixa.

As políticas públicas, nesse ínterim, refletem a conjuntura em questão. Sua potencialidade, que antes já era mediana, torna-se moderada e têm como foco os indivíduos em condições extremas de marginalização e dissociação com a sociabilidade ordenada:

[...] O princípio reitor da ação pública neste campo não é a solidariedade senão a compaixão; seu propósito não é fortalecer os laços sociais senão reduzir as desigualdades, mas apenas para

²⁸ Alves e Antunes (2004) afirmam que a classe trabalhadora hoje, na fase de mundialização do capital financeiro, [...] compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho, não se restringindo aos trabalhadores manuais diretos, incorporando também a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo que vende sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário. Para os autores, a classe trabalhadora hoje, também denominada de “classe-que-vive-do-trabalho”, é “[...] mais fragmentada, mais heterogênea, mais complexificada” dado os contornos adquiridos pela intensificação, agora a nível máster, das formas de exploração do trabalhador moderno. Acrescenta-se que o novo proletariado da indústria de serviços do século XXI, são denominados de infoproletariado/cibertariado por Antunes (2018). O autor os conceitua como um segmento “[...] desprovido do controle e da gestão do seu labor que cresce de maneira exponencial, desde que o capitalismo fez deslanchar a chamada era das mutações tecnológico-informacionais-digitais” (ANTUNES, 2018, p. 79).

aliviar as mais gritantes dificuldades e para demonstrar a empatia moral da sociedade para com seus membros despossuídos, embora merecedores de sua ajuda [...] Além disso, o Estado penal hipertrofiado que pouco a pouco está substituindo ao Estado de bem-estar social no nível mais baixo da estrutura de classes - ou suplementando-o, de acordo com uma divisão do trabalho pelo gênero - é incompleto, incoerente e muitas vezes incompetente, de modo tal que não pode cumprir às expectativas pouco realistas que lhe fizeram nascer nem as funções sociais que lhe são próprias pela sua missão (WACQUANT, 2009, p. 80 *APUD* PUELLO-SOCARRÁS, 2021, p. 52).

Como mecanismo de difusão dos valores capitalistas, o Estado e o novo neoliberalismo adotam o discurso do *empreendedorismo* como alavancador do progresso econômico e impulsiona, no campo do discurso e por meio de suas ações a redefinição de uma nova classe de proletário que Puello-Socarrás (2008) denomina de empreendedor.

[...] esse deslocamento é produto da materialidade macrossocial progressivamente corporificada pelas novas configurações sistêmicas e pelos encadeamentos macroeconômicos das formas inéditas de acumulação que representam, nas palavras de Chenais, o domínio do capital financeiro, o "governo da empresa" e a "governança corporativa" no quadro do regime de acumulação financeirizada.

O empresário/empresário é então uma demanda epistemológica - ideológica e política- que gera uma compreensão muito mais funcional/ajustada da fase do capitalismo avançado e, sobretudo, sintetiza as categorias necessárias à ideologia neoliberal que permitem absorver e enfrentar analiticamente as maiores complexidade sistêmica, articulação instável e interdependência entre as realidades econômicas, políticas e sociais contemporâneas, inexistentes no passado (PUELLO-SOCARRÁS, 2008, p. 85-86, *tradução nossa*).

Porém, como o autor destaca, é mais do mesmo. A categoria "empreendedor" remete à racionalidade, à competitividade, à individualidade e à liberdade, as quais são próprias do sistema capitalista. O indivíduo se torna empresário dele mesmo e, diante disso, dono de sua própria força de trabalho, detentor de sua própria renda. Há uma cruel realidade mascarada sob esse discurso: o indivíduo empreendedor está jogado às traças em relação às suas condições de trabalho, à cobertura previdenciária. Ou pior, essa última sequer existe.

Além disso, o que assistimos é a degradação das relações sociais e o negligenciamento do Estado no que diz respeito à formulação e/ou à proposição das

normativas para regulamentação desse trabalho. Tudo isso direciona à fragmentação da classe trabalhadora, pois:

O empreendedor é sempre um indivíduo – não um grupo, uma equipe, um comitê ou uma organização. Isso reside no fato de que apenas os indivíduos podem perceber [situações de lucro ou benefício]. É claro que várias pessoas sempre podem cooperar e orientar umas às outras, mas a inovação ou descoberta sempre ocorre no nível individual. (JOHNSSON, 2005 *apud* PUELLO-SOCARRÁS, 2008, p. 88, *tradução nossa*).

Os efeitos para a “classe-que-vive-do-trabalho” (ANTUNES, 2009, p. 37) são desastrosos. A intensificação da desigualdade e da miséria são aprofundadas, ao passo que a concentração de renda é fortemente impulsionada pelas mudanças no setor produtivo, o que direciona o proletariado à subalternização e à culpabilização pela situação atual do país. Desta maneira, empreender é a única e mais inteligível ação a se tomar.

Puello-Socarrás (2021) evidencia que o “empreendedorismo público” se constitui a partir do novo ordenamento político operacional do Estado na base da Pós-Nova Gestão Pública²⁹ (Pós-NGP). A perspectiva adotada, como já mencionado, é a necessidade de fortalecimento do Estado para a orientação dos processos de desenvolvimento econômico.

O foco das medidas empreendidas pela Pós-NGP é a modernização do setor público para atender mais eficientemente o cidadão e com maior responsabilidade. O modelo abre espaço para outros setores, além do público, no atendimento ao cidadão sugerindo parcerias (redes) entre Estado e sociedade e atores da iniciativa privada (CAMÕES; CAVALCANTE, 2015).

Cavalcante (2018, p. 19-20) explicita as tendências da Pós-NGP:

- a) *colaboração e parcerias*: processos colaborativos de variadas formas;
- b) *redes*: atuação em redes na provisão de serviços públicos;
- c) *visão integrada e holística*: serviços públicos integrados e perspectiva da administração como um todo – coesa e coerente;

²⁹ Fundamentados em atores como Cavalcante e Camões (2015), Cavalcante (2018), consideramos que não houve rupturas ou descontinuidades nas práticas de gestão dos serviços públicos. O processo aponta justamente para o contrário: “[...] os princípios e as diretrizes que vêm norteando as práticas de gestão constituem um processo mais de continuidade e incrementalismo do que propriamente ruptura com o paradigma anterior” (CAMÕES, 2018, p. 19).

- d) *coordenação e controle*: fortalecimento das capacidades de coordenação e monitoramento das políticas estratégicas, especialmente pelo núcleo de governo;
- e) *accountability*: processos de ampliação da prestação de contas e capacidade de respostas da administração pública à sociedade;
- f) *participação e engajamento*: ampliação de canais de participação social no policy-making e fomento ao envolvimento da sociedade;
- g) *e-government*: incorporação frequente do uso de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público, bem como acesso e envolvimento do cidadão;
- h) *liderança*: importância do papel do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública, sobretudo em processos empreendedores;
- i) *fortalecimento da burocracia pública*: profissionalização e valorização do quadro funcional do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente, interdisciplinar e responsivo à sociedade.

A atuação em redes no processo de construção, implementação, execução e monitoramento das políticas públicas daria maior legitimidade ao Estado que, segundo o modelo, é o principal agente na resolução das questões políticas, mas não o único. Nesse sentido, o controle e a responsabilidade pela elaboração de políticas públicas para atender as mazelas sociais advindas das antinomias capitalistas não cabe somente ao Estado, mas também aos diferentes atores incluídos nos processos de gestão pública (CAMÕES; CAVALCANTE, 2015).

Na busca pela efetividade e legitimidade da administração pública, e pela sua aproximação com o cidadão, há a introdução de inovações tecnológicas nos processos de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, processo denominado por Dunleavy et al (2005) como *Digital-Era Governance*. A premissa é de que o uso das tecnologias no setor tornaria os processos mais ágeis e mais responsivos (CAMÕES; CAVALCANTE, 2015).

A preocupação com a percepção do cidadão em relação ao atendimento e serviços prestados pelo Estado é verificado na perspectiva de *Gestão do Valor Público*. Por isso,

[...] considera central a percepção do cidadão tanto como usuário quanto participante ativo do processo de construção das políticas governamentais, sendo o envolvimento e a colaboração elementos chave à administração pública. A colaboração se insere como componente de superação da diretriz de competição do NGP e como fonte de legitimidade e apoio à administração pública. Logo, ganha destaque na gestão o foco relacional e objetivos múltiplos e compartilhados, em detrimento à ênfase em resultados e metas de desempenho (CAMÕES; CAVALCANTE, 2015, p. 5).

No Brasil, as ações do governo federal em convergência com a Pós-NGP figuram a partir do ano de 2007 com a criação do “Portal da Transparência” da Controladoria Geral da União. O objetivo do serviço é permitir à população acompanhar os investimentos e gastos do governo federal. O serviço veio de encontro às premissas de transparência das ações públicas e responsabilização direcionada aos cidadãos por tudo que é público. Na esteira, outras iniciativas posteriores refletiram a promoção do governo eletrônico enquanto forma de propiciar o acesso e a participação da população aos processos que envolvem a administração pública (CAMÕES; CAVALCANTE, 2015).

No ano de 2015, baseado em projeções economicistas para a sociedade e impulsionado pelos processos de modernização e reforma da gestão pública tomando o mercado como eixo central para o desenvolvimento do país, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)³⁰ propôs um programa, intitulado *Uma Ponte para o Futuro* (2015), publicado em 29 de outubro de 2015 durante congresso nacional da Fundação Ulysses Guimarães, com vistas a nortear a presidência do governo provisório³¹ de Michel Temer (2016-2018).

Todo o documento é atravessado por recomendações para potencializar a eficiência estatal a partir do que é compreendido como “Estado funcional”. De acordo com o documento, para ser funcional o Estado precisa “[...] distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade” (PMDB, 2015, p. 4). Em outras palavras, o “Estado funcional” é ativo naquilo que não interessa ao mercado e displicente com aquilo que atende aos interesses da iniciativa privada.

O documento aponta que a funcionalidade do Estado é determinada essencialmente pela política, “[...] o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos [...]” e, portanto, “[...] é a política que vai decidir se um país será rico ou pobre” (PMDB, 2015, p. 4). Assim sendo, verifica-se a ênfase atribuída à política enquanto força central para a reversão do quadro econômico atual do país oriundo de ações

³⁰ Atualmente Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

³¹ Michel Temer assumiu a presidência do país após a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República no dia 31 de agosto de 2016 para um governo que duraria 16 meses.

desacertadas de governos anteriores que ampliaram excessivamente programas e benefícios sociais e tornaram o Estado economicamente insustentável.

Nessa perspectiva, lança aos dirigentes políticos do país a tarefa de ajustar as contas públicas, que deveria ocorrer por meio da promoção de reformas estruturais da máquina pública reconhecidamente apontadas no documento como pesadas para a população usuária dos serviços públicos.

A solução destas questões não é apenas de natureza técnica: depende de decisão política. Na ausência de uma ação forte e articulada, que conduza a um conjunto de reformas nas leis e na constituição, a crise fiscal não será resolvida e, ao contrário, tende a tornar-se cada vez mais grave (PMDB, 2015, p. 7).

As recomendações têm como foco, além da redução do tamanho do Estado, a sua operacionalização por meio da proposta de governança modernista que aqui denominamos de Pós-NGP. Os ajustes propostos são de longo prazo e miram as áreas da saúde, da educação, da assistência social, da previdência social entre outras e prevê a mudança até mesmo jurídica para que realmente se concretizem.

Nesse sentido, verificamos que o Estado funcional defendido no documento é um modelo político gerido e orientado para o mercado, com foco na intensificação de medidas centradas “[...] na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos, realizar ajustes legislativos em áreas críticas” (PMDB, 2015, p. 17) e que utiliza de alguns aparatos gerenciais para concretizar suas propostas, como a Pós-NGP.

Nesse íterim, sublinhamos que a forma organizacional incorporada pela Pós-NGP e pelo documento *Uma ponte para o futuro* é de maior eficiência Estatal por meio de sua redução, que deveria ocorrer por meio da privatização e/ou publicização do aparato administrativo do Estado. O documento revela foco na preocupação com a iniciativa privada e desarrimo com as parcelas menos abastadas na sociedade. No intuito de distanciar o Estado de suas responsabilizações, se ancora na Pós-NGP e defende o protagonismo do cidadão nos processos decisórios e controladores sobre as políticas públicas.

Reforça e incentiva, nessa direção, o desenvolvimento de mecanismos que propiciem a referida participação e empoderamento dos cidadãos, tais como conselhos, orçamento participativo, conferências com ênfase na democratização da gestão pública e nas experiências dos usuários das políticas públicas. Promove a

competitividade entre os órgãos públicos ao defender que o cidadão tem o direito de escolher e buscar os melhores serviços seja na iniciativa pública ou privada (CAVALCANTE, 2018).

Sobre o referido documento, Moreira e Souza (2019, p. 35) reiteram que:

[...] conduz para um sucateamento das instituições públicas, desmonte do Estado na área social e um fortalecimento em autoritarismo, repressão e cerceamento, uma vez que centra as suas medidas no fim de modelos de financiamento da educação e saúde, implantação de um orçamento impositivo, fim das indexações para salários, benefícios previdenciários, orçamento com base zero, planejam estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, implantar maiores tarifas para os concessionários privados de serviços públicos, fim do Regime de Partilha para o Pré-Sal, redução dos gastos sociais em assistência social, saúde, educação, fim da CLT, entre outros.

O contexto político e econômico abordado pelas autoras, e no decorrer dessa subseção, traduz o projeto político-social de classe em que a produção/reprodução social em nível nacional encontra-se cada vez mais subordinada aos ditames do capital transnacional. A centralidade creditada ao mercado molda a vida social em todas as suas facetas e o capital em seu processo expansionista desmedido requer apoio do Estado enquanto não mais apenas protetor da propriedade privada, mas garantidor dos meios de acumulação que, mediante o movimento evolutivo do capital, também se aprimoraram. Agora se alicerçam no capital fictício, representado em um sistema fraudulento e distorcido já previsto por Marx e publicado posteriormente por Friedrich Engels, citado no fragmento que abre essa subseção.

O fato é que o Estado precisa e é formado por instituições e, destarte, difundem princípios, ideais e valores na formação dos sujeitos para sua atuação junto ao modelo econômico atual. A educação infantil, enquanto primeira etapa da educação básica nacional, encontra-se no rol dos componentes constituintes do aparato do Estado para a reprodução, afirmação e consolidação dos princípios capitalistas. Ao longo da história, o tratamento direcionado à infância, pelo Estado e por diversos segmentos sociais, atendeu às diversas necessidades impostas pelo movimento evolutivo da sociedade. É sobre essa questão que a próxima subseção enfocará.

2.2 Políticas públicas de atendimento à infância e sua relação com a Educação Infantil

Ancorada em instituições e práticas variadas, a vida humana, tomada como uma possibilidade, vem sendo objeto de inúmeras abordagens. Uma delas faz aparecer uma representação da vida em segmentos, procurando caracterizar por meio de múltiplos discursos, cada um a seu modo, as especificidades das 'etapas da vida'. **É no interior desse complexo movimento que a 'infância' passa a adquirir contornos mais nítidos e um estatuto próprio, sendo nele e por ele construída e reconstruída.** No entanto, para muitos, tal processo se apresenta marcado por uma espécie de invisibilidade fazendo com que a segmentação da vida e a própria ideia de infância sejam admitidas como 'naturais', como uma espécie de necessidade biológica e não como um artefato social (GONDRA, 2005, p.9, grifos nossos).

O fragmento apresentado possui notável relevância ao chamar atenção para a incursão analítica sobre as políticas públicas de atendimento à infância, a atuação dos sujeitos e das instituições, imbricados na formulação, proposição e implementação de ações à infância e as representações criadas ao longo do tempo acerca da vida e suas etapas, especialmente a infância, em consonância com um projeto global hegemônico de desenvolvimento econômico, que é o sistema capitalista de produção.

Por isso, buscamos nessa subseção realizar uma retrospectiva histórica do atendimento dirigido à criança de até seis anos no Brasil³², correlacionando os antecedentes históricos com as mudanças ocorridas no seio da sociedade atual, em particular, no campo educacional. Tal encaminhamento se justifica porque consideramos que a atuação das instituições direcionadas à educação da criança pequena, atendeu e ainda atende, às diversas demandas sociais impostas por alterações na dinâmica familiar e do mercado de trabalho, decorrentes do movimento do capitalismo (FARIAS, 2005).

Cabe salientar que embora a trajetória histórica da criança brasileira possua contornos distintos da criança europeia, Ariès (1879), autor historiador francês que analisou o conceito de infância na Idade Média, por meio da iconografia e um dos principais autores utilizados como referência por diversos pesquisadores da área da

³² O recorte etário justifica-se na delimitação do objeto de pesquisa. O PCF atende crianças nessa faixa etária, conforme estabelece o Art. 2º da Portaria do Ministério da Cidadania nº 664, de 2 de setembro de 2021: "O Programa Criança Feliz tem como público prioritário gestantes e crianças de até setenta e dois meses e suas famílias [...]" (BRASIL, 2021).

infância, ofereceu significativas contribuições na compreensão do desenvolvimento das relações culturais, econômicas e sociais, pelas quais a infância passou ao longo dos anos. Pardal (2005) notou, por exemplo, que no Brasil, durante o período escravista, a forma que a criança era vista e tratada pelos adultos aproximava-se com a descrição realizada pelo autor durante o Antigo Regime na França³³.

No período escravista, a composição de família patriarcal brasileira predominava e o tratamento dispensado à criança variava conforme à classe social em que estava inserida. As famílias mais abastadas ofertavam instrução nas escolas comandadas pelos jesuítas ou em suas próprias casas, já as crianças escravas eram tratadas de modo totalmente diferente:

[...] A sociedade usurpava da criança negra o direito à infância. Logo que nascia, ela não tinha direito ao leite e aos cuidados maternos. Assim como na Europa, as senhoras da casa-grande não amamentavam seus filhos, entregavam-nos aos cuidados de uma ama-de-leite, que era obrigada a retirar tal sustento da boca dos seus próprios filhos (FARIAS, 2005, p. 41).

Devido à intensa condição social de escravidão do negro no Brasil, muitas escravas optavam por não terem filhos, entretanto era comum a incitação da “adultização” da criança por meio da prática sexual com escravas e raparigas. O abandono dos filhos pelas escravas e pelas demais famílias em virtude da inexistência de políticas públicas dirigidas às famílias pobres, em um cenário de mudanças no mercado de trabalho provocadas pela Revolução Industrial, levou à criação, no século XVII, das primeiras medidas de assistência à essas crianças por meio do sistema de criação de enjeitados. Esse sistema consistia em um mecanismo de acolhimento e cuidado, mesmo que precário, aos recém-nascidos abandonados (enjeitados) por instituições de caridade:

O sistema de criação de enjeitados ocorria da seguinte forma: os enjeitados eram apresentados à Câmara, que, por sua vez, pagava as mensalidades e criadores ou amas-de-leite para que criassem essas crianças. Esses tutores tinham a obrigação de, periodicamente, apresentar a criança à Câmara, o que na prática não ocorria, pois muitas não retornavam e outras morriam (FARIAS, 2005, p. 43).

³³ Sistema político e social da França anterior à Revolução Francesa (1789).

Em 1726, foi fundada a Casa dos Expostos na Bahia e, mais adiante, no Rio de Janeiro e em Recife. Todavia, a prática não foi exitosa e os índices de mortalidade infantil apresentados eram extremamente altos devido às condições precárias de operacionalização dessas instituições. Esse fato colocará, posteriormente, a criança e sua mãe, sobretudo a criança advinda de famílias pobres, na mira do movimento higienista. O intuito do movimento era a inserção de práticas higienistas, consideradas adequadas para o desenvolvimento da criança, com vistas a redução dos índices de mortalidade infantil (FARIAS, 2005).

O movimento higienista contribuiu para o remodelamento da organização familiar e introduziu novas funções familiares a partir do tratamento direcionado à criança. A criança, antes protelada e, muitas vezes, negligenciada, no que diz respeito às particularidades do seu desenvolvimento biológico, passa agora a ser o sujeito que representa o futuro do país e é sobre ela que o Estado deposita boa parte de suas ações com foco na sua formação social para atuar futuramente na sociedade (FARIAS, 2005).

Conforme já mencionado, até o período em questão, o Estado era omissivo no que tange à proposição de políticas de atendimento voltadas para a criança e sua família. A Igreja, por sua vez, tinha presença marcante e relevante para esse segmento. O Estado começa a dar os primeiros passos na área da infância a partir de 1879 quando, fortemente influenciado pela Europa, em face das transformações econômicas, sociais, políticas e culturais ocorridas na sociedade “[...] pela incorporação das mulheres à força de trabalho assalariado, na organização das famílias, num novo papel da mulher, numa nova relação entre os sexos [...]” demandaram a criação de serviços de atendimento à infância pobre e abandonada (BUJES, 2001, p. 15).

As creches surgiram no Brasil com a finalidade de “liberar a mão-de-obra da mãe pobre” para o trabalho (PARDAL, 2005, p. 62) e de formar, por meio da educação, “[...] um indivíduo produtivo e ajustado às exigências desse conjunto social” (BUJES, 2001, p. 15). A pobreza era considerada um risco eminente para o desenvolvimento social e econômico e, portanto, deveria ser combatida. O atendimento desenvolvido no interior dessas instituições protagonizava-se práticas higienistas e de formação da moral e dos bons costumes. Kuhlmann Júnior (2000) sublinha que o propósito das creches e maternais era preparar a população pobre para a submissão social:

A concepção da assistência científica, formulada no início do século XX, em consonância com as propostas das instituições de educação popular difundidas nos congressos e nas exposições internacionais, já previa que o atendimento da pobreza não deveria ser feito com grandes investimentos. A educação assistencialista promovia uma pedagogia da submissão, que pretendia preparar os pobres para aceitar a exploração social. O Estado não deveria gerir diretamente as instituições, repassando recursos para as entidades (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 8).

Sendo assim, compreende-se que as práticas sociais desenvolvidas na área da infância expressam uma intervenção social de cunho filantrópico empenhada na garantia do desenvolvimento do sistema econômico. Para tanto, as práticas desenvolvidas pelas instituições se destinavam “[...] a garantir a acumulação e a legitimidade dos meios de reprodução, através da regulação do acesso e/ou exclusão à riqueza social produzida” (NUNES, 2005, p. 73).

Lara e Moreira (2012) relatam a forte influência de questões sanitárias na agenda educacional, com grande enfoque para a prevenção de doenças e inspeção médico-escolar. Segundo as autoras, privilegiava-se os cuidados com a higiene infantil visando o combate à mortalidade infantil:

As propostas consistiam do projeto geral de saneamento e de puericultura como forma de divulgar os cuidados com a higiene infantil. A puericultura era considerada como a ciência da família e conduzida com a colaboração confiante da mãe e do médico, do amor materno esclarecido pela ciência. Além disso, também era entendida como a ciência que tem por fim pesquisar os conhecimentos relativos à reprodução e à conservação da espécie humana. Neste sentido, a puericultura desdobrava-se em uma perspectiva de controle racial, adotando princípios da eugenia, concepção racista que ganhava espaço nesse período (LARA; MOREIRA, 2012, p. 82 *apud* KUHLMANN JÚNIOR, 1998).

As mudanças no plano econômico, ocasionadas pelo relevante desenvolvimento industrial e urbano vivenciado pelo país nos anos 1930, posicionaram a criança no bojo da intervenção social estatal. De cunho assistencialista e para os mais pobres, as práticas se alicerçaram no campo jurídico para o estabelecimento de um padrão de proteção à infância (NUNES, 2005).

A política da minoridade, proposta pelo Código dos Menores de 1927, posicionaram a criança abandonada enquanto vítima da sociedade, mas a

colocaram também como ameaça à ordem social. Nesse ínterim, tinha espaço para atuação tanto da filantropia quanto do Estado. Para a primeira, a função era atender aos abandonados, já para o segundo, cabia a repressão aos “delinquentes” (NUNES, 2005).

A dualidade presente no padrão de proteção social legitimado até os anos 1990 refletiam aquilo que era conveniente para o sistema econômico que ainda engatinhava no país: cabia à filantropia recuperar aqueles indivíduos que possuíam possibilidades de reintegração à sociedade por meio do trabalho e ao Estado restava reprimir os pobres que situavam-se a margem da perspectiva desenvolvimentista projetada.

Os anos 1970 são marcados pela entrada da infância no âmbito científico. As pesquisas³⁴ apontavam estreita relação entre o abandono e a pobreza e embasaram, nos anos 1980, no modelo intervencionista estatal adotado na área da infância na década seguinte. A promulgação da Constituição Federal, em 1988, outorgou novo status social às crianças no âmbito de formulação das políticas públicas destinadas à infância, pois passou a considerar a criança pequena como sujeito de direitos e “é a partir desse novo *status* social esses sujeitos passam a ter direito à maior atenção na formulação de políticas públicas que considerem o direito ao acesso a serviços como saúde, educação e assistência social” (PEREIRA, 2019, p. 17).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 avançar ao desvincular a creche da assistência social e promovê-la para o campo da educação, nomeando e situando a creche, instituição marginalizada e desacolhida pelo poder público até então, ela ainda atrelava a oferta da educação infantil ao direito dos trabalhadores urbanos e rurais em terem assistência para cuidar dos seus filhos enquanto trabalhavam, portanto, enquanto condição necessária para a melhoria do quadro social desses trabalhadores.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado na década seguinte e consolidado pela Lei 8.069/90, inaugura a natureza sociojurídica de atendimento à infância e adolescência que até hoje se configura em curso no país (BRASIL, 1990). Assentado no universalismo das políticas sociais, ressalta a importância da

³⁴ Realizadas pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, em 1976.

articulação de diferentes políticas setoriais tais como saúde, educação, moradia e trabalho para a consolidação do que denomina de efetivação da proteção social.

O reconhecimento da criança e do adolescente *como sujeito de direitos* provoca importantes mudanças nas instituições destinadas ao atendimento desse público e suscita também a necessidade de [...] estruturação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente com base na descentralização política e administrativa e na participação da sociedade civil organizada” (NUNES, 2005, p. 90).

De acordo com Frigotto e Ciavatta (2003), nos anos de 1990 em diante, foi consolidado no Brasil um projeto societário em face as demandas do grande capital internacional. Segundo os autores, o esboço que se apresentara dava-se mediante o ajustamento da sociedade e, por conseguinte, de suas necessidades, ao imperativo de desenvolvimento social com vistas à adequação do país à nova agenda global do capitalismo.

A educação infantil, nesse período, foi intensamente influenciada por orientações políticas do BM que, em conjunto com outros organismos internacionais, operaram na divulgação e instauração de prioridades e estratégias basilares para as políticas sociais destinadas à população pobre. A concepção de educação infantil, defendida pelo referido organismo,³⁵ contrastava com aquela proposta na Constituição Federal de 1988, uma vez que, como pode-se notar, a instrumentalizava para o atendimento das necessidades dos segmentos populacionais mais vulneráveis economicamente (ROSEMBERG, 2003a).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, consolidou a educação infantil no cenário da legislação brasileira ao iniciar o processo de descentralização e municipalização dessa etapa de ensino, cujos municípios passaram a ter por incumbência “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental” (BRASIL, 1996, online). Esse novo arranjo na disposição do ensino das crianças vinha de encontro com as diretrizes do PDRAE, já que buscava minimizar os investimentos na educação pública ao passo que se propusera aumentar a sua cobertura.

³⁵ De acordo com Rosemberg (2003b, p. 186), o BM “atribui ao DI16 [desenvolvimento infantil] uma função instrumental, visando a prevenir ou compensar carências de crianças pobres, procurando, especialmente, maior eficiência do ensino fundamental e, assim, combater o ‘círculo vicioso de reprodução da pobreza’”.

No cenário de (des)estruturação dos serviços públicos sociais, fixado pelo PRDAE, marcado, nomeadamente, pela transferência de responsabilidade sobre os serviços públicos, privatização total ou parcial dos serviços acompanhada da descentralização, focalização e publicização das políticas sociais, as políticas de atendimento à infância, sobretudo à educação infantil, revelam o compromisso do país com o grande capital em detrimento dos interesses e necessidades das camadas mais baixas da população brasileira (LARA, 2007).

O princípio de dualidade que rege a operacionalidade da máquina pública é a liberdade de procurar por melhores serviços para a população que recebe as rendas mais altas e, para os demais segmentos da população, o de qualidade questionável ofertado pelo Estado. A focalização expectada é de direcionamento preferencial dos gastos públicos³⁶ aos mais pobres (LARA, 2007).

Rosemberg (2002) indica que as políticas sociais hospedam diferentes interesses e necessidades pertencentes aos diversos segmentos que compõe a sociedade, todavia, o catalisador é o interesse do grande capital. Pereira (2012, p. 731) destaca que:

[...] sob o signo de uma nova ética capitalista de regulação social, que condena a proteção pública como direito devido pelo Estado, as políticas sociais enredaram-se na engrenagem da competitividade capitalista mundial, que têm como linha-mestra as regras antissociais do mercado.

O projeto de educação infantil, defendido a partir dos anos 1990 priorizou a criança no âmbito das políticas públicas com vistas a superar os indicadores de desigualdade social e econômica apresentados pelo país. Foram significativas as conquistas no terreno dos direitos da infância e da juventude no período, porém Lara (2007) chama a atenção para as políticas sociais desencadeadas. Segundo a autora, o ato de empunhar os consignas de sucateamento e enxugamento do Estado, marcado pela desestruturação e focalização das políticas sociais, bem como pela descentralização, acompanhada de privatização dos serviços, tem impactado

³⁶ Leia-se serviços públicos. A preferência conceitual empregada deve-se ao fato de que no Estado neoliberal o investimento em políticas públicas é considerado gastos que corroem o orçamento público e enfraquecem o mercado, pois a lógica neoliberal é de que o Estado oferte o mínimo possível de serviços e deixe o cidadão livre para procurar no mercado aquilo que deseja e que melhor se adapte às suas necessidades (MORAES, 2001).

diretamente nas políticas sociais destinadas à infância, em especial, a educação infantil:

A proposta de focalização efetivada pelo Estado neoliberal garante uma educação infantil que não possui a prioridade necessária, reflete que estas políticas de atendimento nos países periféricos são fortemente influenciadas por modelos ditos “não formais”, baixo investimento defendido por organismos multilaterais (LARA, 2007, p.203).

A supramencionada autora observa que as políticas projetadas carregam traços compensatórios da pobreza e desigualdade social ocasionadas pelo acirramento da relação capital versus trabalho. A redução do investimento enredou a baixa qualidade e focalização dos serviços prestados pelo Estado à população mais carente contrariando o que estava previsto nas leis criadas na conjuntura, que era a atenção integral e prioridade absoluta às crianças e adolescentes (LARA, 2007).

Para além, a proposta de focalização, regida substancialmente por premissas econômicas, debilitou os sistemas educativos que, nesse íterim, deveriam ser guiados por “maior eficácia com o menor impacto possível nos gastos do setor público, de modo a cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal” (DI PIERRO, 2001, p. 323).

Ao analisar as políticas de educação infantil contemporâneas nos países periféricos, como o Brasil, Lara (2007) explicita sobre a regulação social objetivada pelo Estado e mascarada por um discurso de “modernidade e cientificidade do cidadão racional” (LARA, 2007, p. 205). De igual modo, discurso de igualdade social cedeu lugar para a igualdade de oportunidades e isso impactou as políticas, pois diante desse “[...] processo de modificação e alteração, os mecanismos administrativos e pedagógicos têm agora no mercado e na lógica privada seus princípios” (LARA, 2007, p. 207).

A erosão do Estado, com efeito penoso para as políticas sociais, observada no país desde os anos 1990, mas intensificada a partir do ano de 2016 e causada por uma crise estrutural do capital, reflete na redução de recursos para as políticas para a infância. A política de contingenciamento, promovida pelo governo provisório de Michel Temer através da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016), reduziu drasticamente o investimento em educação e a promoção de um Estado mínimo

abre espaço para a atuação do setor privado nos setores que até então estavam sob responsabilidade do setor público.

Os organismos internacionais servem de legitimadores ao defenderem e proporem modelos de políticas de baixo investimento e pontuais para os países ditos subdesenvolvidos³⁷. Diante disso, o que se observa desde a década de 1990 é que houve uma focalização do poder público em parametrizar a educação infantil no país. Como alguns desdobramentos, podemos elencar a criação do documento *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil* e a elaboração do *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (RCNEI), no ano de 1988, ambos sob coordenação do Ministério da Educação. No ano seguinte, foi publicada as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*, pelo Conselho Nacional de Educação. Essa, foi atualizada posteriormente no ano de 2010. Em 2006 foi publicado o documento *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, contando com a colaboração produtiva da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), UNICEF, UNESCO e Movimento Inter fóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Todos os documentos citados estabeleciam critérios de organização física e pedagógica das instituições ofertantes dessa etapa de ensino no país. Além do mais, o RCNEI caracteriza a infância e reconhece a instituição ofertante de educação para a criança como um dos principais espaços pelos quais ela emerge nas relações éticas e morais que sustentam a sociedade atual:

A criança é um ser social que nasce com capacidades afetivas, emocionais e cognitivas. Tem desejo de estar próxima às pessoas e é capaz de interagir e aprender com elas de forma que possa compreender e influenciar seu ambiente. Ampliando suas relações sociais, interações e formas de comunicação, as crianças sentem-se cada vez mais seguras para se expressar (BRASIL, 1998, p.21).

Nesse sentido, a ênfase recai, motivada pelo Plano Nacional de Educação de 2001, aprovado pela Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), na qualidade de oferta da educação infantil. A busca por padrões de referência para a educação infância encontra-se claramente expressa no documento *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* (BRASIL, 2006), contudo, o que se

³⁷ O modelo de atendimento à infância gradualmente divulgado pelos organismos internacionais a partir dos anos 1990 será abordado na seção seguinte.

via é o descompasso dessa política com a de atendimento do ensino fundamental devido a prioridade outorgada à essa etapa de ensino. Comprova a assertiva anterior, a existência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) até o ano de 2006. Até esse período o financiamento da educação básica pública tinha como foco o ensino fundamental ao passo que a educação infantil era deixada de lado. Tal fato impulsionou a municipalização do ensino fundamental no país enquanto a educação infantil caminhara a passos lentos, muitas vezes, no período, ainda atrelada aos órgãos municipais de bem-estar social ou então segmentadas em instituições com condições físicas precárias” (KUHLMANN JR., 2000, p. 7).

Diante do parco dinheiro público que os municípios tinham para a oferta da educação da criança, prevaleciam práticas de primazia do atendimento a crianças pobres e com pais trabalhadores. Esse fato, indubitavelmente, não contribuíra para a superação da concepção educacional assistencialista previsto em lei, muito pelo contrário, a reforçava ainda mais.

No ano de 2007, com a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), é que ocorreu a previsão de recursos financeiros para a educação infantil e o país começou a presenciar os primeiros passos para a expansão da cobertura dessa etapa de ensino, paralelo, claro, a outros programas desenhados pelo governo federal para a educação da infância. São eles: *Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil* (Proinfância), criado no ano de 2007 (BRASIL, 2007); *Programa Brasil Carinhoso* (PBC), criado no ano de 2012 e (BRASIL, 2012), mais recentemente, o PCF, criado no ano de 2016 (BRASIL, 2016).

Ressalta-se que o Proinfância³⁸ foi a primeira iniciativa, em âmbito federal no país, no que se refere a um programa de construção e/ou reforma das escolas de educação infantil com base em um projeto arquitetônico considerando as especificidades técnicas e pedagógicas da educação da infância. Já o PBC incentivou os municípios a ampliarem as vagas para as crianças de 0 a 48 meses nas creches públicas e conveniadas com o poder público por meio do repasse de

³⁸ Para ver mais sobre o Programa Proinfância indicamos a dissertação intitulada “O Proinfância como política de acesso a educação infantil nas cidades do Sudeste Goiano” de Ângela Maria Barbosa Pires disponível em <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/7861/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Angela%20Maria%20Barbosa%20Pires%20-%202017.pdf>

recursos financeiros para custeio das matrículas ampliadas nos municípios, preferencialmente aquelas participantes do Programa Bolsa Família (PBF). Conforme dados apresentados pelo próprio Ministério da Educação, o avanço promovido na oferta de infraestrutura para esse segmento educacional foi considerável.

O PBC³⁹ integrou o Plano Brasil sem Miséria⁴⁰ e previa três eixos de ação: superação da extrema pobreza em famílias com crianças pequenas; ampliação do acesso à creche e ampliação do acesso à saúde. O programa consistia no repasse de recursos financeiros aos municípios como forma de incentivo à ampliação de vagas nas instituições ofertantes de educação infantil para as crianças beneficiárias do PBF.

O PCF é um programa que ainda está em curso no país, mas de imediato já coleciona uma série de críticas⁴¹ dado seu caráter retrospecto ao reiterar práticas biologistas, assistencialistas e vigilantes, ao prever o acompanhamento de famílias participantes do PBF por meio de visitas domiciliares por entrevistadores sem formação técnica ou pedagógica na área do desenvolvimento infantil em plena pandemia ocasionada pelo Coronavírus Sars-Cov 21 e seu alto grau de transmissibilidade, colocando em risco tanto as famílias participantes, quanto os entrevistadores atuantes no programa.

O fato é que dos programas citados, apenas o PCF está ativo, os demais foram sofrendo cortes de investimentos gradualmente, ao ponto de cessarem. A

³⁹ Para ver mais sobre o Programa Brasil Carinhoso indicamos a tese “Pelo direito à creche: uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015” de Soeli Terezinha Pereira disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49348/R%20-%20D%20-%20SOELI%20TEREZINHA%20PEREIRA%200.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴⁰ Política intersetorial instituída pelo Decreto Presidencial nº 7492 de 02 de junho de 2011 cujo objetivo era superar a condição de extrema pobreza da população brasileira, considerada como “[...] aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$70,00 (setenta reais)” (BRASIL, 2011, p. 1).

⁴¹ Araújo, Gomes, Pires e Ribas (2018) destacam que o programa revela um policiamento do Estado em relação às famílias atendidas, a desresponsabilização do Estado no que concerne às políticas públicas e a responsabilização das famílias pelo futuro das crianças.

Cavalcanti e Riveros (2019) revelam que o programa traduz o cenário político econômico atual marcado pelo retrocesso de redução de garantia de direitos por parte do Estado brasileiro e diminuição do financiamento público nas políticas sociais.

Membros do Conselho Municipal de Assistência Social do município de São Paulo recomendaram, em 2017, a não adesão do município ao Criança Feliz, por meio da Resolução nº 1162, ao apontarem problemas técnicos, operacionais e metodológicos presentes no Programa.

Tereza Campello e Ieda Castro, em matéria publicada no site Rede Brasil Atual, intitulada “Existe ‘criança feliz’ com pais desempregados, com fome e sem saúde?” enumeram equívocos conceituais e metodológicos em relação ao trabalho social com famílias presentes no Programa. Esse assunto será melhor aprofundado nas próximas seções.

epidemia causada pelo Coronavírus a partir de fevereiro do ano de 2020 acentuou o movimento já em curso e o que se nota é que nos últimos anos o investimento por parte do governo federal nas políticas públicas tem sofrido grande estagnação.

Pereira (2018) expressa que a partir do ano de 2016 acentuaram-se os retrocessos no campo das políticas públicas destinadas à criança brasileira, em particular, a educação infantil. Os rumos atuais da política brasileira, pressionada por poderosos interesses de classes, encontram-se influenciados por concepções obsoletas, conservadoras e equivocadas de criança e desenvolvimento infantil.

Nessa perspectiva de análise, segundo a autora:

[...] o que tem se assistido no Brasil desde o ano de 2016, são iniciativas que desrespeitam essas concepções, bem como significam um grande retrocesso, na medida em que se anunciam intenções de programas compensatórios que precarizam o atendimento às crianças pequenas (PEREIRA, 2018, p. 23-24).

Arelaro (2017) salienta que a aprovação da Emenda Constituição nº. 95/2016 ilustra a tendência de desvinculação do Estado a tudo aquilo que é social, pois ao congelar os recursos de investimentos sociais em áreas como a educação e a saúde provoca grandes impactos negativos nessas políticas. Estes se referem à dificuldade que os Estados e municípios enfrentarão no que se refere ao financiamento de políticas e ações afetas à manutenção e desenvolvimento do ensino:

Isso significa que nenhuma das metas previstas no PNE 2014/2024 para expansão e universalização da educação básica e superior, bem como as de valorização dos magistérios ou de qualidade de ensino, como a implantação do Custo-Aluno/ Qualidade (CAQ) ou o CustoAluno/Qualidade Inicial (CAQi) terão condições de ser implantadas (ARELALO, 2017, p. 214-215).

A autora registra ainda que a recente inclusão da educação infantil no documento Base Nacional Comum Curricular (BNCC) configura um grande equívoco em termos de concepções pedagógicas acerca da criança, da educação infantil e da finalidade das instituições ofertantes dessa etapa de ensino. De acordo com a autora, a divisão da educação infantil em educação da primeira infância de zero a um ano e seis meses, e de um ano e sete meses a três anos fragiliza a sua oferta ao resgatar preceitos desenvolvimentistas considerados superados por diversos especialistas da área da infância e desenvolvimento infantil.

Analisar as políticas públicas de atendimento à infância e sua relação com a educação infantil na fase atual do capitalismo brasileiro, impetra apreender as influências a nível mundial as quais essas políticas erigem em uma sociedade cada vez mais “hierarquizada constituída pela economia mundial” (CHESNAIS, 2010, p. 10). Embora haja particularidades de elaboração, implantação e execução que devam ser levadas em consideração, “no Brasil, as definições e os rumos da política social não estão imunes a influências internacionalmente hegemônicas, que, embora se processem de forma diferenciada, não estão desconectadas” (PEREIRA, 2012, p. 730).

No intuito de verificar as proximidades e distanciamentos das mudanças atualmente observadas nos fundamentos e práticas das políticas públicas de atendimento à infância com as recomendações de organismos internacionais para a área, a próxima seção se destina a discutir a agenda internacional⁴² para o atendimento à infância. Outrossim, indaga-se até que ponto a implementação de políticas e práticas educativas na educação infantil brasileira está afinada com os compromissos advindos da criação dessa agenda e quais as implicações desse mecanismo político de cooperação internacional para o atendimento à infância.

⁴² Dale (1998); Dale (2001) analisa a economia política internacional sob o prisma da economia capitalista mundial e, ao determinar os efeitos dessa conjuntura no campo educacional, identifica o que ele denomina de *Agenda Globalmente Estruturada para Educação*. Para o autor, existem forças supranacionais, representadas pelo poder econômico (ou grandes blocos econômicos), que se colocam acima do poder do Estado e a governabilidade dos países é atrofiada diante de grandes sanções ou pressões econômicas. Desse modo, os Estados são regulados de forma a operar única e exclusivamente em prol do capital, fazendo uso, para isso, inclusive dos sistemas educativos. Para aprofundar essas indicações ver Dale (1997); Dale (1998); Dale (2001).

3. AGENDA INTERNACIONAL PARA O ATENDIMENTO À INFÂNCIA E A EDUCAÇÃO INFANTIL

[...] a Constituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância **que já se** atribuía à educação infantil. [...] Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto (CURY, 1998, p. 11, grifos nossos).

A Constituição Federal de 1988 é, evidentemente, um marco histórico no campo dos direitos sociais em nível nacional, especificamente no que se refere ao nosso objeto de pesquisa, as políticas públicas de atendimento à infância brasileira. Entretanto, o fragmento que abre essa seção, assim como o grifo realizado, possui intencionalidade tangível ao direcionar nossa reflexão para os processos que a antecederam. A sua construção é fruto de intensas mobilizações de diversos segmentos sociais para a ampliação de direitos, especialmente mulheres que, diante da necessidade de se inserirem no mercado de trabalho, necessitavam de atendimento para seus filhos em creches e pré-escolas. Para além desses movimentos, a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, relevante documento publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1959, delineou os direitos presentes no documento atual.

Um ano após a publicação da Constituição, a ONU realizou a *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança*. Nesse evento, os 192 países participantes sincronizaram suas agendas para a priorização de políticas na área da educação, sobretudo, os países pobres e em desenvolvimento, como o Brasil. Fullgraf (2007) averigua que esse evento incitou a criação de uma agenda política internacional para a infância, uma vez que os dirigentes políticos de um expressivo número de países tiveram suas ações direcionadas para ações e políticas no campo da infância e sua proteção como estratégia de enfrentamento à pobreza e aproximação com o desenvolvimento econômico.

No ano de 1990, em Jomtien, na Tailândia, a Unesco, em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o UNICEF, o BM e o BID, realizaram a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, outro evento

internacional que foi um marco no sentido de gerar um contexto político favorável para o debate sobre a necessidade de maior investimento na educação infantil para as 155 nações participantes do evento, bem como devido ao fato de ter obtido uma grande quantidade de países comprometidos com a *Declaração Universal Direitos Humanos*, com o estabelecido em “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos; erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância” (UNESCO, 2002, p. 9).

Mediante Casassus (2001), a Conferência situou a educação primária como prioridade política para os países participantes e as recomendações derivadas do evento estiveram presentes nas reformas, projetos e programas de educação implementadas por países nos anos seguintes.

Jimenez e Segundo (2007) citam que as reformas promovidas pela Banco Mundial através da concessão de empréstimos a esses países se consolidaram no sentido de modernizar os países pobres e em desenvolvimento. Reformas estas, especialmente na área educacional, caracterizam-se pela aplicação de padrões de financiamento e de gestão dos sistemas de ensino (introdução do ensino à distância), definições de currículos (fragmentação dos currículos, redução do tempo de duração dos cursos, implementação de pedagogia das competências), dos processos avaliativos e modelos de formação docente vinculados, sobretudo, aos princípios empresariais e mercadológicos.

Em setembro de 2000, em Nova Iorque, foi realizado a Cúpula do Milênio e durante o evento foi lançada a *Declaração do Milênio*. Nela foram traçados os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* no escopo de revalidação e ampliação de acordos e compromissos internacionais sob concatenação das propostas das ONU, do BM, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do FMI. Passados dois anos, os desígnios foram ratificados por 189 países na *Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo*, ocorrida na cidade de Monterrey. Os compromissos, presentes no Pacto de Desenvolvimento do Milênio, referem-se à concretização dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, assim como das 18 Metas até o ano de 2015.

Figura 1 – Objetivos da Agenda do Milênio



Fonte: os objetivos... ([2002], on-line)

Ainda nos anos 2000, o BM e a Unesco promoveram a *Cúpula Mundial de Dakar*, reunida em Senegal. Na ocasião, a iniciativa *Educação para Todos* acolheu os acordos já firmados em eventos anteriores, no que se refere à oferta de educação básica como condição necessária para se “alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI” no documento intitulado *Declaração de Dakar – Educação para todos* (UNESCO, 2000).

Em maio de 2015, a UNESCO capitaneou o *Fórum Mundial de Educação*, na Coreia do Sul, na cidade de Incheon. Mais uma vez, obteve-se significativo número de participantes, contando com cerca de 100 Ministros da Educação, além de representantes da sociedade civil. No evento foi realizado um balanço das metas de *Educação para Todos* relativas ao período anterior da realização da sua antecessora, a *Declaração de Dakar* (2000-2015), bem como a elaboração de princípios e diretrizes direcionadores das ações políticas futuras para os países signatários nos próximos 15 anos, ou seja, de 2016 a 2030. A oficialização dos acordos celebrados foi concretizada no mesmo ano, na publicação do documento intitulado *Marco de Ação de Educação 2030*⁴³. Este documento apresenta ações e metas balizadoras para a o setor educacional e prioridades globais para a educação.

⁴³ Durante a Cúpula foi adotada a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se refere a um conjunto “[...] formado pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que devem ser implementados por todos os países do mundo durante os próximos 15 anos, até 2030.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017b, p. 1). Para aprofundamento crítico sobre as

Antunes (2005) salienta que a partir dos anos 2000, embora as organizações internacionais tradicionais já mencionadas, permaneçam com intensa influência no campo governamental, hoje em dia algumas perderam espaço e outras surgiram com maior poder de intervenção no campo da educação e na definição da agenda educativa. A autora assinala que a UNESCO teve seu prestígio relativamente corroído com o passar dos tempos, ao passo que o Banco Mundial e a OCDE se mantiveram com algumas alterações em seus papéis. Houve também a eclosão de outras organizações, como a União Europeia, a OMC:

[...] Estas duas últimas são relativamente recentes quanto à sua intervenção na área da educação, mas a sua importância tem crescido de uma forma quase alucinante, quase não se consegue acompanhar os acontecimentos. É possível mencionarmos as organizações internacionais de uma forma genérica e saber que elas de fato são hoje artífices fundamentais no governo do mundo em geral, mas, depois, quando pensamos na educação as organizações internacionais, para além de terem características diferentes, têm também formas diferentes de atuação, formas de influência, desenvolvimentos, importâncias, inclusive até formas de sublinhar ou de enfatizar ou de desenvolver até aspectos educacionais que são distintas (ANTUNES, 2005, p. 450-451).

O fato é que o início do século XXI é desenhado pela arquitetura neoliberal no contexto de mundialização do capital, marcado, sobretudo, pela maximização da lucratividade, o que é expresso na deterioração da vida social e humana. No que diz respeito ao papel do Estado, nota-se o crescente processo de internacionalização das políticas públicas e a forte presença de instituições internacionais como o BM, a ONU, UNESCO, UNICEF, entre outros, no processo de elaboração, financiamento e implementação de diretrizes políticas almejando o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento.

Esses organismos propalam aos países emergentes, pilares⁴⁴ considerados fundamentais para a modernização da administração pública e para a

recomendações internacionais para a Educação Infantil no Brasil no período 2015 a 2017 sugere-se a leitura de “Políticas para educação infantil e a Agenda E2030 no Brasil” (MOREIRA, 2019).

⁴⁴ Conforme apresentado na seção anterior, o que prevalece nas orientações amplamente difundidas pelos organismos internacionais são práticas que vêm de encontro com as diretrizes da NGP e Pós NGP em detrimento da burocracia estatal sob o discurso de maior eficiência e racionalidade na aplicabilidade dos recursos públicos. Rosemberg (2003b) e Campos (2008) acrescentam que as orientações criadas pelos referidos organismos destoam as políticas públicas do campo do direito, dentre elas, aquelas destinadas à criança e sua família. Decorre-se assim, políticas implementadas a partir da lógica da compensação, cujos objetivos limitam-se ao combate da pobreza que ocorrem por

sustentabilidade e prosperidade econômica tendo com ponto de atenção diversas áreas, dentre elas a educação. Esse movimento reflete os processos de criação de uma agenda global para infância iniciados em 1924, a partir de documentos aprovados pela ONU e outros organismos internacionais, que reiteram a necessidade de garantir uma série de direitos à criança, aos jovens e adultos, como a educação.

Mais especificamente no que se refere à produção de ações e políticas no campo da infância e sua proteção, verificamos que a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, realizada em 1989, impulsionou a concentração da atenção e a preparação de uma agenda internacional para a infância. A criação dos organismos internacionais nesse período veio de encontro com o objetivo de oportunizar a expansão capitalista por meio da instauração de práticas e processos impulsionadores do desenvolvimento econômico de países que estavam até então desviados dos rumos econômicos pelas grandes potências mundiais da época (FULLGRAF, 2007).

Dentre os organismos que se sobressaíram no período, podemos elencar a UNESCO, criada em 1945, com objetivo de atuar na promoção da paz por meio da educação e da cooperação internacional entre seus países-membros, segundo a influência de eventos, trabalhos técnicos, financiamento e emissão de documentos. O UNICEF, criado no mesmo período da UNESCO, mas com a finalidade de assegurar o acesso da criança e do adolescente aos seus direitos; já o BM, criado em 1944, com o intuito de reorganizar a economia mundial no período pós-guerra, é uma instituição financeira e, portanto, fornece subsídios financeiros para projetos na linha de desenvolvimento financeiro e social.

Sublinhamos que os países signatários seguem as diretrizes anunciadas nos documentos formulados pelos referidos organismos, implementando-as na criação e elaboração de políticas e programas para esse público. Medrado (2002) pontua a influência do UNICEF no âmbito das ações e políticas para a infância:

O UNICEF é uma instituição que surgiu e se estruturou no contexto de políticas de gestão de vida que tem a idade e a noção de desenvolvimento humano como centrais. Além disso, seus documentos, por seu caráter público, tornam presentes e (re)

constroem vozes de especialistas de diferentes lugares e de diferentes domínios de saber para falar sobre infância e juventude, orientando, direta ou indiretamente, a formulação de políticas públicas. (MEDRADO, 2002, p.76).

A criação de comissões, grupos representativos e seminários, como os já citados, consistem em estratégias empregadas por esses organismos cujo objetivo é influenciar e orientar a atuação do Estado. Mais precisamente, os atores e eventos promovidos buscam criar “grandes consensos em torno das linhas de políticas públicas” ao induzir as ações dos governantes e da sociedade civil organizada para os objetivos traçados nos documentos formulados por esses organismos (SILVEIRA, 1999, p. 448).

Conforme Fullgraf (2007), não se indaga os princípios e objetivos do sistema político e econômico vigente, busca-se soluções pontuais e fragmentadas para a criança e a infância. Para a autora a atuação e intervenção desses organismos não ocorre de forma similar em todos os países e continentes e a variância leva-se em consideração o nível de desenvolvimento econômico no qual esses países se situam:

Desse modo, a intervenção e as políticas são diferentes, ou seja, a intervenção assume um caráter de influência mais programático e mais ideológico, no caso dos países centrais da Europa, e tem uma fortíssima influência que chega ser uma imposição de políticas no caso dos países semiperiféricos e periféricos, como é o caso dos Programas de Ajustamento Estrutural no Brasil, na América Latina e no Caribe (FULLGRAF, 2007, p. 37).

As políticas para a infância, elaboradas no Brasil muito antes da Constituição Federal de 1988⁴⁵, são consoantes com esse movimento e a atuação dos organismos internacionais influencia a educação infantil brasileira ao se direcionar por meio das concepções da agenda global do capital, decorrentes da visão econômica e assistencialista de estudiosos, técnicos, dirigentes políticos e população em geral para essa etapa de ensino. Ao mesmo tempo que enfraquece o

⁴⁵ Rosenberg (2003a; 2003b) indica que entre os anos de 1970 e o final dos anos 1980 houve no Brasil a implementação de um modelo de educação infantil de massa, sob a influência de organizações internacionais, como UNESCO e UNICEF. O modelo traçado pelos organismos e implementado no país primava pela oferta de programas pré-escolares para as crianças provenientes de famílias pobres. Nessa direção, Kramer (2006, p. 800) complementa que o objetivo do modelo educacional defendido visava compensar “carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares”, como também “salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar”.

que preconiza a nossa legislação, objetifica a infância, a criança e seus familiares ao considera-los enquanto ponte para o desenvolvimento socioeconômico dos países e difundindo responsabilidades, até então do poder público, para outros setores da sociedade civil.

Nesse contexto, as políticas públicas tornam-se campo propício não somente para a difusão dos ideais capitalistas, como também, servem de aporte financeiro para a expansão do sistema capitalista de produção. Isso se concretiza atualmente por meio da introdução de princípios advindos da administração privada centrada no controle de resultados, na rentabilidade e na competitividade e, finalmente, mediante privatizações, por meio do repasse para o setor privado serviços que antes eram realizados pelo Estado.

No que tange à educação infantil, o que se verifica é que desde a década de noventa há elevada produção documental para o trato à infância no país, nomeadamente no campo jurídico-formal e pelos organismos internacionais, como o UNICEF (MEDRADO, 2002).

Faria (2018) descreve que o processo de internacionalização das políticas públicas é fruto das ações de uma variedade de atores individuais ou coletivos e que o resultado que se apresenta, por vezes, é diferente do intencionado inicialmente. Já Sanfelice (2004), Evangelista e Shiroma (2018) sustentam que ao estudar políticas públicas não basta olhar o que os documentos nos apresentam. É necessário desvelar e decodificar os discursos que se apresentam, ou seja, captar as disputas de ideias e ideologias, no contexto que os produziu.

Ante ao exposto, surgiu a motivação para o desenvolvimento da próxima subseção, que teve como fio condutor o seguinte questionamento: Quais as recomendações políticas do UNICEF para o tratamento à infância brasileira? Para responder à questão proposta, este estudo tem como objetivo caracterizar as produções formuladas pelo UNICEF para os países ditos em desenvolvimento, como o Brasil, disponibilizadas em sua página online, de 2010 a 2016, para o atendimento à infância. O recorte temporal se justifica por ser período anterior à criação do PCF.

O UNICEF está presente no Brasil desde 1950, com a criação de um escritório em João Pessoa – PB. A sua constituição se deu em um contexto pós-guerra na Europa e, evidentemente, diante do cenário caótico política e economicamente, havia muitas crianças que demandavam acolhimento e atendimento, configurando seu público-alvo inicial. Com o passar dos anos, em

particular na década de noventa em diante, suas ações se estenderam para países em desenvolvimento concentradas nas crianças em situação de pobreza e risco social.

O UNICEF está acoplado ao Sistema das Nações Unidas, assim como outras agências multilaterais, compartilhando com estas responsabilidades junto à ONU. Atualmente a instituição é composta por 192 países membros, dentre eles o Brasil. Bricio et al (2016, p. 57) estabelece que:

Essas várias instâncias e organismos agenciam intensa mobilização e legitimidade política, além de compartilharem racionalidades e propostas para os países que participam com representações e ratificando pactos, declarações e decisões de conferências mundiais. Cada organismo toma como alvo alguns temas e recorta um segmento da população para gerir, em nome da vida e da segurança.

Nos termos do UNICEF (2004, on-line), a sua principal missão é “[...] assegurar que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos”. Observa-se, então, que sua linha de atuação está voltada para a infância e a adolescência tendo como primazia a proteção destes mediante o acesso aos direitos. Embora tal fato explicita uma atuação multissetorial e os documentos emitidos por esse organismo não se restrinjam ao setor educacional, é sobre esse aspecto que nos lançamos a analisar no decorrer desse estudo.

A fim de legitimar os discursos, O UNICEF historiciza volumosa produção documental acerca da infância em nível global e local. O conteúdo dos documentos mescla dados estatísticos e teorias científicas sobre a situação da infância, qualidade da educação e saúde entre outros temas⁴⁶. Nesse ínterim, os relatórios mundiais publicados acerca da infância apresentam a situação da infância a nível mundial, ou conforme o enfoque temático adotado em cada edição, seguido de possíveis ações que os governos e a sociedade podem adotar para a proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente.

⁴⁶ Nutrição, estatística, demografia, economia política, informática, medicina social, psicologia, geografia e administração também figuram nas publicações do organismo, embora muitas vezes não [...] utilizadas em totalidade nas publicações da agência multilateral citada, mas por apropriações e recortes, de acordo com os interesses em jogo no exercício político efetuado pela mesma (BRÍCIO ET AL, 2016, p.56).

De acordo com Bricio et al (2016), o UNICEF é fortalecido e revalidado cotidianamente por um conjunto de atores, denominado pelos autores de *rede de práticas vizinhas*. Segundo estes, a prática vizinha em redes é formada por:

[...] universidades, pesquisadores, movimentos sociais, entidades religiosas e pastorais, organizações não governamentais, fundações, institutos, empresas, ministérios, municípios, estados, conselhos de direitos, associações, assessores, atores e atrizes, cantores e cantoras, jornais impressos, rádios, internet, redes de televisão, livrarias, times de futebol, papelarias e lojas que revendem cartões, entre outros objetos com o nome da agência multilateral (BRICIO ET AL, 2016, p. 56).

As recomendações elaboradas pelo UNICEF se legitimam politicamente e socialmente através desses sujeitos e, em particular, pelos países que participam dos eventos promovidos pelo organismo que ratificam pactos, declarações e decisões. O organismo argumenta que é essencial que se unam esforços em prol da preservação da vida da criança:

Os seis primeiros anos de vida são fundamentais para o desenvolvimento integral do ser humano. Por isso, uma das prioridades do UNICEF no Brasil é contribuir para a garantia do direito de cada criança brasileira a sobreviver e desenvolver todo o seu potencial, por meio de um amplo investimento na primeira infância. (UNICEF, 2008, p. 08)

Ainda, o organismo apresenta que a preservação da vida da criança deve ser vista como uma janela de oportunidades futuras não somente para os governos, mas também para a sociedade em geral:

Está comprovado cientificamente que é na primeira infância que a criança desenvolve grande parte do potencial mental que terá quando adulto. Sendo assim, essa fase constitui-se uma janela de oportunidades. A atenção integral nessa faixa etária influencia no sucesso escolar, no desenvolvimento de fatores de resiliência e auto-estima necessários para continuar a aprendizagem, na formação das relações e da autoproteção requeridas para independência econômica e no preparo para a vida familiar e comunitária (UNICEF, 2008, p. 08).

Ao analisar o poder de influência do UNICEF, Brício et al (2016) considera que este opera nas relações de poder e saber fornecendo assim sugestões de possíveis intervenções no campo do cuidado, garantia, defesa e promoção dos

direitos da criança e do adolescente. O organismo justifica que suas prescrições (também denominado de ações ou investimentos) são para o bem comum e promoverão o desenvolvimento econômico e social.

Dentre os inúmeros documentos elaborados pelo organismo, escolhemos a sequência de SMI, devido ao fato destes possuírem maior abrangência e conterem programas e prescrições de condutas relacionadas a metas e objetivos para cada segmento específico de crianças.

3.1 Organismos internacionais e atendimento à infância: categorias políticas recorrentes

O moderno poder de Estado é apenas uma comissão que administra os negócios comunitários de toda a classe burguesa (MARX; ENGELS, p 65, 1999)

Lara e Moreira (2008) expõem que a regulação internacional como mecanismo de cooperação internacional entre os povos imposta aos países periféricos, alimenta e sustenta o capital ao fornecerem um aparato midiático, político e econômico para a reprodução e multiplicação desse mesmo capital. As mudanças estruturais efetuadas no Estado na conjuntura atual são oriundas do movimento de mundialização do capital e refletem a demanda por aparatos que não apenas sustentem, mas que também efetivem a agenda global do capital financeiro em todas as esferas da vida moderna.

Por tudo isso, o escopo dessa compreensão é identificar a presença das recomendações proferidas pelo UNICEF nas políticas atuais destinadas à criança e sua coligação com as demandas oriundas da mundialização do capital em sua crise estrutural em uma teia de subordinação dos países periféricos, como o Brasil, às regulações e redirecionamento internacionais impostos pelo capital internacional em troca de empréstimos e investimento internacional no país.

Nessa perspectiva, essa subseção tem como objetivo compreender as recomendações políticas de agências internacionais, como UNICEF, para o atendimento à infância de zero a seis anos. A escolha dessa agência decorre da relevância atribuída ao organismo, em nível mundial, no que concerne à promoção e garantia de direitos para a infância, aliado à vasta produção documental acerca da infância em nível global e local.

Foram priorizados documentos publicados entre o período de 2010 e 2016 em decorrência de serem anteriores e, portanto, precursores, da publicação do Marco Legal da Primeira Infância e do PCF, com o intuito de retratar as políticas recomendadas no contexto atual de políticas públicas para a infância. Por meio de visita no portal do UNICEF na internet buscou-se os relatórios que o site disponibiliza e que se enquadram no recorte temporal aqui estabelecido. Durante a análise das orientações políticas procedentes de documentos produzidos pelo UNICEF priorizou-se as publicações apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Documentos e relatórios do UNICEF elaborados a partir de 2010 para os países da América Latina e Caribe

Ano	Documento
2010	Situação Mundial da Infância 2010 Edição Especial - Celebrando 20 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança
2012	Situação Mundial da Infância 2012: Crianças em um Mundo Urbano
2013	Situação Mundial da Infância 2013: Crianças com Deficiência
2014	Situação Mundial da Infância 2014 em Números: Cada Criança Conta (Revelando disparidades, promovendo os direitos das crianças)
2014	Situação Mundial da Infância 2015: Reimagine o futuro - Inovação para cada criança
2016	Situação Mundial da Infância 2016: Uma oportunidade justa para todas as crianças

Fonte: Elaborado pelo autor. Busca realizada no mês de janeiro de 2022.

Estudar as análises das estratégias políticas do UNICEF para o atendimento à infância possibilitou enumerar algumas categorias políticas discursivas presentes como orientação dessa agência para a formulação e implementação de políticas públicas destinadas à criança à diversos países do mundo, inclusive o Brasil, e evidenciadas nas legislações e ações dos mesmos.

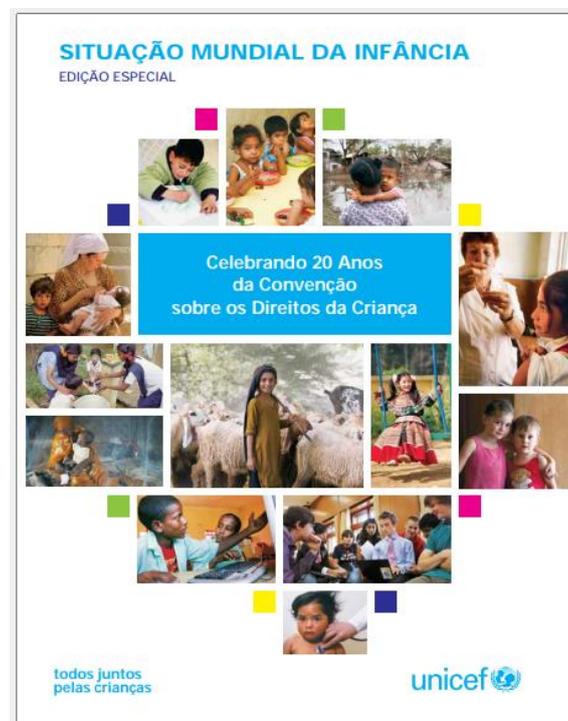
Para identificar essas categorias procedemos a leitura analítica dos seis documentos relacionados, com o intuito de averiguarmos a recorrência de recomendações políticas discursivas. A seguir apresentamos a análise dos enunciados extraídos dos documentos, na qual deixamos em negrito suas categorias e subcategorias.

O UNICEF possui uma página na internet, em português, na qual divulga suas publicações, projetos em curso e ações. Sobre os documentos *Situação Mundial da*

Infância (SMI) cada edição, de periodicidade anual⁴⁷, contempla uma temática diferente no campo da criança e adolescência. Os relatórios são compostos por fotos, tabelas contendo dados estatísticos, entrevistas, relatos de embaixadores e figuras públicas protagonistas de ações no setor, seguidos de comentários e análises de especialistas de diversas áreas sobre a situação da infância e adolescência. Aponta também ações futuras que devem ser tomadas para se efetivar a proteção de todas as crianças e adolescentes do mundo, especialmente as desfavorecidas economicamente.

O documento intitulado “*Situação Mundial da Infância 2010 Edição Especial - Celebrando 20 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança*” revisa os princípios centrais da Convenção sobre os Direitos da Criança ao apresentar a progressão na compreensão e respeito aos direitos da criança do período compreendido entre 1989 e 2009.

Figura 2: Capa do Relatório “Situação Mundial da Infância 2010 Edição Especial - Celebrando 20 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança”



Fonte: UNICEF (2010)

⁴⁷ Durante a seleção dos documentos optou-se pela exclusão do documento publicado no ano de 2011, intitulado *Situação Mundial da Infância 2011 - Adolescência: Uma fase de oportunidades*, em virtude do referido relatório ter como objeto a adolescência, faixa etária divergente com o objeto dessa pesquisa.

Estruturado em três capítulos, prospecta desafios a serem enfrentados nos vinte anos seguintes a publicação do documento para a concretização do acesso integral das crianças aos seus direitos. Em diversos momentos recorre a apresentação de uma linha do tempo das ações no âmbito da Convenção de 1990 ao ressaltar os avanços a partir de sua realização e reafirmar a importância do organismo na sua condução. Os capítulos são recheados de dados estatísticos, cuja intenção é dar respaldo ao discurso emanado, e de imagens de crianças em situação de **pobreza**⁴⁸ (71 imagens dentre 100 páginas do documento) na busca pela suscetibilização dos leitores.

Com o lema “todos juntos pela criança”, em sua elaboração, contou com a colaboração de figuras políticas de um grande número de países, estudiosos de diversas áreas do conhecimento, tais como Economia e Ciência Política, diplomatas e ativistas. Logo no início do documento, ressalta-se o **trabalho desenvolvido por indivíduos e por organizações da sociedade**⁴⁹ que propiciaram a concretização e o avanço no que concerne aos direitos da criança, mas aponta que é necessário avançar mais:

A agenda pelos direitos da criança está longe de ser totalmente cumprida. Milhões de crianças ainda são privadas de serviços essenciais que contribuem para sua sobrevivência, para reduzir sua vulnerabilidade a doenças e subnutrição, para prover acesso a água de melhor qualidade e saneamento, e para permitir que consigam **educação de qualidade**. Muitas crianças não contam com o ambiente protetor necessário para salvaguardá-las de violência, abusos, exploração, discriminação e negligência. O problema da violência contra a criança é particularmente alarmante: estima-se entre 500 milhões e 1,5 bilhão o número de crianças submetidas anualmente à violência. As consequências são perniciosas: mais tarde, muitas vítimas infantis enfrentarão dificuldades duradouras relacionadas à sua saúde física e mental (UNICEF, 2010, p. 2, grifos nossos).

⁴⁸ O discurso emanado sobre a importância de ações centradas em “grupos mais pobres” e na “redução da pobreza” e/ou “pobreza extrema” consta nas páginas 4, 14, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 39, 40, 46, 47, 48, 54, 61, 66, 68, 72, 74, 75, 77, 89 e 92.

⁴⁹ A menção a organizações não governamentais, locais regionais e internacionais esteve presente nas páginas 9, 10, 11, 14, 16, 21, 32, 33, 34, 39, 43, 45, 49, 50, 51, 52, 60, 61, 62, 67, 70, 71, 76, 79, 83, 90, 91, 92 e 95.

Evidencia que investir na efetivação dos direitos da criança perpassa o viés de responsabilidade, podendo ser considerada uma **oportunidade**⁵⁰ para o **desenvolvimento econômico** e para se atingir os objetivos elencados no documento reforça a necessidade de **esforço cooperativo**⁵¹ entre as nações por meio da realização de **parcerias**⁵². Dentre as parcerias citadas, aponta agências globais e nacionais e outras organizações, tais como os meios de comunicação, o setor privado, líderes religiosos, organizações não-governamentais e defensores e indivíduos. Para além desses, orienta que deve haver ações com foco na **mudança atitudinal**⁵³, uma vez que os objetivos traçados só podem ser concretizados mediante o engajamento e mobilização de toda a sociedade. Para isso, defende a **abordagem comunitária**⁵⁴ enquanto uma das possibilidades, pois viabiliza envolver a criança, a família e a comunidade nas iniciativas:

Fortalecer o papel das famílias e das comunidades como agentes de proteção. Para a proteção da criança, é essencial o desenvolvimento da capacidade dos pais, das famílias e das comunidades, incluindo professores, agentes sociais e de saúde, e da polícia, para que entendam os direitos da criança e garantam que esses direitos sejam cumpridos. Os governos podem apoiar esses esforços tornando os serviços essenciais amplamente disponíveis e promovendo a eliminação de todas as formas de violência, abusos e exploração contra mulheres e crianças (UNICEF, 2010, p. 30).

Ainda, afirma que a efetivação de um sistema abrangente de proteção da criança implica em **maior atenção aos grupos marginalizados**⁵⁵ uma vez que estes são mais propícios a terem seus direitos violados. Especifica os grupos que demandam maior atenção das ações: famílias **pobres**, famílias residentes na zona rural, crianças migrantes, dentre outros fatores que “[...] afetam a sobrevivência e o desenvolvimento: região ou continente, localização geográfica, etnia, deficiência, gênero e renda” (UNICEF, 2010, p. 25).

⁵⁰ A palavra “oportunidade” associada ao desenvolvimento e crescimento econômico esteve presente nas páginas 4, 9, 13, 20, 22, 32, 34, 39, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 54, 55, 58, 62, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 76, 78, 79, 81, 82, 84 e 85.

⁵¹ As expressões “cooperar” e “cooperação” são recorrentes nas páginas 5, 10, 13, 14, 18, 19, 21, 25, 27, 29, 32, 62, 73, 74, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 92, 94 e 95.

⁵² Identificado nas páginas 15, 17, 18, 25, 26, 32, 33, 35, 36, 50, 55, 62, 71, 79 e 89.

⁵³ Observado nas páginas 4, 8, 15, 17, 19, 30, 36, 37, 40, 46, 53, 58, 59, 70 e 73.

⁵⁴ O foco em ações baseadas em parcerias comunitárias pôde ser notado nas páginas 15, 17, 18, 19, 25, 27, 29, 30, 32, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 48, 53, 58, 59, 60, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 92 e 94.

⁵⁵ Evidenciado nas páginas 14, 18, 19, 24, 34, 39, 40, 58, 66, 69 e 72.

O investimento em **políticas setoriais**⁵⁶ integradas é também uma indicação presente no documento. Para o UNICEF, deve-se ampliar a gama de ações para a mãe da criança, especialmente nos cuidados com saúde e nutrição materna, neonatal e infantil. Em relação à criança a ênfase das políticas deve recair na educação, saúde e nas instâncias protetoras.

No que diz respeito ao papel da educação e das instituições escolares o documento revela um termo assistencialista, pois apresenta a escola enquanto compensatória das limitações oriundas do ambiente familiar ou comunitário no qual a criança se insere:

Reconhecendo que crianças diferentes enfrentam circunstâncias diferentes e têm necessidades diferentes, essas escolas desenvolvem sua estrutura com base na contribuição que as crianças trazem de sua casa e de sua comunidade e **compensam as limitações do ambiente familiar ou comunitário**. Permitem que a criança alcance, no mínimo, os conhecimentos e as habilidades previstas no currículo (UNICEF, 2010, p. 21, grifos nossos).

Para além do mais, o documento demonstra relativa preocupação com a elaboração e utilização de **fontes estatísticas confiáveis** e reforça a exigência de **aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados para diagnósticos mais precisos e eficientes**⁵⁷ sobre os pontos de atenção para as políticas destinadas à infância.

No documento “*Situação Mundial da Infância 2012: Crianças em um Mundo Urbano*” o lema “*todos juntos pelas crianças*” permanece, entretanto o foco discursivo é deslocado para as crianças que residem em espaços urbanos. O documento apresenta os avanços e desafios no atendimento dos direitos dessas crianças e para fundamentar o disposto o organismo profere, baseado em dados estatísticos, que a escala e a natureza da **pobreza**⁵⁸ que afeta as crianças residentes em espaços urbanos são multifacetadas, uma vez que:

⁵⁶ A indicação para ações setoriais ou intersetoriais pôde ser visualizada nas páginas 14, 16, 18, 32, 35 e 46.

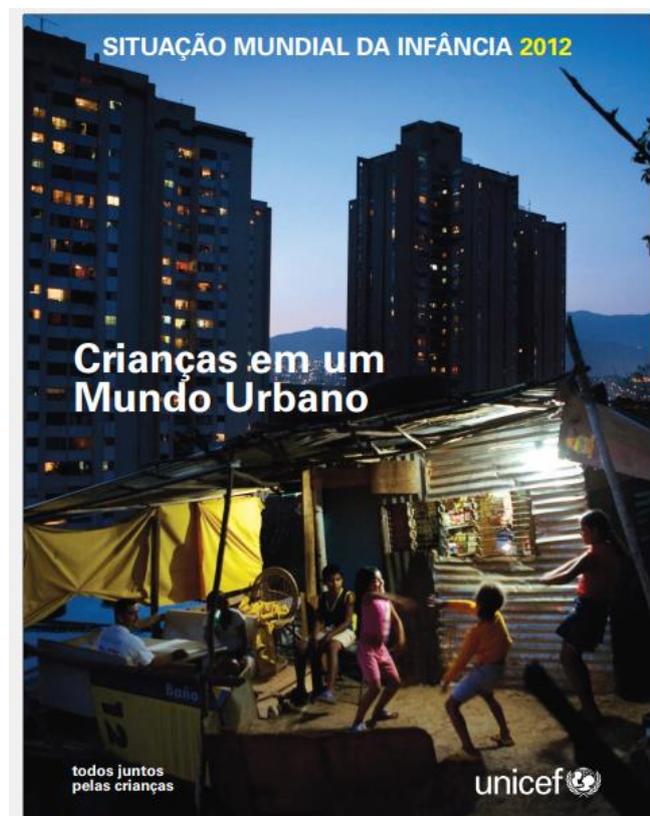
⁵⁷ A indicação da necessidade de melhoria de coleta e análise dos dados sobre a infância e a importância de indicadores que escrutinem esses dados é anunciada nas páginas 16, 26, 60, 33, 36, 37, 51 e 72.

⁵⁸ Pobreza relacionada à exclusão e os riscos sociais e econômicos advindos dessa condição são representados nas páginas 5, 6, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 63, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 e 86.

Muitas crianças desfrutam das vantagens da vida urbana, como acesso a serviços educacionais, médicos e de recreação. No entanto, é muito grande o número de crianças às quais são negados os direitos a recursos essenciais, como eletricidade, água limpa e cuidados de saúde – ainda que vivam próximo a esses serviços. Muitas delas são coagidas a trabalhar em atividades que envolvem riscos e exploração. E muitas delas enfrentam a ameaça constante de expulsão, ainda que vivam nas condições mais inadmissíveis – em habitações inseguras e em núcleos superlotados, seriamente vulneráveis a doenças e catástrofes (UNICEF, 2012, p.5).

Por isso, atribui ênfase a **pesquisas e avaliações mais precisas** para se conhecer e determinar as ações a serem empreendidas e o foco das intervenções cujo fim deve ser “[...] cidades e sociedades mais justas e mais favoráveis ao desenvolvimento de todas as pessoas – a começar pelas crianças” (UNICEF, 2012, p. 5).

Figura 3 – Capa do Relatório “Situação Mundial da Infância 2012: Crianças em um Mundo Urbano”



Fonte: UNICEF (2012)

Organizado em cinco capítulos, recorre em diversos momentos aos dados estatísticos e imagens, da mesma forma que o relatório de 2010, para fundamentar aquilo que se afirma sobre o rol de ações realizadas e aquelas que ainda precisam ser desempenhadas para se alcançar o acesso ao direito a todas as crianças, em particular as crianças residentes na área urbana, que é objeto do relatório.

Ao se referir sobre os desafios de um mundo urbano para as crianças, o documento assinala que o crescimento populacional levou ao pressionamento dos serviços públicos, como serviços sociais e proteção social. Estes, por sua vez, muitas vezes não conseguem atender a demanda por atendimento, especialmente as crianças que residem em núcleos urbanos informais e em bairros pobres. Nesse interim, apresenta como desafios ao desenvolvimento da criança viver “[...] em condições de **favela**⁵⁹, sem segurança de posse, em locais superlotados e **sem higiene**⁶⁰, caracterizados por desemprego, poluição, tráfico, crime e alto custo de vida, cobertura precária de serviços e disputa por recursos” (UNICEF, 2012, p. 3, grifos nossos).

Desse jeito, determina que “[...] as condições de vida na favela podem ser perversas [...]” (UNICEF, 2012, p. 3), pois considera que há riscos nas moradias em favelas, como a privação a **serviços básicos, saneamento, água limpa**, posse, ameaça, maus tratos etc. Contudo, conforme registrado no documento, “[...] as dificuldades, podem ser amenizadas [...]” (UNICEF, 2012, p. 3) mediante o estabelecimento de compromissos e a **promoção de parceiras** com atores nacionais, internacionais e municipais da população, inclusive com a população.

Indica que ações de **imunização**, cuidado com a **saúde** da mãe e do recém-nascido, promoção e incentivo ao **aleitamento materno**, cuidados com a **nutrição**, com **doenças** respiratórias, com danos causados pelo tráfego, tratamento e prevenção do HIV/AIDS, tráfico infantil, trabalho infantil, abuso sexual, saúde mental, água, **saneamento** e **higiene** e oferta de educação já na primeira infância, são cruciais para a superação da pobreza e efetivação dos direitos da criança.

⁵⁹ A alusão da residência em favela representar um risco à garantia e ao acesso aos direitos das crianças consta nas páginas 6, 13, 15, 16, 19, 20, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 e 86.

⁶⁰ Preocupações com saneamento, higiene, nutrição e aleitamento materno são registradas nas páginas 6, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 e 86.

O documento “*Situação Mundial da Infância 2013: Crianças com Deficiência*” indica aquilo que deve ser atuado para a efetivação dos direitos de inclusão das crianças com deficiência na sociedade. Conforme indicado no documento:

Este relatório não só analisa os desafios que devem ser enfrentados para garantir que crianças com deficiência tenham justo acesso a serviços aos quais têm direito, mas também explora iniciativas promissoras em áreas como saúde, nutrição, educação e programas emergenciais – e na coleta e análise de dados necessárias para aprimorar políticas e operações em todas essas áreas (UNICEF, 2013, p. 1).

Segundo o UNICEF, as crianças com deficiência têm maior probabilidade de abeirarem a **pobreza**⁶¹ do que aquelas que não possuem deficiência e as chances de sobreviverem e prosperarem são menores, se comparadas com as das demais crianças:

Elas correm maior risco de ser pobres do que seus pares que não têm deficiência. Mesmo quando compartilham com outras crianças as mesmas condições de desvantagem – por exemplo, vivendo em condição de pobreza ou fazendo parte de um grupo minoritário –, crianças com deficiência enfrentam desafios adicionais, em consequência de suas limitações e das inúmeras barreiras que a sociedade coloca em seu caminho (UNICEF, 2013, p. 1).

As informações e orientações estão dispostas no documento em sete capítulos subdivididos em subtópicos, cujo eixo condutor das discussões apresentadas é a criança com deficiência e os caminhos adequados a serem seguidos para a reversão do panorama apresentado, novamente, baseado em diversos dados estatísticos.

O documento deposita grande expectativa na **oferta de oportunidades**⁶² para as crianças com deficiência no sentido de constituir uma sociedade inclusiva. Associa o conceito de sociedade inclusiva a **participação**⁶³ e apregoa que para ela

⁶¹ Pobreza enquanto limitadora do acesso aos serviços, dificultante da efetivação da inclusão e associada à recorrência de deficiência em crianças é mostrada nas páginas 9, 14, 22, 23, 28, 37, 39, 41, 42, 44, 61, 79, 86 e 89.

⁶² A infância enquanto campo de oportunidades é referenciada nas páginas 5, 9, 11, 12, 13, 17, 19, 20, 22, 24, 28, 29, 35, 36, 37, 40, 41, 44, 46, 47, 55, 59, 61, 65, 66, 68, 75, 76, 80, 81, 86, 87, 89, 90, 91 e 93.

⁶³ Participação (dos indivíduos, dos governos, das organizações não governamentais) enquanto indutora de sociedade mais justa e equalitária figura nas páginas 5, 12, 13, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 26, 28, 29, 35, 38, 39, 41, 44, 46, 47, 49, 52, 53, 58, 59, 61, 65, 71, 72, 75, 76, 79, 83, 84, 85 e 92.

se concretize demanda a eliminação das barreiras físicas, **atitudinais**⁶⁴ e políticas que restringem o acesso aos direitos de participação. Dessa maneira,

Para que haja inclusão, é preciso que a sociedade torne acessíveis a infraestrutura física, o sistema de informações e os meios de comunicação, de modo que possam ser utilizados por todos, para que ninguém mais precise sofrer discriminação e para garantir proteção, apoio e serviços, permitindo que todas as crianças com deficiência possam desfrutar de seus direitos como qualquer outra (UNICEF, 2013, p. 3).

Figura 4: Capa do Relatório Mundial da Infância 2013: Crianças com Deficiência



Fonte: UNICEF (2013)

Por outro lado, apresenta outros fatores que dificultam a viabilização da inclusão. **A pobreza**, o local onde residem, a cultura, a classe social a que pertencem, o gênero e a raça estão no rol de componentes privativos da infância elencados no documento. Para reversão do panorama observado fixa a **mudança**

⁶⁴ A mudança de atitudes é tida como eixo de ações no campo da infância nas páginas 10, 12, 19, 20, 21, 33, 38, 40, 47, 57, 58, 59, 69, 84, 90 e 91.

atitudinal, que deve ser baseada na oferta de oportunidades de desenvolvimento e de acesso aos serviços, a criação de programas de transferência de renda enquanto alternativa de proteção social, a **reabilitação baseada na comunidade**⁶⁵ e acesso a serviços educacionais, **sanitários** e sociais eficazes, dominados no documento como “base sólida”.

No que diz respeito às ações possibilitadoras da **promoção da equidade** para a inclusão da criança com deficiência inclui a participação não apenas dos governos, acrescenta os **parceiros** institucionais do governo, a sociedade civil e o setor privado. Incorpora também a **imunização, a nutrição, água e higiene, saúde sexual e reprodutiva**⁶⁶, educação e intervenção precoces, educação inclusiva e trabalho com professores como fatores potencializadores da inclusão.

O documento “*Situação Mundial da Infância 2014 em Números: Cada Criança Conta (Revelando disparidades, promovendo os direitos das crianças)*” apresenta um panorama da situação mundial da infância baseado quase inteiramente em dados estatísticos, dispostos ao longo do documento em tabelas e gráficos. Reafirma a sua importância ao expor que o UNICEF é a principal agência responsável pelo **monitoramento**⁶⁷ das metas relacionadas à criança da *Declaração do Milênio*, bem como dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Declara que as pesquisas e relatórios apresentados pelo organismo nos últimos 30 anos têm apontado ações dos governantes no sentido de melhorar a vida de milhares de crianças:

[...] dados confiáveis sobre a situações são críticas para a melhoria de suas vidas – e indispensáveis para realização dos direitos de todas as crianças. Os dados continuam a apoiar a defesa e a ação em nome das organizações mundiais 2,2 bilhões de crianças, fornecendo aos governos fatos para se basear decisões e ações para melhorar a vida das crianças (UNICEF, 2014a, p. 1, tradução nossa).

Nesse intento, logo na abertura do relatório identificamos o discurso de que o **aprimoramento dos dados** é um dos sustentáculos para a promoção de mudanças

⁶⁵ O envolvimento da comunidade em ações emanadas para a infância é reproduzido nas páginas 17, 19, 20, 24, 25, 26, 29, 33, 35, 36, 37, 41, 44, 46, 47, 50, 54, 57, 60, 61, 64, 69, 73, 75, 80, 81, 83, 84 e 88.

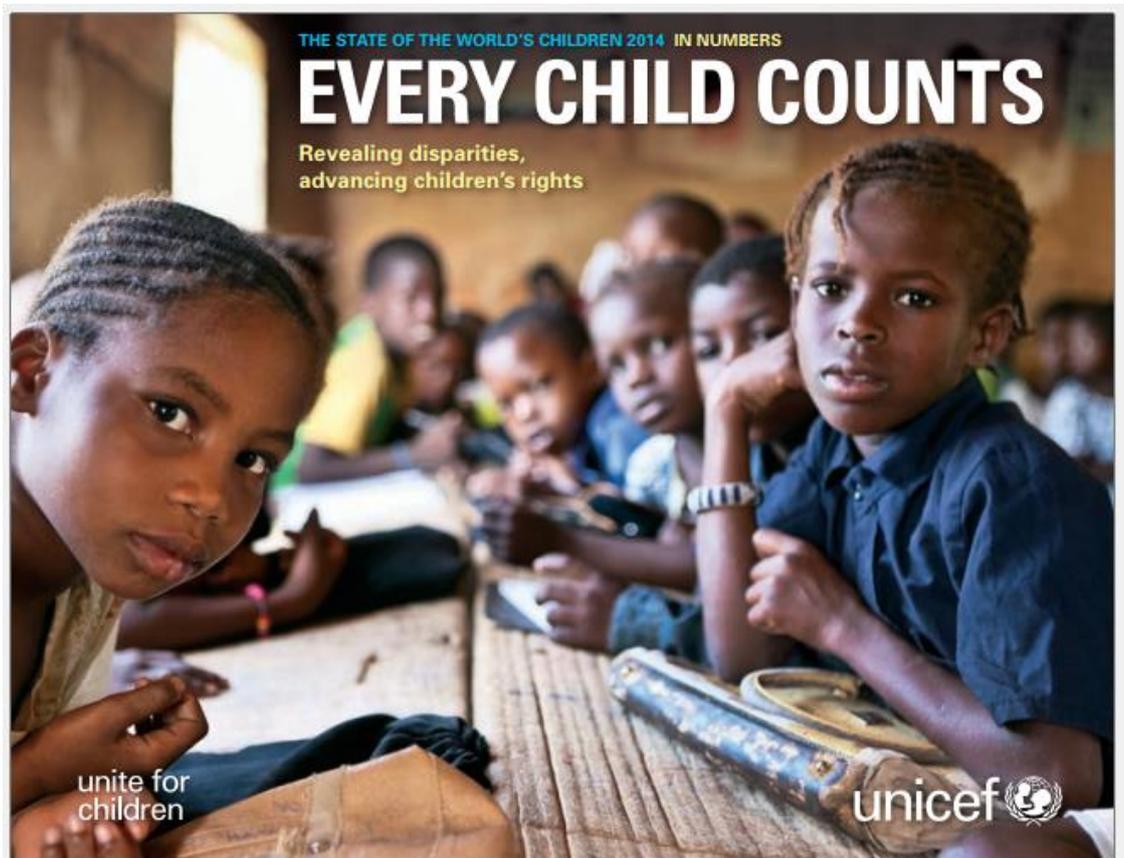
⁶⁶ Preocupações latentes nas páginas 5, 11, 17, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 49, 52, 53, 54, 57, 61, 75 e 92.

⁶⁷ Recomenda atribuição de importância ao monitoramento dos dados sobre as condições da infância nas páginas 10, 11, 12, 13, 14, 24, 26 e 31.

nesse campo. Daí decorre, a exigência de que os governantes atribuam maior atenção aos **instrumentos de coleta e análise de dados**⁶⁸, uma vez que:

[...] novas formas de **coleta e o uso de dados**⁶⁹ ajudará a direcionar investimentos e intervenções para alcançar a crianças mais vulneráveis. Os dados, por si só, não mudam o mundo. Eles tornam a mudança possível – identificando necessidades, apoiando a advocacia e avaliando o progresso. o que mais importante é que os tomadores de decisão usem os dados para fazer mudanças positivas, e que os dados estejam disponíveis para crianças e comunidades usarem na detenção devedores de contas crianças (UNICEF, 2014a, p. 1, tradução e grifos nossos).

Figura 5: Capa do Relatório Mundial da Infância 2014 em Números: cada criança conta



Fonte: UNICEF (2014a)

⁶⁸ Recorrente nas páginas 1, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 19, 20 e 21.

⁶⁹ O interesse nos instrumentos de coleta e análise de dados encontra-se nas páginas 1, 9, 13, 16, 17, 19, 20 e 21.

Defende, dessa maneira, que os indicadores abrangem dados sobre a **saúde**⁷⁰, os cuidados, alimentos **nutritivos**, educação, violência, exploração e que tais elementos “[...] sejam desagregados por idade, sexo, residência urbana e rural, pertencimento a minorias ou grupos indígenas, etnia, religião, deficiência [...]” dentre outras características (UNICEF, 2014a, p. 9, tradução nossa).

Demonstra, por diversos momentos e diferentemente dos demais relatórios, somente as iniciativas do organismo na utilização de tecnologias para a melhoria de vida de crianças e suas famílias. Divulga ainda o tipo de pesquisa desenvolvida pelo UNICEF, denominada de “Indicador Múltiplo Pesquisas por Agrupamento” que, segundo o organismo, ao agregar **dados quantitativos e qualitativos**, contribui para o **monitoramento** dos esforços globais, nacionais e locais, coletivos e individuais, no âmbito de ações para a garantia de direitos à criança.

Outorga, assim como os relatórios anteriores, relevante papel à **participação**⁷¹ das crianças e de suas famílias nas ações empreitadas, especialmente as crianças **pobres e marginalizadas**⁷²:

Se metas dignas são estabelecidas seu alcance dependerá de muitos fatores – entre eles, se tomadores de decisão de desenvolvimento prestam atenção as evidências e ouvir seriamente **pobres ou marginalizados** crianças e comunidades. Felizmente para os tomadores de decisão, a evidência crucial está sendo fornecida por pesquisas domiciliares, que cobrem grande número de pessoas e uso métodos capazes de gerar **dados confiáveis, padronizados** e comparáveis com base nas experiências reais das pessoas (UNICEF, 2014a, p. 20, tradução e grifos nossos).

Dentre os indicadores desenvolvidos pelo UNICEF, observa-se forte importância conferida aos cuidados **sanitários e nutricionais** com a criança. Baixo peso/nanismo, uso de mosquiteiros tratados com inseticida, disciplina violenta, uso de fontes melhoradas de água potável e instalações sanitárias, registro de nascimento, cobertura de vacinação, aleitamento materno exclusivo, cuidados com pneumonia e diarreia, conhecimento abrangente do HIV, atendente qualificado no nascimento, inscrição no ensino fundamental e médio, alfabetização de jovens e

⁷⁰ No rol das preocupações do organismo saúde e nutrição são mencionados nas páginas 7,8, 9, 12, 13, 14, 17 e 20.

⁷¹ Credita a participação das crianças e suas famílias nas ações direcionadas ao campo da infância nas páginas 17, 19, 20 e 21.

⁷² Pobreza é inferida nas páginas 7, 9, 10, 14, 17 e 20.

taxa de alfabetização de adultos, trabalho infantil, uso de meios de comunicação de massa e gravidez na adolescência são os indicadores priorizados.

O documento “*Situação Mundial da Infância 2015: Reimagine o futuro - Inovação para cada criança*” comemora o 25º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança e com o tema “Reimagine o futuro”, apresenta diversas iniciativas na esfera da sociedade no que diz respeito à melhoria da qualidade de vida para as crianças. Essas inovações, conforme descrito no início do relatório, “[...] partem das comunidades e [...] podem ser adequadas a todas as situações para beneficiar todas as crianças” (UNICEF, 2014b, p. 5).

Figura 6: Capa do Relatório Situação Mundial da Infância 2015: Reimagine o futuro - Inovação para cada criança



Fonte: UNICEF (2014b)

Estruturado em 3 partes e publicado em mídia totalmente digital, com conteúdo interativo, multimídia e tradicional, explora ferramentas do mundo virtual no sentido de conferir maior interatividade ao relatório. Nessa linha, enuncia que o mundo está cada vez mais conectado e que há uma linha tênue entre problemas

locais e globais, pois estes têm ultrapassado as fronteiras dos países, muitas vezes, tornando-se problemas em nível global. Aponta que muitas das soluções encontradas em nível local podem e devem ser expandidas a nível global já que elas “[...] têm potencial para desencadear mudanças e ajudar um número cada vez maior de crianças a ter acesso aos serviços e às oportunidades que lhes cabem por direito – mas que nem sempre se tornam realidade” (UNICEF, 2014b, p. 8).

Nota-se mudança no enfoque do organismo nesse relatório. Se até então se defendia que o foco das ações dos governos e de seus parceiros internacionais, das empresas e das comunidades deveria ser as crianças de países periféricos, nesse documento o cerne passa a ser os países de renda média:

Os países de baixa renda ainda concentram populações vivendo na pobreza e em condições de desvantagem, mas a maioria das crianças pobres vive agora em países de renda média – países atormentados pelas maiores desigualdades de renda. Nesses e em outros países, a privação está desproporcionalmente concentrada em favelas urbanas e em áreas rurais remotas, assim como em grupos marginalizados – por exemplo, minorias étnicas e pessoas com deficiência (UNICEF, 2014b, p. 9).

O relatório endossa a premissa defendida por meio da divulgação de experiências exitosas em diferentes países do mundo de modo a incentivar os governos, o setor privado, as comunidades locais e os indivíduos a entrarem no movimento, que segundo o organismo, já está em curso. Aposta na **participação**⁷³ dos jovens no processo:

Projetos inovadores, alguns iniciados ou implementados pelos próprios jovens, vêm ajudando a produzir mudanças a partir dessas conexões. Jovens utilizam a internet e tecnologias móveis para acompanhar questões que os preocupam e para comunicar-se diretamente com tomadores de decisão. Crianças que vivem e trabalham nas ruas vêm encontrando recursos que as ajudam a planejar o futuro (UNICEF, 2014b, p. 15).

A partir das experiências demonstradas no decorrer do documento, é possível apreender que o organismo indica que as iniciativas para a transformação do quadro atual não cabem apenas aos governantes, mas sim a todos os atores e indivíduos que compõe a sociedade atual.

⁷³ A participação é concebida como chave para o sucesso de iniciativas pautadas no protagonismo infantil e dos jovens nas páginas 5, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 20.

O documento “*Situação Mundial da Infância 2016: Uma oportunidade justa para todas as crianças*” discorre sobre as disparidades econômicas, sociais e educacionais presentes no mundo e a forma como estas impactam a sociedade como um todo, são uma ameaça para a segurança das sociedades e, inclusive, para o futuro das gerações futuras. Defende que o investimento em **saúde**⁷⁴, educação e proteção trazem retornos consideráveis a sociedade, sobretudo retorno financeiro:

Estas vastas desigualdades e perigos fazem mais do que violar os direitos e pôr em perigo o futuro de cada criança. Eles perpetuam ciclos intergeracionais de desvantagem e desigualdade que minam a estabilidade das sociedades e até mesmo a segurança das nações em todos os lugares. Mais do que nunca, devemos reconhecer que o desenvolvimento só é sustentável se pode ser continuado - sustentado - pelas gerações futuras. Temos uma oportunidade substituir os ciclos viciosos por ciclos virtuosos em que as crianças pobres de hoje – se dada uma chance justa de saúde, educação e proteção contra danos - podem, como adultos, competir em um campo de jogo mais nivelado com crianças de origens mais ricas. Assim, tornando não apenas suas próprias vidas melhores, mas suas sociedades mais ricas em todos os aspectos. Quando ajudamos um menino a ter acesso aos remédios e nutrição que ele precisa para crescer saudável e forte, não só aumentamos suas chances na vida, como também diminuimos os custos econômicos e sociais associados à saúde precária e à baixa produtividade. Quando educamos uma menina, não apenas damos a ela as ferramentas e o conhecimento para suas próprias decisões e moldar seu próprio futuro, também ajudamos a elevar o padrão de vida de sua família e de sua comunidade. Quando fornecemos educação, abrigo e proteção para crianças apanhadas em conflitos, ajudamos a consertar seus corações e suas mentes - para que algum dia, eles têm a capacidade e o desejo de ajudar a reconstruir seus países (UNICEF, 2016, p. 9, tradução nossa).

Nesse sentido, o organismo propala que a **pobreza**⁷⁵ é uma ameaça à ordem social e que, portanto, deve ser combatida. Para isso, apresenta cinco maneiras de atacá-la. São elas:

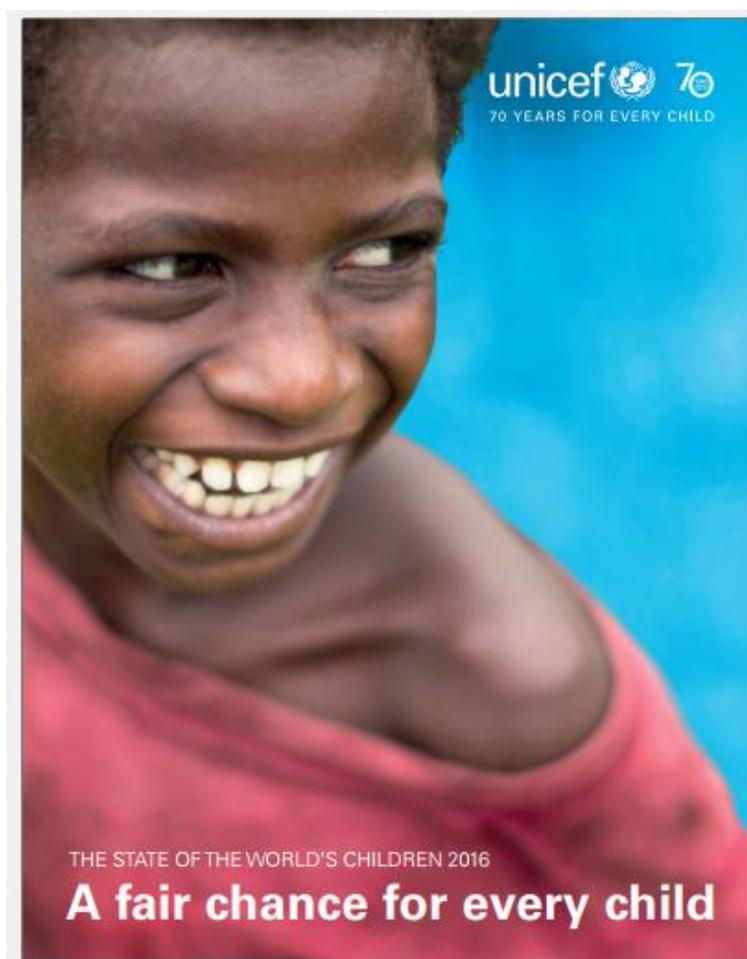
[...] **aumentar informações** sobre aqueles que estão sendo deixados para trás. **Integrar** nossos esforços em todos os setores para

⁷⁴ Realça que saúde, nutrição, saneamento, higiene demandam atenção dos governantes e sociedade em geral nas páginas 9, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 52, 65, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 93, 101, 103 e 108.

⁷⁵ Nas ponderações o interesse em ações centradas na criança pobre é demonstrado nas páginas 8, 9, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 36, 37, 40, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 54, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 96, 101, 106, 107 e 110.

enfrentar as múltiplas privações que retêm tantas crianças. **Inovar** para acelerar o progresso e impulsionar a mudança para as crianças e famílias mais excluídas. **Investir** em ações e encontrar novas formas de financiamento de esforços para alcançar as crianças carentes. **Envolver todos**, começando pelas comunidades mesmos, e com empresas, organizações e cidadãos em todo o mundo que acreditam que podemos mudar o resultado de milhões de crianças (UNICEF, 2016, p. 9, tradução nossa).

Figura 7: Capa do Situação Mundial da Infância 2016: Uma oportunidade justa para todas as crianças



Fonte: UNICEF (2016)

Recheado de fotos e de dados estatísticos, assim como os demais relatórios analisados, indica que as responsabilidades com tais procedimentos não são

privativas dos governos, no entanto cabe a eles o direcionamento de ações, políticas e recursos de **modo eficaz**⁷⁶ e envolvendo os cidadãos **engajados** com a causa:

A desigualdade não é inevitável se os governos investirem na expansão de oportunidades para todas as crianças - mudando as políticas, a programação e as prioridades de gastos públicos para que desfavorecidos têm a chance de alcançar os mais favorecidos. Como mostra o relatório, a boa notícia é que existem maneiras **mais eficazes - e econômicas** - de alcançar as crianças, famílias e comunidades mais difíceis de alcançar. Novas tecnologias, a revolução digital, formas inovadoras de financiar intervenções e movimentos liderados por cidadãos estão ajudando a impulsionar a mudança para os mais desfavorecidos. Investindo nessas intervenções e iniciativas, e fomentando esses movimentos emergentes, trarão benefícios de curto e longo prazo para milhões de crianças e suas sociedades (UNICEF, 2016, p. 12, tradução e grifos nossos).

Baseado no princípio de equidade⁷⁷ e com vistas ao cumprimento dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* e da *Agenda 2030*, que são citados repetidamente no decorrer do documento, orienta que deve-se investir em todas as crianças, mas **prioritariamente** naqueles que encontram-se na linha da **miséria**. Sugere a **focalização** em três áreas para a melhoria de vida das crianças: a sobrevivência infantil, a educação e o planejamento de gastos públicos focados na **equidade**⁷⁸.

No eixo sobrevivência infantil subjaz cuidados **sanitários** e **nutricionais** as crianças e suas mães. No campo educacional há grande expectativa no papel na educação enquanto promotora do desenvolvimento intelectual e proporcionadora de maiores oportunidades de inclusão no mercado de trabalho. Por fim, no que diz

⁷⁶ O termo utilizado faz alusão à racionalização do uso dos recursos destinados à ações para infância nas páginas 12, 16, 17, 20, 30, 33, 36, 38, 39, 47, 54, 61, 70, 73, 74, 91, 92, 93, 95, 96, 102, 103, 107, 109 e 111.

⁷⁷ “O termo ‘equidade’ pode significar coisas diferentes em diferentes contextos, mas quando o UNICEF o usa, neste relatório e em outros lugares, refere-se a todas as crianças que têm as mesmas oportunidades para sobreviver, desenvolver e atingir seu potencial total. Fundamentalmente, trata-se de justiça e oportunidade – uma oportunidade justa para todas as crianças. A convicção de que todas as crianças possuem o mesmo direito crescer saudável, forte, bem-educado e capaz de contribuir para suas sociedades é uma pedra angular de todos os acordos internacionais para reconhecer e proteger os direitos das crianças” (UNICEF, 2016, p. 17, tradução nossa).

⁷⁸ A equidade é reforçada nas páginas 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24, 30, 36, 40, 43, 45, 46, 47, 51, 52, 56, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 84, 99, 101, 105, 107, 109 e 111.

respeito aos gastos públicos, o organismo destaca é necessário **ações integradas**⁷⁹ para as crianças que vivem na pobreza.

3.2 Parceria, focalização, intersetorialidade e atendimento biopsicossocial

No decorrer das análises das recomendações presentes nos relatórios produzidos pelo UNICEF, no que tange a ações para defesa e efetivação dos direitos das crianças, no período empreendido entre 2010 e 2016, foi possível categorizar as recomendações políticas mais recorrentes nesses documentos. Para melhor visualização, evidencio no quadro 6 as categorias recorrentes que se fizeram presentes em cada edição dos documentos explorados.

⁷⁹ A demanda por integração de esforços e estratégias no atendimento à criança e sua família é enfatizado nas páginas 9, 16, 17, 74, 75, 90, 99, 102, 103, 107 e 111.

Quadro 6 – Categorização das orientações políticas recorrentes presentes nos relatórios publicados pelo UNICEF (2010-2016)

2010	2012	2013	2014 ^a	2014 ^b	2016
Focalização*	Focalização*	Focalização*	Focalização*	Parceria**	Focalização*
Parceria**	Parceria**	Parceria**	Parceria**	Intersectorialidade***	Integração
Intersectorialidade***	Inclusão	Intersectorialidade***	Intersectorialidade***	Focalização*	Parceria**
Aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados****	Equidade*****	Aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados****	Aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados****	Aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados****	Intersectorialidade***
Atendimento biopsicossocial*****	Aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados****	Programas de transferência de renda	Participação*****	Participação*****	Aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados****
Engajamento	Reabilitação	Mudança atitudinal*****	Atendimento biopsicossocial*****	Atendimento biopsicossocial*****	Inovação
Mobilização	Intersectorialidade***	Participação*****			Eficiência e eficácia
Mudança atitudinal*****	Empoderamento	Inclusão			Participação*****
Abordagem comunitária	Participação*****	Reabilitação baseada na comunidade			Equidade*****
Participação*****	Atendimento biopsicossocial*****				Atendimento biopsicossocial*****
	Descentralização	Atendimento biopsicossocial*****			
	Mudança atitudinal				

*Focalização: as ações e políticas públicas devem priorizar as crianças pobres.

**Parcerias: A promoção de ações de ao combate da pobreza e da miséria não é exclusiva do governo, demanda alianças com o setor privado, com organizações, com a comunidade e com indivíduos que estejam dispostos a colaborar.

***Intersectorialidade: inclui políticas de assistência social, saúde, e educação para efetivação dos direitos das crianças, com atuação conjunta de diversos setores e atores.

****Aprimoramento dos instrumentos de coletas de dados: obter diagnósticos precisos da realidade social para uma intervenção mais precisa.

*****Participação: é necessário incluir e ouvir todos no processo de tomada de decisões.

*****Equidade: o Estado e a sociedade devem oferecer para todos as mesmas oportunidades.

*****Mudança atitudinal: os esforços em se garantir a efetivação dos direitos da criança depende dos esforços de toda a sociedade.

*****Atendimento biopsicossocial: considera que o Estado deve agir sobre os aspectos biológicos, psicológicos e sociais das crianças e suas famílias.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da UNICEF (2010, 2012, 2014a, 2014b, 2016).

As análises apresentadas na sequência, pretendem tecer considerações acerca das categorias políticas recorrentes indicadas no título dessa subseção, de modo a estabelecer relação entre aquilo que está pronunciado discursivamente e aquilo que se intenciona no campo ideológico.

3.2.1 Parceria

A categoria política sobre **parceria** presente nos relatórios analisados ora estava relacionada ao discurso de não culpabilizar apenas o governo e, conseqüentemente, o Estado, pela oferta e condução das políticas sociais destinadas à infância, ora, destacava a urgência em se ampliar as condições de acesso e de mobilização da sociedade como um todo para se atingir tal feito.

Entretanto, observa-se que ao partir do pressuposto de que o Estado deve incitar ou **engajar** a sociedade em geral a proteger as crianças, mascara a lógica neoliberal que apregoa a minimização do papel do Estado e o destoa dos compromissos sociais, conforme já discutido na seção anterior.

Os enunciados conduzem a uma abordagem onde se abra espaço para a **participação** da criança, de seus familiares e da própria comunidade no processo de tomada de decisões sobre as ações futuras para o campo da infância, denominada nos documentos de **abordagem comunitária**, ao mesmo tempo que defendem que não se deve investir em todas as crianças, o foco deve ser as marginalizadas e vulneráveis.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 13)

Participação: para a abordagem baseada em direitos humanos, é fundamental a premissa de que a cooperação para o desenvolvimento é mais eficaz quando o usuário final pretendido – tanto indivíduos como comunidades – participa das etapas de planejamento, implementação e avaliação. Conferir poder a indivíduos e comunidades é ao mesmo tempo um objetivo da realização dos direitos humanos e um meio para realizá-los. A adaptação de programas a contextos locais vem se mostrando essencial para que sejam aceitos, ampliados e sustentáveis.

SMI 2012
(UNICEF, 2012, p.

Políticas e práticas devem promover parcerias entre as populações urbanas pobres e o governo em todos os seus níveis. Iniciativas urbanas que promovem essa participação – e especialmente aquelas que envolvem crianças e jovens – relatam melhores resultados

não só para as crianças, mas também para suas comunidades. Por fim, todos devem trabalhar em conjunto para alcançar resultados para as crianças. Atores internacionais, nacionais, municipais e da comunidade devem somar recursos e energia em apoio aos direitos de crianças pobres e mais desfavorecidas que crescem em ambientes urbanos. Reduzir a distância até o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos com todas as crianças demandará esforços adicionais em áreas rurais, mas também dentro das cidades.

Ao transferir para a sociedade o **protagonismo** no que se refere a garantia dos direitos e programas para a infância, o organismo caminha em direção ao que se entende por Estado funcional nos dias atuais, já preconizado desde o plano de governo de Michel Temer, que é a desoneração dos gastos públicos em serviços não obrigatórios por meio do regime de atuação em **colaboração** entre o setor privado, organizações não governamentais, instituições financeiras, sociedade civil e mecanismos de redes, como orienta a teoria da pós NGP.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 27)

O setor privado vem-se tornando um ator cada vez mais importante no desenvolvimento internacional, por meio de parcerias globais para as áreas de saúde, educação e, principalmente, HIV e aids.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 36)

Fortalecer o papel das famílias e das comunidades como agentes de proteção. Para a proteção da criança, é essencial o desenvolvimento da capacidade dos pais, das famílias e das comunidades, incluindo professores, agentes sociais e de saúde, e da polícia, para que entendam os direitos da criança e garantam que esses direitos sejam cumpridos. Os governos podem apoiar esses esforços tornando os serviços essenciais amplamente disponíveis e promovendo a eliminação de todas as formas de violência, abusos e exploração contra mulheres e crianças.

SMI 2015
(UNICEF, 2015a, p. 8)

Para ampliar o impacto dessas inovações, precisamos fortalecer sistemas que possam contribuir para ajustar à demanda as novas ideias mais promissoras. Maior interconectividade já vem facilitando uma colaboração mais ampla entre o setor privado – que tem velocidade, agilidade e ímpeto para reinventar – e o mundo do desenvolvimento – que tem capacidade para conduzir parcerias, orientar políticas e implementar soluções nos locais necessários. A mesma conectividade deve ser acessível aos solucionadores de problemas na comunidade – ajudando a criar um espaço de trabalho global efetivamente

colaborativo, capaz de forjar soluções que tragam para milhões de pessoas maior igualdade no acesso a bens, serviços e oportunidades.

Seduzir a sociedade para participar do processo de garantia dos direitos, programas e inovações para a infância é uma das propostas lançadas nos relatórios explorados que delimita o papel do Estado na garantia dos direitos sociais, entretanto sublinhamos o fato do organismo indicar a participação de outros atores além do Estado não o exclui, ou seja, não é sugerido a eliminação dele, mas refere que mesmo diante de sua abertura para novos atores, ainda há uma responsabilização deste na condução, financiamento e gestão das políticas públicas. Esse processo contraditório, possibilita ao Estado ora direcioná-las para os grupos sociais que o pressionam de forma mais acirrada, com avanços na legislação no campo dos direitos, ora com retrocessos, que beneficiam a atuação da filantropia do terceiro setor.

Para mais, a Reforma do Estado brasileiro, como evidenciando anteriormente nesta pesquisa, iniciada na década de noventa, sinaliza que o Estado pode ser melhor conduzido e administrado mediante participação do setor privado na oferta de serviços e funções não exclusivas ao Estado. E é justamente essa posição presentes nesses documentos, ao transferir para toda a sociedade tarefas que deveriam pertencer ao Estado, principalmente no âmbito das políticas sociais.

3.2.2 Focalização

O discurso veiculado sobre a categoria política **focalização** direciona não apenas o Estado, como também, toda a sociedade civil, a voltarem suas ações exclusivamente para as crianças pobres e marginalizadas, uma vez que estas apresentam maiores riscos ao desenvolvimento econômico e, dessa maneira, à estabilidade social dos países. As enunciações conduzem os governantes e a sociedade em geral a conceberem os gastos com recursos e ações para o segmento como oportunidades para o progresso econômico alicerçando-se na Teoria do Capital Humano, o qual o investimento na formação e na saúde do ser humano resultará em melhores indicadores de produtividade econômica da sociedade como um todo:

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 2, grifos nossos)

As evidências demonstram que o investimento nos direitos da criança não é apenas uma responsabilidade, é também uma oportunidade. É uma responsabilidade **porque pobreza, subnutrição** e outras privações debilitam as capacidades da criança, impedindo que desenvolva plenamente seu potencial. É uma oportunidade porque os ganhos conquistados por meio de melhores condições de nutrição, cuidados primários de saúde, educação e proteção para a criança tendem a ser muito maiores e mais duradouros do que os investimentos feitos em qualquer outra área de desenvolvimento.

SMI 2013
(UNICEF, 2013, p. 45)

A exclusão nega a crianças com deficiência os benefícios duradouros da educação: melhor emprego, segurança social e econômica, e oportunidades para uma participação plena na sociedade. Por outro lado, o investimento na educação de crianças com deficiência pode contribuir para sua futura eficácia como membros da força de trabalho. De fato, cada ano adicional de escolarização pode aumentarem até 10% a renda potencial de um indivíduo.

SMI 2016
(UNICEF, 2016, p. 9, tradução nossa)

Estas vastas desigualdades e perigos fazem mais do que violar os direitos e pôr em perigo o futuro de cada criança. Eles perpetuam ciclos intergeracionais de desvantagem e desigualdade que minam a estabilidade das sociedades e até mesmo a segurança das nações em todos os lugares. Mais do que nunca, devemos reconhecer que o desenvolvimento só é sustentável se pode ser continuado – sustentado – pelas gerações futuras. Temos uma oportunidade substituir os ciclos viciosos por ciclos virtuosos nos quais as crianças pobres de hoje – se dada uma chance justa de saúde, educação e proteção contra danos – podem, como adultos, competir em um campo de jogo mais nivelado com crianças de origens mais ricas. Assim, tornando não apenas suas próprias vidas melhores, mas suas sociedades mais ricas em todos os aspectos e sentido da palavra. Quando ajudamos um menino a ter acesso aos remédios e nutrição que ele precisa para crescer saudável e forte, não só aumentamos suas chances na vida, como também diminuimos os custos econômicos e sociais associados à saúde precária e à baixa produtividade. Quando educamos uma menina, não apenas damos a ela as ferramentas e o conhecimento para suas próprias decisões e moldar seu próprio futuro, também ajudamos a elevar o padrão de vida de sua família e de sua comunidade. Quando fornecemos educação, abrigo e proteção para crianças apanhadas em conflitos, ajudamos a consertar seus corações e suas mentes - para que algum dia, eles têm a capacidade e o desejo de ajudar a reconstruir seus países.

Nas ponderações são focalizadas: a criança pobre, a criança negra, a criança residente na zona rural, a criança imigrante, a criança pertencente a minorias étnicas e a criança deficiente. Estas são apresentadas nos documentos como o público alvo

prioritário das ações emanadas pelo Estado, pelo setor privado, por organizações não governamentais, instituições financeiras e pela sociedade civil. Há menção em se privilegiar o investimento na primeira infância, sobretudo, na educação, uma vez que lhe atribui significativo potencial equalizador. Equidade, inclusive, é um termo insistentemente empregado pelo organismo no documento publicado no ano de 2016. Segundo o organismo, a equidade, enquanto a equivalência de oportunidades por meio do acesso aos direitos básicos a todos, deve ser o princípio direcionador dos esforços públicos, privados, sociais e voluntários em prol da infância.

SMI 2016
(UNICEF, 2016, p. 16, tradução nossa)

Mas um foco maior no desenvolvimento da primeira infância, no aumento do acesso e da qualidade da educação, e sobre o fornecimento de educação em emergências trará benefícios em cascata tanto para esta geração como para a seguinte. Tendo discutido duas das privações mais gritantes que as crianças enfrentam, este relatório examina a pobreza infantil em todas as suas dimensões – e o papel da proteção social programas desempenham em reduzi-lo. Argumentando que a pobreza infantil é mais do que renda, apresenta um caso para combinar medidas para reduzir a pobreza de renda com soluções integradas para as muitas privações vividas pelas crianças que vivem na pobreza, finalmente, como um apelo à ação, o relatório conclui com um conjunto de princípios para orientar políticas, planejamento e gastos públicos mais focados na equidade.

O objetivo de se focalizar o investimento é o baixo custo que será menor ainda se dividido diante da promoção de parcerias com a sociedade. Decorre daí, as sucessivas orientações de **aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados** e o **monitoramento** constante da população que necessita de intervenção do Estado, pois tais ferramentas possibilitariam ao Estado e à sociedade como um todo ter um **diagnóstico** mais preciso diante do **monitoramento** permanente das ações exitosas e daquelas que podem ser descartadas. A PNGP vem de encontro com essa necessidade, pois contribui com a premissa citada por meio da utilização de ferramentas da tecnologia da informação e comunicação como forma de agilizar processos de **monitoramento** e **processamento de dados**.

SMI 2012
(UNICEF, 2012, p. 79)

Para que as crianças com as maiores necessidades sejam alcançadas, são essenciais dados e análises confiáveis que destaquem o espectro das realidades urbanas. Pesquisas nacionais e internacionais nem sempre incluem crianças e famílias que vivem às margens

de centros urbanos, que talvez não tenham status oficial e cujo acesso aos serviços disponíveis é limitado. Reunir informações precisas e desagregadas deve ser o ponto de partida para criar políticas urbanas equitativas e centradas na criança.

SMI 2012
(UNICEF, 2012, p. 80)

Estatísticas confiáveis podem ajudar a entender os problemas de crianças pobres e mais desfavorecidas que vivem em contextos urbanos – afinal, é difícil argumentar com fatos. No entanto, esse processo aparentemente simples é dificultado pela disponibilidade limitada de dados urbanos que sejam desagregados de maneira significativa – por riqueza, moradia, gênero, etnia, tamanho da cidade ou outros critérios relevantes.

SMI 2014
(UNICEF, 2014, p. 10, tradução nossa)

Dados que revelam disparidades mascaradas por números agregados podem ajudar a intervenções diretas que podem atingir os não alcançados e corrigir o erro de exclusão. Quanto mais precisamente ajuda e oportunidade pode ser focada, quanto maior o impacto potencial.

[...]

Os dados têm desempenhado um papel fundamental para alcançar que progridem e são essenciais identificar os mais desfavorecidos 2,2 bilhões de crianças do mundo, entendendo as barreiras que eles enfrentam, e projetar e acompanhamento das iniciativas que o tornam possível para cada criança a realizar ou seus direitos.

A categoria política **focalização** se explicita no projeto de reforma do estado brasileiro que, ao assumir o diagnóstico da crise, preceitua que a melhor solução para a mesma é a **racionalização dos recursos** e a sua aplicabilidade de modo **eficiente e eficaz**. Nesse aspecto, a proposta de focalização consiste no afastamento do Estado com as demais parcelas da sociedade e, portanto, um repasse de sua responsabilidade com as políticas sociais para outros setores da sociedade. Configura a proposta de Estado mínimo ostensivamente propagandeada no Plano Diretor de Reforma do Estado (MARE, 1990), no qual delineia-se no Brasil a partir da década de noventa um Estado exíguo para as políticas sociais e ciclópico para o capital (PERONI, 2003).

Di Pierro (2001, p. 325) explica a origem da categoria política focalização:

A diretriz de focalização das políticas sociais tem origem na tese de que, sob condições de limitação de recursos, o investimento público é mais eficaz quando direcionado a porções do território nacional ou subgrupos populacionais para os quais esse benefício resulte maior

impacto positivo. Essa orientação implica o rompimento do princípio da universalidade dos direitos e conduz à segmentação das políticas sociais, que assumem progressivamente a configuração de programas compensatórios destinados a mitigar a pobreza.

A preocupação com a pobreza expressa nos documentos deriva, para além das orientações mencionadas, para a redução das desigualdades sociais por meio de **programas de transferências de renda**. Inclusive, são registradas iniciativas de diversos países, consideradas exitosas nesse aspecto. A educação torna-se alvo em determinados documentos como viabilizadora de uma sociedade mais **equitativa**, pois elevaria o nível educacional das crianças, potencializaria as **oportunidades** de inserção do mercado de trabalho e poderia, assim, **equalizar** a distribuição de renda.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 13)

Programas e políticas também visam enfrentar as causas básicas e subjacentes que dificultam a realização de direitos. Por exemplo, disparidades de renda podem ser solucionadas por meio de estratégias de redução da pobreza que incluam medidas de proteção social, tais como transferência monetária para famílias pobres em apoio a gastos com bens sociais, como cuidados de saúde e educação para crianças. Tais programas são comumente encontrados na América Latina – o programa Bolsa Família, do Brasil, e o Oportunidades, do México, são os exemplos mais conhecidos. No entanto, outras regiões também vêm fazendo progressos quando ao provimento de programas de apoio à renda familiar. Por exemplo, Malawi criou um sistema de transferência monetária em seis distritos, com o objetivo de fornecer apoio a crianças órfãs e vulneráveis e, em particular, a crianças chefes de família.

SMI 2012
(UNICEF, 2012, p. 86)

A equidade deve ser o princípio orientador dos esforços por todas as crianças que vivem em áreas urbanas. Crianças de favelas – nascidas e criadas sob algumas das mais desafiadoras condições de pobreza e desvantagem – exigirão atenção especial, que não deve ocorrer à custa de crianças de outros lugares. O foco deve permanecer sobre o objetivo maior: cidades e sociedades mais justas e mais favoráveis ao desenvolvimento de todos – a começar pela criança.

3.2.3 Intersetorialidade

A categoria política **intersetorialidade** começa a figurar nos discursos nacionais mediante o processo de descentralização proposto pela Reforma do Estado que, ao retirar o Estado enquanto agente fomentador único das políticas

sociais, repassa para as outras esferas de gestão e demais segmentos organizacionais da sociedade tal responsabilidade. A incorporação da **descentralização** e da **participação** são pressupostos desse novo modelo organizacional e tem como premissa busca da resolução dos problemas dos usuários na totalidade, demanda para isso, de um conjunto de serviços públicos que, embora executados por diferentes políticas públicas, são realizados de forma **integrada**. Esse novo modelo traria maior efetividade ao serviço público e demandaria maior **racionalidade** na aplicabilidade dos recursos, o que vem de encontro com a ótica neoliberal, uma vez que o possibilitaria diminuir seu tamanho e reduziria despesas ao ganhar **agilidade e eficiência** (DRAIBE, 1993).

Nas enunciações sobre a categoria política **intersectorialidade** evidencia-se a afirmação de que é necessário um conjunto de ações para que o problema da pobreza seja solucionado. Desse modo, é necessário que as políticas “se conversem” e estejam alinhadas de modo a atingirem o mesmo objetivo: a suposta eliminação da pobreza. Os documentos incluem, dentre as políticas potencializadoras, a assistência social, saúde e educação enquanto essenciais para efetivação dos direitos das crianças.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 9)

A abordagem de cuidados primários de saúde, também defendida pela OMS e pelo UNICEF, destaca a interconexão entre cuidados essenciais de saúde, nutrição adequada, água e saneamento de melhor qualidade e higiene, infraestrutura segura e parcerias comunitárias na área da saúde.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 30)

A natureza complexa das emergências requer uma abordagem integrada à proteção da criança que envolva a oferta de serviços essenciais, assistência social e agências comprometidas com o cumprimento das leis e com a justiça. É preciso eliminar a impunidade por violações dos direitos humanos das crianças, e os países devem respeitar as legislações nacionais e internacionais e os compromissos em favor da proteção de crianças em situações de emergência.

Verifica-se que esse conceito vem de encontro com as necessidades do momento, singularmente, em um contexto de acirramento das desigualdades sociais e complexificação da questão social. A intervenção de uma determinada política

social, por muitas vezes, não é capaz de solucionar a questão que se apresenta e, nesse sentido, a intersectorialidade surge como uma possibilidade de atendimento integral ao cidadão se munindo de um conjunto de políticas, como as já elencadas nos documentos saúde, educação, assistência social e habitação.

A categoria política prevê também a abertura para busca de outros setores para além do setor público, como o terceiro setor e o setor privado no atendimento dos usuários dos serviços públicos. Repousa nessa questão as medidas proferidas na Reforma do Aparelho do Estado e a redução do seu tamanho, por meio da atuação de novos colaboradores no fomento e oferta de serviços básicos à população.

3.2.4 Atendimento biopsicossocial:

A categoria política **atendimento biopsicossocial** deriva da concepção contemporânea de que o atendimento em saúde não deve centrar na doença, mas no indivíduo em si, portanto, o conceito de saúde passa a englobar não meramente a ausência de doenças e passa a ser compreendida enquanto um estado que é construído e reconstruído permanentemente nas relações sociais e subjetivas (MENDES, 1996).

A incorporação de dimensões subjetivas no conceito de saúde implica em novos olhares sobre o processo de saúde-doença e demanda, por conseguinte, ações integradas e interdisciplinares. A Carta de Ottawa⁸⁰, em 1986, já enumerava como pré-requisitos alguns itens que, afinando-se com as ideias e concepções atuais no que concerne as dimensões subjetivas da produção de saúde, tais como paz, condições adequadas de habitabilidade e de conforto térmico, escolaridade mínima, acesso a alimentação saudável, inserção no mercado de trabalho e a renda decorrente dele, vestuário e lazer, adequabilidade das condições sanitárias e acesso aos direitos e justiça social.

Da mesma forma, o organismo, reitera e dedica relevante espaço nas publicações para relatar a importância **do atendimento com a saúde da criança e de sua mãe** antes, durante e depois o nascimento. Há também forte preocupação

⁸⁰ Documento recheado de intenções no que concerne à implementação de políticas de saúde a todos os países do mundo, apresentado na Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizado em Ottawa, Canadá, em novembro de 1986. Identifica que a promoção da saúde requer a viabilização e efetivação de alguns fatores, tais como: paz, moradia, acesso à educação, alimentação, possuir uma renda, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade (HEIDMANN ET AL, 2006).

com a **saúde nutritiva** de ambos e com o acompanhamento destes por **profissionais da área sanitária**.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p 9)

Os serviços essenciais necessários para apoiar um continuum de cuidados envolvem melhores condições de nutrição; água limpa, instalações e práticas de saneamento e higiene; prevenção, testes, tratamento e acompanhamento de doenças; bons serviços de saúde reprodutiva incluindo cuidados adequados nos períodos pré-natal e pós-parto, e assistência qualificada no momento do parto, além de cuidados obstétricos e neonatais abrangentes em situações de emergência; e Gestão Integrada de Doenças Neonatais e Infantis.

SMI 2012
(UNICEF, 2012, p. 30)

Aparentemente, o *locus* de pobreza e subnutrição em meio a crianças vem mudando gradualmente de áreas rurais para áreas urbanas, uma vez que o número de crianças pobres e subnutridas aumenta mais rapidamente em ambientes urbanos do que no meio rural.¹⁶ A fome é uma manifestação clara de deficiência na proteção social. É desconfortável observar essa situação, principalmente quando afeta crianças. Porém, ainda que aparentemente estejam bem alimentadas – recebendo calorias suficientes para manter suas atividades cotidianas –, crianças podem sofrer a “fome oculta” causada pela falta de micronutrientes: deficiências de substâncias essenciais, tais como vitamina A, ferro ou zinco fornecidas por frutas, vegetais, peixe ou carne. Sem esses micronutrientes, as crianças correm um risco mais alto de morte, cegueira, retardo de crescimento e QI mais baixo.

A atenção com a saúde se intensifica para crianças oriundas de famílias e de países pobres, assim como em países afetados por conflitos. Reforçando a concepção de que o combate a pobreza e às antinomias sociais é o objetivo único das políticas sociais os documentos proferidos pelos UNICEF enumeram enquanto preocupações que devem permear a agenda dos governos e da sociedade em geral a **sobrevivência materna, neonatal e infantil, imunização, tratamento e prevenção para doenças e traumas na infância, ações educativas sobre sexo e saúde reprodutiva, prevenção de gravidez durante a adolescência e no início da vida, viabilização de acesso serviços básicos essenciais como abastecimento de água, saneamento e higiene**.

SMI 2016
(UNICEF, 2016, p. 23, tradução nossa)

Disparidades na saúde materna, neonatal e infantil em países de alta mortalidade

representam uma grande barreira para o progresso sustentado em direção ao direito de todas as crianças de sobreviver e prosperar.

SMI 2016
(UNICEF, 2016, p. 26, tradução nossa)

Alcançar melhorias substanciais na nutrição – uma meta dentro do Objetivo 2 – será chave para aumentar as taxas de sobrevivência infantil. Metade de todas as mortes de crianças menores de 5 anos são atribuíveis à desnutrição, e existem grandes disparidades em indicadores relacionados, como a atrofia.

SMI 2016
(UNICEF, 2016, p. 30, tradução nossa)

Fornecer a todas as mulheres cuidados pré-natais, cuidados especializados ao nascimento e cuidados essenciais ao recém-nascido os cuidados podem melhorar drasticamente as perspectivas de gravidez segura e sobrevivência infantil. Infelizmente, essas áreas são marcadas por extrema disparidade – não apenas no acesso a cuidados, mas também na qualidade do cuidado. Evidências mostram que o acesso desigual começa antes do nascimento e continua nos primeiros anos críticos. Disparidades na utilização de cuidados pré-natais e assistência qualificada ao parto refletem disparidades na sobrevivência infantil.

O organismo resgata o discurso amplamente divulgado pelo Banco Mundial na década de noventa de que a criança é o adulto do futuro e, desse modo, o investimento na criança do presente é o investimento do adulto do futuro. Ao incorporar ao Teoria do Capital Humano, destaca que a criança com boa saúde terá melhores condições de contribuir socialmente e economicamente com a sociedade futuramente. Nessa linha, os desembolsos na área sanitária não podem ser considerados como dispêndios, mas sim como investimentos na sociedade do futuro. Predomina-se o afunilamento da questão social e o deslocamento das políticas públicas, como a sanitária, para a resolução de questões emergenciais e pontuais descaracterizando-a e afastando-a do campo do direito previsto na Constituição Federal.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p. 25)

Os riscos de infecção por HIV em meio a meninas e mulheres tendem a aumentar em localidades em que a pobreza é maior. Estudos realizados recentemente em cinco países da África Meridional – Botsuana, Malawi, Suazilândia, Tanzânia e Zâmbia – mostraram as conexões entre insegurança alimentar grave e sexo comercial envolvendo mulheres pobres.

SMI 2013
(UNICEF, 2013, p. 31)

O objetivo de uma abordagem inclusiva à saúde é garantir que crianças com deficiência realmente usufruam desses direitos em condições de igualdade com as demais. Essa é uma questão de justiça social e de respeito à dignidade inerente a todos os seres humanos. Constitui também um investimento no futuro: assim como outras crianças, aquelas com deficiência serão os adultos de amanhã. Evidentemente, precisam ter boa saúde, uma vez que esta condição tem um papel crucial na realização de uma infância feliz e aumenta suas perspectivas como futuros produtores e genitores.

No rol de orientações, o documento incita os países a promoverem reformas políticas voltas ao atendimento à infância e aponta práticas consideradas exitosas em outros países, como o Chile visando **diagnosticar atrasos do desenvolvimento infantil**.

SMI 2010
(UNICEF, 2010, p 47)

No contexto dessa reforma, foi criado, em 2007, o Sistema Integrado de Proteção à Criança – Chile Crece Contigo. Esse sistema inclui um conjunto de ações intersetoriais, que integram crianças em uma rede de apoio e acompanham seu crescimento e seu desenvolvimento. Uma ação importante dentro do Chile Crece Contigo é o Programa de Desenvolvimento “Biopsicossocial”, que beneficia crianças desde o útero até os 4 anos de idade, por meio da associação de exames de saúde com iniciativas criadas para estimulá-las e evitar atrasos em seu desenvolvimento. A cobertura desse programa foi gradualmente ampliada para alcançar crianças em uma faixa etária mais ampla e aquelas que viviam em áreas geograficamente mais distantes, resultando na participação de mais de um milhão de crianças, apenas este ano.

O atendimento biopsicossocial integra a atualização do discurso neoliberal na busca pela sua hegemonia ao passo que oculta a ausência do Estado da proposição e implementação de políticas para a área e desloca a atenção do problema para outros fatores. A Constituição Federal de 1988, instituiu o Sistema Único de Saúde inspirada na Conferência Nacional de Saúde de 1986 e trouxe o paradigma da produção social da saúde ao priorizar articulações intersetoriais, por meio do trabalho em equipes multiprofissionais, do trabalho em rede e da participação social com vistas a promoção de saúde e a prevenção de doenças. Essa ação veio de encontro com a necessidade de o Estado não financiar unicamente as políticas em

saúde e de transferir a culpa para outros segmentos da sociedade. Baseado nesse discurso, é discutido a necessidade de reestruturação curricular nos cursos de formação em saúde, procura-se formas de integração entre as instituições de ensino superior e os serviços de saúde, busca-se capacitação dos recursos humanos da saúde, no entanto a necessidade de maior aporte financeiro do Estado na área e promoção de políticas públicas permanentes e universais são deixadas de lado, pois são consideradas gastos onerosos e penosos para a máquina pública.

Ao concluirmos essa seção ressaltamos que a identificação das recomendações centradas em categorias políticas recorrentes, foram: parceria, focalização, intersectorialidade e atendimento biopsicossocial. Outro aspecto evidenciado foi a presença do que denominamos de subcategorias políticas, ou seja, ações políticas recomendadas que contribuem para a efetivação de uma categoria. Como exemplo, ilustramos essa percepção no quadro 7:

Quadro 7: Categorização das subcategorias políticas presentes nos relatórios publicados pelo UNICEF (2010-2016)

Parceria	Focalização	Intersetorialidade	Atendimento biopsicossocial
Cooperação Engajamento Mobilização Abordagem comunitária Mudança atitudinal	Crianças pobres Mulheres mães Crianças residentes em favelas Crianças de minorias étnicas Crianças deficientes Crianças residentes em países afetados por guerras	Integração Saúde Educação Assistência Social Programas de transferência de renda Eficiência	Saúde sexual Saúde reprodutiva Vacinação Imunização Nutrição Prevenção de doenças Saneamento Esgoto Aleitamento materno

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da UNICEF (2010, 2012, 2014^a, 2014^b, 2016)

Nesse sentido, advertimos a nossa intenção de correlacionar as reformas, ou contrarreformas conforme denominadas por Berhing (2003), implementadas nas últimas décadas no Brasil, sob a influência da atuação de organizações de cooperação internacional como o UNICEF, UNESCO, BM, BIRD, FMI, dentre outros, que vêm atuando como agentes intermediadores, difusores e legitimadores de princípios e modelos de atendimento à infância e educação infantil, sob os auspícios do novo neoliberalismo e da pós-NGP.

É possível influir que as recomendações indicadas pelo UNICEF para o campo da infância, analisadas a partir de uma perspectiva global, ou seja, na totalidade das relações capitalistas, refletem o processo de avanço do neoliberalismo e novo neoliberalismo, demarcados pelo recuo do Estado na garantia dos direitos sociais, a abertura de parcerias com o setor privado e terceiro setor e a instrumentalização das políticas sociais que, nessa conjuntura, são empregadas como elemento de coesão social, atenuação das desigualdades sociais e enfraquecimento do poder de mobilização da classe trabalhadora.

Ademais, o discurso de ajuste fiscal⁸¹ amplamente propagandeado pelo governo federal, sob o interesse oculto de desoneração do capital, é promovido o deslocamento dos recursos públicos, que deveriam ser investidos em políticas de interesse social, para o pagamento de da dívida pública. É nessa teia que, embora os direitos das crianças e adolescentes tenham obtido significativos avanços para a classe trabalhadora, as políticas públicas estão envoltas. A transposição de recomendações de organismos internacionais, como o UNICEF, afina-se com o interesse do grande capital ao passo que disfarçam os reais condicionantes das mazelas sociais enfrentadas por grande parte das crianças e suas famílias, e ditam modelos de atendimento à infância e educação infantil no intuito, não de solucionar e promover a garantia de direitos, mas de abafar as contradições inerentes ao modelo de desenvolvimento econômico atual.

⁸¹ “O Estado capitalista endividado não é só um recurso contingente para o desenvolvimento da economia capitalista, mas é uma pré-condição para a sua existência. Sem o endividamento público – fator determinante do Estado moderno em relação à economia capitalista – o sistema do capital não poderia se desenvolver e perdurar por tanto tempo” (ROCHA, 2009, p. 44).

4. PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: ATENDIMENTO À INFÂNCIA E A EDUCAÇÃO INFANTIL

A conjuntura atual tem gerado efeitos para as políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais, representando grande risco de retrocessos diante dos avanços nas últimas décadas no tocante ao direito à educação e, especificamente, do direito à educação infantil. Tal conjuntura precisa ser entendida dentro do bojo de um conjunto de transformações sociais, políticas e econômicas. (PEREIRA, 2019, p. 17).

Conforme exposto nas seções anteriores, historicamente, o atendimento à infância brasileira esteve sobejamente permeado de concepções e visões advindas de esferas que estropolam o campo educacional e social. Ademais, o Estado nem sempre esteve presente na formulação de políticas de atendimento para esse segmento. O que se atenta é que os direitos sociais conquistados pelas crianças na primeira infância, assim como a finalidade de tal atendimento, caminhará de modo coadunado com um projeto societário demarcado, ao longo dos anos, por crises desencadeadas nas dificuldades enfrentadas pelo capital no seu processo de reprodução ampliada.

Nesse íterim, é possível identificar também que o país passou por uma crise política com início nas eleições presidenciais de 2014 e que se intensificou em anos posteriores com o *impeachment* da presidente eleita no ano de 2016, Dilma Rousseff (2011-2016), medidas reformistas propostas pelo seu sucessor, Michel Temer (2016-2018) e continuidade de ações conservadoras no governo de Jair Bolsonaro (2019-atual), que têm implicado na aniquilação dos direitos sociais conquistados pela população ao longo dos anos, em particular, fragilizado conquistas na área da infância e educação infantil.

Sobre a conjuntura econômica em questão, Marques e Nakatami (2020, p. 1) detectam que as formas assumidas pelo capital na contemporaneidade se manifestam em “[...] um mundo financeirizado, no qual o capital portador de juros [...] é o principal definidor das relações econômicas e sociais”. Nesse viés, o Estado opera enquanto aliado do capital ao gerenciar modos de ser, de ver e de viver no sentido de lhe conferir legitimidade por meio do distanciamento com tudo aquilo que é social e, ainda, embora cada vez mais raro, por intermédio das políticas sociais. Estas incorporam diretrizes e fundamentos neoliberais e buscam forjar modos de

compreender as mazelas sociais em detrimento da classe trabalhadora e, obviamente, em prol dos grandes interesses econômicos.

Nessa perspectiva de análise, essa seção objetiva explorar a presente conjuntura sócio-política e econômica de formulação das políticas públicas, em especial para a infância e educação infantil, por meio da compreensão do contexto de criação e implementação do PCF. Para a construção desse exercício, faz-se necessário apresentar a política propulsora do referido programa. Por isso, realizamos um panorama político e social presente na promulgação do Marco Legal da Primeira Infância e do PCF. Posteriormente refletimos sobre o PCF, seguido de considerações sobre as implicações do programa para a política de educação infantil no Brasil.

4.1. Marco Legal da Primeira Infância e o Programa Criança Feliz

Desde que a Constituição Federal de 1988 instituiu a assistência social como direito de cidadania tem sido grande a luta para eliminar estes resquícios do modelo assistencial baseado na caridade e amor e fundar um modelo baseado em direitos e deveres. Fruto desta trajetória é a enorme e capilar institucionalização da área de assistência social, com uma rede pública espalhada em todo país, absorvendo profissionais com competências específicas e necessárias para o bom desempenho desta complexa função. Também tem sido fundamental contar com estes profissionais para devolver dignidade àqueles que a sociedade marginaliza constantemente (FLEURY, 2016).

Michel Temer (2016-2018), pertencente ao PMDB, assumiu a presidência do país após a aprovação pelo senado do *impeachment* da presidente Dilma Roussef, acusada de não cumprir a lei orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), ao atrasar o repasse de recursos do Tesouro aos bancos públicos para o pagamento de programas sociais do seu governo. Tal processo desenrolou-se em meio a diversos escândalos e com cobertura intensa da mídia nacional que reverberava discursos morais, religiosos e anticorrupção.

Estes fatos contribuíram para o afloramento da crise econômica que o país já se encontrava, agora fomentada em grande parte pelo empresariado nacional, que não investiu no processo produtivo após o recebimento de um substancial pacote financeiro de “[...] incentivos, subsídios e desonerações de toda sorte que retiraram recursos do gasto social [...]” (TEIXEIRA; PINHO, 2018, p. 15).

O resultado foi o avultamento do desemprego, precarização da vida social e, em paralelo, o esfacelamento das políticas sociais diante do pífio investimento público em um processo de efeito dominó no campo social e econômico: o empresariado não investe no setor produtivo e não gera rendimentos para a classe trabalhadora, nem impostos; sem o aumento do recolhimento de impostos, por parte do Estado, este não consegue financiar as políticas públicas de proteção social para aqueles que se encontram à margem do processo produtivo.

Nesse sentido, as medidas empreendidas por Temer, tomadas como reformas, visaram o ajuste fiscal, penalizando a rede de proteção social e de Seguridade Social consagradas no país desde 1988, com a promulgação da Carta Magna. Esse processo é chamado por Teixeira e Pinho (2018, p. 15) de liquefação da rede de proteção social:

[...] a economia política do Brasil recente demonstra a antinomia entre capitalismo (em sua versão financeirizada e politicamente organizada) e democracia representativa de massas, o que resulta na corrosão das políticas de proteção social e da regulamentação das relações capital/trabalho. Delineia-se a imunização da política econômica frente às pressões democráticas de base e, portanto, contra a democracia enquanto democracia de massas, em uma clara disputa pelos fundos públicos e pela crescente mercantilização e desregulamentação das atividades privadas lucrativas no âmbito da proteção social. Esse movimento é favorecido pela existência de um sistema político e eleitoral que perpetua as elites conservadoras de vários matizes em uma coalização reacionária que obstaculiza os avanços alcançados na expansão da cidadania e dos direitos econômicos, culturais e sociais. As tentativas de retrocesso social dos anos 1990 não alcançaram materializar-se em um contexto democrático, porém, agora, por meio de um golpe parlamentar, tais tendências estão liquefazendo nossa rede de proteção social.

É válido pontuar que a iniciativa privada e os políticos defensores de uma agenda conservadora apoiaram o golpe parlamentar exigindo, como contrapartida, a intensificação das reformas neoliberais iniciadas nos anos 1990, mas que foram amenizadas nos governos posteriores. Encontram-se no rol das exigências:

[...] a privatização das estatais, desregulação das relações de trabalho, desmontagem e privatização da rede de proteção social além do corte dos gastos sociais e liberação do acesso de empresas multinacionais aos recursos minerais resguardados por políticas ambientalistas e/ou indigenistas (TEIXEIRA; PINHO, 2018, p. 20-21).

Como resposta aos seus apoiadores, Temer enviou ao Congresso, no ano de 2016, uma proposta de reforma que buscava alterar alguns pontos específicos na lei trabalhista relacionados, sobretudo, à jornada de trabalho e flexibilização das leis trabalhistas. O presidente defendia que o objetivo era regularizar as contas públicas e estimular a economia, como consequência, se promoveria a abertura de novos empregos. Ainda no mesmo ano, Temer aprovou o Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2016d) que limita por 20 anos os gastos públicos e, mais uma vez, a justificativa propagandeada era equilibrar as contas públicas. No entanto, diante dos estudos apresentados no decorrer dessa dissertação, compreendemos que tais medidas representam a institucionalização de uma agenda conservadora no país que corrói os direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora e abre margem para o capital financeiro, conforme os preceitos neoliberais.

Faz-se necessário mencionar que as medidas empreendidas pelo governo federal receberam forte apoio de grandes grupos empresariais que se encontravam descontentes com os resultados das reformas ocorridas na década de 1990, promovidas por governos anteriores. Fato este que aproximou o governo de Lula (2003-2011), Dilma (2012-2016) e Temer (2016-2018) da grande burguesia e abriu espaço para atuação de grupos empresariais no desenho de políticas públicas, dentre elas as políticas de atendimento à infância (TEIXEIRA; PINHO, 2018).

A criação da Rede Nacional Primeira Infância (RPI), em 2007, representa esse movimento de intensificação da articulação do governo federal com organizações da sociedade civil, do setor privado, de organizações multilaterais e de outras redes na redefinição e remodelamento de políticas direcionadas ao atendimento da população infantil e de seus familiares. Corolário dessa parceria, tivemos a criação e implementação de um documento institucionalizador de ações no âmbito da promoção dos direitos das crianças na primeira infância – definidas como aquelas até seis anos, com metas até 2022, o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) (CAMPOS, 2020).

O Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) consolidou as representações presentes no PNPI ao tomar a criança como ponto de partida para a criação de políticas públicas para a primeira infância. Foi apresentado ao governo por parlamentares que frequentaram os cursos do Programa de Liderança Executiva, do Núcleo Ciência Pela Infância, dentre eles Osmar Terra, e foi sancionado pelo presidente Temer no dia 08 de março de 2016 sob a Lei nº 13.257 (BRASIL, 2016a).

Essa Lei estabelece uma série de diretrizes para as futuras políticas públicas destinadas ao atendimento de crianças de até 6 anos de idade:

- I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadão;
- II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;
- III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;
- IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;
- V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;
- VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;
- VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;
- VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação;
- IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social (BRASIL, 2016a).

Orienta também áreas prioritárias para as políticas voltadas para a primeira infância, tais como saúde, educação infantil, alimentação e nutrição, convivência familiar e comunitária, o brincar, prevenção de acidentes, proteção contra possíveis violências (BRASIL, 2016a). Adiante, como proposta de política para o atendimento das crianças na primeira infância, Temer criou, no dia 5 de outubro de 2016, por meio do Decreto nº 8.869/2016, o PCF (BRASIL, 2016).

O programa tem por propósito possibilitar o desenvolvimento integral de crianças de até 6 anos e de seus familiares por meio de políticas intersetoriais, como saúde, educação, assistência social, cultura, direitos humanos, direitos das crianças, entre outras, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) (BRASIL, 2016b). Segue abaixo um quadro quantitativo resumido do público alvo do programa:

Quadro 8 - Quantitativo resumido do público alvo do PCF:

Público Prioritário	Quantitativo	Fontes
Crianças beneficiárias do PBF (0 a 36 meses)	3 milhões	SENARC/ pagamentos do PBF de agosto de 2016.
Gestantes beneficiárias do PBF	640 mil	SENARC/ Benefício Variável para Gestante em 2015.
Crianças beneficiárias do BPC (0 a 72 meses)	75 mil	SUIBE/Extração em 25.08.2016.
Crianças em serviços de acolhimento (0 a 72 meses)	8,6 mil	Censo SUAS 2015.

Fonte: BRASIL, 2017, p.11.

Os objetivos do PCF são:

- I – promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- II - apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- III - colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;
- IV - mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem;
- e
- V - integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias (BRASIL, 2016b).

Para a efetivação desses objetivos, o programa prevê a execução das ações de forma descentralizada e integrada, por meio da atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de outros setores da sociedade civil, como órgãos e entidades públicas ou privadas. O contato direto com o público alvo do programa decorre perante “a realização de visitas domiciliares periódicas, por profissional capacitado, e de ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância” (BRASIL, 2016b).

Segundo documento orientador⁸², destinado aos profissionais atuantes no programa, as visitas domiciliares são importantes porque:

Elas representam uma estratégia de aproximação dos serviços com a família atendida e, por isso, favorecem um reconhecimento mais preciso das características, potencialidades e necessidades de cada contexto, resultando em propostas de intervenção singulares, pertinentes a cada realidade (BRASIL, 2017b, p. 25).

As visitas são realizadas por pessoas com nível de escolaridade médio ou superior, cujas contratações são mediadas pelos municípios aderentes ao programa. As atividades realizadas pelos visitantes são acompanhadas por supervisores, denominadas no programa como aquelas pessoas que planejam, registram as visitas e são responsáveis por capacitar os visitantes. Para essa função é exigido nível de escolaridade superior.

Ainda, no âmbito estadual, o programa prevê os multiplicadores, cuja função é a elaboração dos planos regionais e a capacitação dos supervisores e visitantes locais. Não há especificação quanto à formação do quadro de pessoal que atuarão na operacionalização do programa, apenas menção de que os estados e municípios priorizem, no momento da contratação, pessoas que tenham experiência na área da infância, tais como desenvolvimento infantil, assistência social, educação e saúde, políticas nos quais os objetivos do programa se entrelaçam.

A metodologia da visita domiciliar voltada às crianças do PCF foi baseada no referencial teórico “Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC)⁸³”. O uso dessa metodologia é autorizado pelo UNICEF, organização que possui os seus direitos de uso e o fundamento é o desenvolvimento de habilidades para os familiares da criança no sentido de potencializar os cuidados para o desenvolvimento da criança.

⁸² O Guia para Visita Domiciliar no âmbito do PCF é uma publicação do Ministério de Desenvolvimento Social, sob coordenação, na época, de Osmar Terra, e foi formulado pelo grupo técnico intersetorial que integrou as Orientações Técnicas do Criança Feliz. O objetivo do documento é subsidiar a organização das visitas domiciliares previstas na operacionalização do programa (BRASIL, 2017b).

⁸³ Método desenvolvido pela professora e socióloga da Universidade Nova York Jane Lucas. Para aprofundamento do método, sugerimos a tradução e adaptação transcultural da publicação “A Framework for Monitoring and Evaluating the WHO/UNICEF Intervention” realizada por Tatiana Raquel Selbmann Coimbra na dissertação intitulada “Adaptação Transcultural da ferramenta “A Framework for Monitoring and Evaluating the WHO/UNICEF Intervention” e sua utilização no Programa Criança Feliz no Brasil” (COIMBRA, 2021).

Para formação dos visitantes e multiplicadores do programa, o MDS publicou o documento “*Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC) Manual de orientação às famílias*” (BRASIL, 2012b). Esse documento foi elaborado em parceria, entre o UNICEF e a OMS, e abarca estratégias de interação, visando o desenvolvimento infantil, que podem ser adotadas entre os pais e as crianças. No manual fica explícito que a atuação dos visitantes não se dará pelo contato direto com a criança estimulando-a e sendo responsável direto pelo seu desenvolvimento, mas sim um intermediador desse processo por meio da orientação as pais e responsáveis pela criança:

O visitador não atua como um profissional que lida com a criança: ele é um agente que ajuda os pais – pela conversa e pela demonstração – a interagir de forma cada vez mais adequada com seus filhos, bem como a avaliar o impacto dessa interação, de maneira a se comunicar e brincar de maneira cada vez mais eficaz (BRASIL, 2012b, p. 4).

Desse modo, o protagonismo das ações direcionadas à criança é colocado sobre a família por meio de ações diversas como acolhida, observações, escuta e orientação acerca das atividades que devem ser desenvolvidas com as crianças.

Atualmente, segundo informações do MDSA, atualmente Ministério da Cidadania, o programa está presente em mais da metade dos municípios brasileiros, contando 3.021 adesões e registrando 16 milhões de visitas domiciliares em 2022. Atendeu, desde sua criação, 1,53 milhão de famílias, o que corresponde a 1,87 milhões de indivíduos, 1,48 milhões de crianças e 385 mil gestantes acompanhadas. O programa conta com 22.568 visitantes designados no sistema do Criança Feliz e um total de 3.692 supervisores (MDSA, 2022).

Para a operacionalização do programa, o MDSA, que é o responsável direto para condução do programa no país, publicou uma série de materiais, de caráter normativo e orientador. São eles: “*Criança Feliz: guia para visita domiciliar*” (BRASIL, 2017c), “*Programa Criança Feliz: A intersetorialidade na visita domiciliar*” (BRASIL, 2017d), “*Manual de apoio: Visitas Domiciliares às Gestantes*” (BRASIL, 2021a), “*Caderno de Ações para a Primeira Infância no Período da Pandemia do Coronavírus*” (2021b), “*Manual do visitador: um olhar sobre a visita domiciliar*” (BRASIL, 2021c), além da retomada do guia “*Cuidados para o desenvolvimento da criança*”, publicado pelo órgão no ano de 2012 (BRASIL, 2012b). As ponderações

sobre o conteúdo dos documentos e as sinalizações de sintonia ao entendimento empregado pelo UNICEF acerca das políticas de atendimento à infância poderão ser verificadas na próxima subseção.

4.2 A criança no Programa Feliz: limites e possibilidades do programa

[...] no longo prazo, as experiências vividas na primeira infância também estão relacionadas com acontecimentos na vida adulta, como um melhor desempenho escolar e profissional, assim como menos problemas de saúde e até um menor envolvimento com criminalidade e outros fenômenos sociais. Em outras palavras, os estudos apontam que **é mais vantajoso e eficaz investir nessa fase inicial da vida do que tentar reverter problemas que venham a se manifestar mais tarde** (UNICEF, 2022, [on-line], grifos nossos).

Conforme descrito na subseção anterior, o PCF se pauta no encorajamento e, diga-se de passagem, na mobilização e engajamento dos familiares da criança, para potencializar a sua capacidade protetiva e fortalecer os vínculos familiares. Ao analisarmos os discursos presentes no programa e nos documentos citados, aliados às reflexões tecidas nas seções anteriores, revelamos a lógica de ação do Estado mínimo que, pautada em um discurso humanitário e de protecionismo ao direito da criança de se desenvolver adequadamente, transfere parte de suas responsabilidades com essa faixa etária para suas famílias e retém para si somente a função de orientação, acompanhamento e supervisão das atividades desenvolvidas com as crianças.

Essa ideia está, notadamente, registrada na publicação intitulada “*Programa Criança Feliz: A intersectorialidade na visita domiciliar*” (BRASIL, 2017d). Neste documento é frisado a necessidade de [...] apoiar as famílias no exercício de sua função, estimular o desenvolvimento integral, fortalecer vínculos e reduzir desigualdades de acesso de famílias em situação de pobreza ou vivendo em locais isolados, por exemplo” (BRASIL, 2017, p. 8).

Há, inclusive, a citação de iniciativas empreitadas por outros países para a área da infância que adotaram as visitas domiciliares como metodologia, como, por

exemplo, o programa “*Chile Crece Contigo*”⁸⁴, presente também como indicação de ações exitosas na página 40 do documento “SMI 2010” do UNICEF (UNICEF, 2010).

A proposta de intersecção da política de assistência social com outras áreas de atendimento social revela a categoria política focalização presente no referido programa ao reduzir o papel institucional do Estado no que concerne ao investimento em políticas de atendimento à essa faixa etária e pautar-se somente em auxílio familiar por intermédio da realização de visitas por pessoas que sequer possuem formação na área de desenvolvimento infantil.

A articulação intersetorial, portanto, é importante para proporcionar aos profissionais envolvidos estratégias de integração que qualifiquem a atenção às famílias, permitindo a convergência de esforços das diferentes políticas no apoio à família. Nessa direção, a intersetorialidade pode potencializar a proteção de crianças e famílias e contribuir para a redução da ocorrência de vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos (BRASIL, 2017d, p. 38).

A categoria política intersetorialidade valoriza as demais políticas para a consolidação dos direitos da criança expondo que o próprio programa não é eficaz o suficiente para aquilo que se cumpre. Para além disso, os visitantes, com formação de ensino médio ou superior, incumbidos do acompanhamento e monitoramento do público alvo do programa diante da realização de visitas domiciliares, com vistas a auxiliar as famílias na formação de vínculos familiares e cuidados com as crianças, demonstra, mais uma vez, a ação paliativa, de caráter filantrópico e assistencialista, do Estado para apenas uma classe de crianças, as crianças pobres. Tal fato reforça as proposições amplamente anunciadas pelo UNICEF, e presentes nos documentos analisados anteriormente, de que é necessário empregar ações para esse segmento social e promover um novo fluxo de desenvolvimento socioeconômico.

O MDSA cita o relatório “Situação Mundial da Infância 2013: Crianças com Deficiência”, do UNICEF, para justificar a necessidade de inclusão de atendimento das crianças com deficiências no PCF. A ocorrência está registrada no documento “*Programa Criança Feliz: A intersetorialidade na visita domiciliar*” (BRASIL, 2017d, p. 10-11):

⁸⁴ Programa criado em 2007, de abordagem biopsicossocial – ações intersetoriais, rede de apoio que acompanha o crescimento e desenvolvimento de crianças de até 6 anos de idade.

Crianças com deficiência também são público prioritário do Programa Criança Feliz. Segundo o Unicef em seu relatório “Situação Mundial da Infância 2013: Crianças com Deficiência”, as crianças com deficiência são frequentemente consideradas inferiores, o que as expõe a maior vulnerabilidade. A discriminação baseada em deficiência manifesta-se em marginalização na alocação de recursos e em tomadas de decisão.

Os objetivos do programa direcionam para a importância da orientação das famílias em relação os cuidados com as crianças, mas destoam, ou melhor, sequer fazem alusão, sobre como viabilizar “[...] a promoção do acesso das crianças à Educação Infantil, reforçando ainda mais uma vez a visão desta etapa da educação como secundária no processo de desenvolver integralmente as crianças na primeira infância” (CRUZ; RODRIGUES, 2020, p. 11).

Observa-se que, mesmo sendo uma iniciativa política que se pauta em ações intersetoriais para a primeira infância e destaca, assim, a necessidade de articulação das diferentes políticas públicas setoriais para a proteção e promoção dos direitos das crianças, o programa não inclui as experiências vivenciadas em instituições ofertantes de educação infantil na gama de requisitos para o desenvolvimento integral das crianças (CRUZ; RODRIGUES, 2020).

A função do visitador, conforme evidenciado no Manual “*Criança Feliz: guia para visita domiciliar*” (BRASIL, 2017c) é educar as famílias por meio de instruções de como os familiares podem potencializar as condições de desenvolvimento das crianças por meio de prescrições de atividades adequadas para cada faixa etária. Essas sugestões de atividades estão presentes no manual “*Cuidados para o desenvolvimento da criança*” (BRASIL, 2012b). Nesse sentido, verifica-se que o foco do programa, diferentemente do anunciado, acaba não sendo as crianças, mas sim as relações familiares adjacentes às crianças.

Não obstante, a perspectiva de cuidados com a nutrição, amamentação, saúde e aleitamento materno é um dos eixos do programa:

Entre as ações voltadas para a promoção do desenvolvimento na primeira infância estão: pré natal; vacinação; promoção de aleitamento materno, promoção de alimentação saudável, acompanhamento do desenvolvimento infantil e consultas de puericultura (BRASIL, 2017c, p. 26).

Tais ações, de prevenção de doenças e promoção da saúde, de acordo com o documento “*Programa Criança Feliz: A intersetorialidade na visita domiciliar*” (BRASIL, 2017d), podem ser desenvolvidas em conjunto com as equipes da política de saúde em nível municipal, tais como equipes de Atenção Básica, equipes de Saúde da Família, equipes de Saúde Bucal e equipes de Agentes Comunitários de Saúde.

A orientação sobre ações voltadas para a promoção da saúde, que o visitador do PCF deverá executar, estão presentes também no *Guia para visita domiciliar*:

Abordar a importância do pré-natal e as mudanças geradas pela gestação, enfocando seus aspectos familiares, sociais e emocionais. Identificar se a gestante tem acesso ao pré-natal, se realizou todos os exames preconizados até o momento e se tem acesso a todos os medicamentos prescritos.
Estimular a presença do companheiro em todas as consultas de pré-natal e demais atividades realizadas pela gestante
[...]
Identificar se a gestante tem acesso ao pré-natal, se realizou todos os exames preconizados e se tem acessos aos medicamentos prescritos (BRASIL, 2017c, p. 69-73).

Nesse manual é explicitado o caráter vigilante e de monitoramento domiciliar do programa. Sugere-se que o entrevistador busque conhecer ao máximo a família participante do programa. Dessa maneira, a indicação é que o visitador observe a família:

A orientação aos cuidadores deverá seguir a proposta já apresentada do CDC:
Observe, pergunte e escute: veja como os cuidadores e crianças interagem, como eles se comunicam e brincam. Com acolhimento e escuta será possível identificar também questões importantes para as famílias relacionadas aos direitos das crianças, saúde, educação (BRASIL, 2017c, p. 63).

Segundo o Manual, a observação propicia a descoberta de informações importantes sobre a interação dos cuidadores com as crianças e os vínculos afetivos presentes no seio familiar. O Manual especifica perguntas que devem ser realizadas pelos entrevistadores às famílias, presentes na “Ficha de Orientação⁸⁵”, e contém indicações de como deverá ser a postura desse profissional diante de cada situação,

⁸⁵ Documento em anexo.

assim como sugestões de brincadeiras e atividades para que os familiares desenvolvam com as crianças de acordo com cada faixa etária.

Observa-se a padronização de ações e comportamentos e a retomada da lógica higienista, focada ainda na instrução do seio familiar, para o trato com as crianças e a importância dos cuidados com o ambiente:

Crianças precisam de um ambiente seguro para aprender. Crianças estão sempre explorando coisas novas e aprendendo habilidades novas. **Elas precisam de um ambiente limpo**, seguro e protegido para não sofrerem lesões ou acidentes enquanto estão brincando e aprendendo.

[...]

As famílias têm de se assegurar de que qualquer coisa que as crianças coloquem na boca seja grande o suficiente para evitar que elas engasguem. Os pais também não devem deixar as crianças colocarem objetos longos, finos ou pontiagudos na boca.

[...]

Quando uma criança quer brincar com algo que não seja seguro ou limpo, o cuidador deve de maneira gentil dizer "não".

Enquanto a criança está aprendendo o que pode e o que não pode, é útil trocar o objeto por algo que seja seguro e limpo. A atenção da criança pode ser facilmente redirecionada para outras atividades (BRASIL, 2012b, p. 10-11, grifos nossos).

A retomada dessa doutrina para a solução de problemas sociais engloba a reconfiguração das estratégias de investimento na infância enquanto capital humano e o PCF torna-se uma importante ferramenta do governo para regulação e controle, das crianças e de suas famílias, com o estabelecimento de práticas sociais adequadas para o trato à criança por meio das orientações sobre cuidados, higiene, nutrição e alimentação, realizadas nas visitas domiciliares previstas no programa. Se antes a instituição escolar constituía um dos principais mecanismos para a reprodução das estratégias de governar, atualmente as legislações ultrapassam o âmbito educativo e adentram, literalmente, os núcleos familiares. Fica nítido que existe uma correlação de políticas de atendimento à infância que prioriza a necessidade de agir desde a gestação da criança, repassando às famílias a responsabilidade pela geração e desenvolvimento da criança para seu futuro sucesso e inserção no mercado de trabalho.

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) publicou uma nota, em 2017, sobre o caráter retrógrado e filantrópico do programa:

[...] agregado a esta direção, está o conservadorismo, a filantropia, a pulverização e a residualidade contida no Programa. O Criança Feliz é exógeno ao SUAS, ao SUS, à educação infantil e deslocado de todas as demais políticas públicas e direitos sociais. É um verdadeiro retrocesso!

[...]

É um Programa que, na essência, prioriza o “terceiro setor”, indo na contramão da LOAS e do SUAS, que priorizam a execução direta do Estado nos serviços, programas e projetos (CFESS, 2017, [online]).

Essas indicações do CFESS, em conjunto com as reflexões realizadas nessa subseção, apontam para o distanciamento do PCF do direito social, a retomada do primeiro-damismo e a impressão da solidariedade e benevolência na adoção de políticas públicas para o atendimento à infância no país. A próxima subseção discutirá os rebatimentos desses contornos, assumidos pelas políticas atuais, para a infância para a política de educação infantil.

4.3 Educação Infantil versus Programa Criança Feliz: possibilidades ou incoerências?

As lições que estamos vivendo nos obrigam a buscar uma reengenharia das relações do Estado com o setor privado. Travessia Social – Uma ponte para o futuro (2016, p.17)

A trajetória histórica da educação infantil no país possui natureza ambígua e controversa, comporta tensões e enredos antagônicos. A expansão da oferta dessa etapa do ensino, ocorrida na primeira década do século XXI, acompanha uma série de transformações sociais processadas a nível mundial: a eclosão da urbanização e as mudanças nas relações de trabalho (FERREIRA, 2015). A atuação dos movimentos sociais⁸⁶ diante da demanda de abertura de espaços para educação e cuidados das crianças filhas de pais trabalhadores foi, em muitos momentos, determinável não somente em nível mundial, como também essencial para a ampliação da educação infantil no Brasil.

Para mais, os organismos internacionais pressionaram fortemente os países para que houvesse expansão da cobertura da educação infantil, especialmente para

⁸⁶ Aqui destacamos a atuação do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que desde 1999 protagoniza a luta em defesa da Educação Infantil em todo o território nacional. Para ver sobre a atuação do MIEIB desde a sua origem até os dias atuais sugerimos a leitura do artigo “O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil e as Políticas de Educação Infantil”, escrito pela professora Soeli Terezinha Pereira (2019).

as crianças menos favorecidas economicamente⁸⁷. No Brasil, houve a criação de diversos programas, cujo intento era, por meio do repasse financeiro e apoio técnico, impulsionar os municípios na promoção de abertura de novas vagas e construção de novas instituições.

O embate decorrido do jogo de forças entre o modelo neoliberal de atendimento a esse segmento etário, proposto pelos organismos internacionais, e o projeto de educação democrática e crítica, encejado pelos movimentos sociais, foi, e ainda é, intenso. Na visão neoliberal a função da educação recai sobre a formação de novos indivíduos para sua inserção do mercado de trabalho. Já os movimentos sociais⁸⁸ requisitam a oferta da educação infantil enquanto direito e sua disjunção da filantropia (FERREIRA, 2015).

Como se pode inquirir, os fatores que confluem na elaboração e implementação das políticas voltadas para o atendimento à educação infantil no Brasil abarcam a luta pelo direito à educação com qualidade e a premência econômica mundial de formação dos indivíduos voltada para o mercado de trabalho. A lógica de expansão da educação infantil a baixo custo, a diminuição da responsabilidade do Estado com a elaboração e financiamento com as políticas sociais e a busca de parceiras com o setor privado para a oferta desse serviço são diretrizes presentes nas agendas dos governantes, fomentadas pelos organismos internacionais, a partir do processo de enxugamento e reestruturação do Estado, iniciado na década de 1990, com o PDRAE.

Diante desse cenário, as implicações políticas e pedagógicas, da configuração assumida pelo Estado para as políticas públicas de atendimento à infância, as destoam do campo do direito e apresentam dissidências dilaceradoras para o delineamento da proposta de atendimento da educação infantil. As alterações recentes na política governamental e, por conseguinte, nas políticas educacionais, se aportam em modificações legislativas, medidas e ações governamentais baseadas em “fórmulas” e prescrições importadas de posturas assumidas por outros

⁸⁷ O Marco de Dacar, realizado em Senegal no ano de 2000, fixou metas que foram assumidas por 189 países, incluindo o Brasil, relativas à expansão e o aprimoramento da educação e cuidado na primeira infância, compreendida como o período que vai do nascimento até os seis anos de idade. As diretrizes presentes no pacto assumido são de que a oferta de programas de educação infantil com vistas à promoção da equidade e melhoria da qualidade de vida das crianças pobres e o incentivo à participação das mulheres no mercado de trabalho impactam positivamente as economias dos países (UNESCO, 2000).

⁸⁸ Destaca-se a atuação do MIEIB enquanto movimento social de luta em prol de uma educação infantil pública, laica e de qualidade.

países e defendidas amplamente por organismos internacionais, como é o caso do PCF.

O que se observa é que, embora o PCF seja apresentado como um programa inovador, ancorado no campo científico atual, sobretudo o cognitivismo e as novas tendências no campo de desenvolvimento infantil, não consegue ocultar a lógica conservadora que engendra sua elaboração e execução. Não adentra em condições sociais, históricas e econômicas que permeiam as condições objetivas de vida as crianças e suas famílias, que encontram-se em situação de pobreza. Ignora que a pobreza é um problema estrutural proveniente das antinomias do sistema capitalista de produção e instrumentaliza a criança e sua família, através do remodelamento de ações e condutas, como ponte para superação dos problemas sociais (CAMPOS, 2020).

Ao anunciar a intenção de atendimento domiciliar às crianças de até seis anos e seus familiares, em situação de pobreza, por meio da conjunção de políticas de saúde e de assistência social, em uma conjuntura de contingenciamento de gastos públicos, promovida pela Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016) e, conseqüentemente, de redução de recursos para as políticas públicas, o programa representa uma estratégia dos governos de elaboração de políticas de baixo custo pautadas na concepção de fortalecimento de um Estado mínimo e de transferência do seu papel para a iniciativa privada.

A focalização em crianças pobres, prevista no PCF, retrocede a compreensão de que o acesso às políticas sociais de atendimento a infância, dentre elas a educação infantil, consistem em um direito para as crianças e famílias. Desloca esse atendimento para o mercado e terceiro setor ao propagar que é necessário maior engajamento e participação de outros atores para a garantia dos direitos sociais e proteção social da infância (CAMPOS, 2020)

A incitação de repasse para a sociedade civil de atribuições antes consideradas prediletivas ao Estado é protagonizada pelo próprio Estado e também por políticos e empresários que encontram-se por “trás das câmeras” atuando na elaboração e criação de programas de interesses ao mercado (PERONI, 2003) (ADRIÃO ET AL, 2012) (COUTINHO; MORO, 2017).

Pereira (2019) reforça a indicação mencionada ao destacar que a Emenda Constitucional nº 95, ao impelir o congelamento de gastos em despesas primárias ocasionará:

[...] na redução de recursos para políticas educacionais e poderá representar um esvaziamento do papel da União em sua função redistributiva e supletiva, cumprindo somente com o mínimo constitucional. Portanto, com recursos cada vez mais escassos e com o avanço de políticas pautadas numa concepção de redução do Estado, o efeito para as políticas sociais será de precarização dos serviços públicos ou de transferência do papel do Estado para a iniciativa privada (PEREIRA, 2019, p. 24).

De igual modo, é possível averiguar diversos movimentos do Estado que têm como premissa a transferência da responsabilização pela educação infantil para outros setores da sociedade civil. O mais recente é o Decreto nº 10.134, de 26 de novembro de 2019, que impulsiona os estabelecimentos da rede pública de educação infantil a estabelecerem parcerias com a iniciativa privada com vistas a construção, modernização e operação de sua estrutura física e pedagógica (BRASIL, 2019).

Pereira (2019) aponta que iniciativas como essa ameaçam os avanços obtidos nas últimas décadas em relação à consolidação da política de educação infantil no país enquanto direito inalienável de todas⁸⁹ as crianças de forma gratuita e laica e de qualidade. A autora condensa os impactos da conjuntura atual para essa etapa de ensino:

[...] redução de recursos para programas e ações, projetos em curso que foram alterados ou interrompidos de forma arbitrária, o avanço de uma concepção antecipatória de alfabetização/escolarização, iniciativas de baixo custo como o já citado Programa Criança Feliz, a intenção anunciada de atendimento de educação Infantil em Unidades de Saúde, o risco da creche fora do Fundeb, o incentivo para financiamento público na adoção de sistemas educacionais privados – materiais didáticos, assessoria, formação continuada, a cisão creche/pré-escola, a redução da jornada de atendimento para otimização de espaços promovendo um retrocesso social, o incentivo à expansão do conveniamento a qualquer custo, a desvalorização profissional – contratação de profissionais sem a formação mínima exigida, a inexistência de carreira docente, o não cumprimento do piso salarial nacional [...] (PEREIRA, 2019, p. 25)

⁸⁹ É considerável mencionar que os direitos enunciados no ECA aplicam-se a todas as crianças “sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem” (ECA, do Art. 3º, 2016).

Arelaro (2017) chama atenção para a restrição orçamentária sofrida pela educação infantil nos últimos anos, devido ao contingenciamento de recursos decorrente da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016). Essa falta de investimentos e de provisão de recursos para essa etapa do ensino explicita o movimento em curso de abertura de espaço para atuação da iniciativa privada e outros setores da sociedade civil. O repasse de responsabilidade de atuação para instituições privadas em fins lucrativos marcam a história de atendimento da educação infantil, mas a compra de vagas⁹⁰ em estabelecimentos privados por meio de recursos públicos constitui tendência mais atual (ADRIÃO ET AL, 2012).

Em relação aos rebatimentos sobre as parcerias com o setor privado, Adrião et al (2012) registram contrastes decorrentes dos princípios orientadores voltados para o mercado, típicos dessas instituições, daqueles que deveriam estar presentes na educação infantil ofertada em instituições públicas. A saber:

[...] em comum as instituições privadas mantinham: princípios orientadores para a ação originados na administração empresarial, declaradamente ou não; ênfase no papel das lideranças para a melhoria do desempenho escolar; introdução de procedimentos centralizados e uniformes de avaliação e formas de premiação ou reconhecimento público pelo sucesso alcançado (ADRIÃO ET AL, 2012, p. 543).

Pode-se apreender que a esfera educacional, em particular a educação infantil, tem se constituído em um nicho de mercado para reprodução e ampliação do mercado. Dados do INEP demonstram que no ano de 2019 as matrículas em creches privadas ou em instituições conveniadas com o poder público representavam 45,3% das matrículas no país. Mesmo com registro de recuo de 23,6% na rede privada nos anos posteriores, a quantidade de matrículas no setor privado ainda é expressiva.

O PNE 2001/2010 (Lei nº 10.172/2001), sucedido pelo PNE 2014/2024 (Lei nº 13.015/2014), retomou as metas de expansão e universalização das creches e, embora estejamos a menos de três anos de sua vigência, dados apontam para retrocessos e estagnação no campo e a situação pode ser acentuada devido a

⁹⁰ Para ver mais sugerimos a leitura do artigo “As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?” de autoria de Theresa Adrião, Teise Garcia, Raquel Borghi e Lisete Arelaro, disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/DH4GmbFXWkQLKqckfNryBgc/?format=pdf&lang=pt>.

ausência de informações atualizadas pela não divulgação da edição 2020 da PNAD Contínua – Educação postergada pela epidemia do SARS-COV2⁹¹. O aumento da subvenção pública a vagas ofertadas por estabelecimentos privados pode ser compreendido como o movimento de tentativas do poder público em atingir as metas nacionais e internacionais impostas aos Estados e municípios.

[...] tais processos de transferência inauguram, na esfera dos governos subnacionais, arranjos político-administrativos que implicam alterações nas lógicas decisórias ao incorporarem setores sociais até recentemente inexistentes nessa esfera governamental: os chamados “novos filantropos” e o setor empresarial privado, vinculado ou não ao capital internacional (ADRIÃO ET AL, 2012, p. 546 *apud* ROBERTSON ET AL, 2012).

Outro documento relevante na análise do delineamento das políticas atuais de atendimento à infância, e educação infantil, é a BNCC. Documento iniciado em 2013, com versões atualizadas em 2017 e que “[...] apresenta uma redução nas concepções de linguagens e de ensino-aprendizagem na educação infantil, contrariando totalmente as diretrizes curriculares desta etapa de ensino” (ARELARO, 2017, p. 215). A publicação mais recente é muito criticada por especialistas da área de desenvolvimento infantil devido ao fato de apresentar uma compreensão considerada ultrapassada e distanciada da finalidade da educação infantil e das concepções pedagógicas acerca das práticas que desenrolam-se no interior das instituições ofertantes dessa etapa do ensino. Sobre essa questão Coutinho e Moro (2017, p. 355) refletem:

Um ponto polêmico do texto é a definição de objetivos de aprendizagem, que remetem para uma perspectiva homogeneizante no contexto de um documento que se propõe base curricular nacional, além do que tais objetivos podem ser facilmente utilizados em uma transposição para conteúdos, que preencherão apostilas cuidadosamente elaboradas pelos interessados sistemas de ensino privados que produzem materiais didáticos.

⁹¹ “O censo demográfico, que precisava ser realizado em 2020, não foi realizado. Isso prejudica o cálculo de alguns indicadores, que infelizmente não puderam ser feitos. Houve também alterações importantes na Pnad [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios]. Ela é presencial, mas graças à pandemia precisou ser mudada para uma coleta por telefone. Isso gera alguns problemas metodológicos” (SENADO, 2022 [online]).

A perspectiva apresentada no documento, de pedagogia de competências, revelam a importância atribuída a formação de indivíduos para aquilo que se considera importante, ou seja, a preparação o modelo econômico atual. Tal concepção se distancia da conceituação de criança e de finalidade educativa previstos nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil⁹².

Há de se considerar também os interlocutores envolvidos na proposição da BNCC, nomeadamente em 2017, pois com o afastamento dos especialistas e pesquisadoras da área, que eram participantes da elaboração da primeira e segunda versão (2013), preencheu-se tal espaço para atuação de representações de organizações da sociedade civil, em particular, fundações empresariais. Estas, que antes participavam da execução e operacionalização das atividades do campo educacional, agora operam também no campo de formulação das políticas educacionais (COUTINHO; MORO, 2017) (ADRIÃO ET AL, 2012).

Coutinho e Moro (2017, p. 356) elencam o movimento impelido pela BNCC:

Decorrente da BNCC estão políticas nacionais de formação de professores, de materiais e tecnologias educacionais, de infraestrutura e de avaliação, ou seja, grandes nichos de atuação do capital privado, que poderá produzir material didático, com pacotes envolvendo formação de formação, assim como materiais e cursos preparatórios para avaliações de larga escala, dentre outros materiais e serviços.

A oferta dos serviços especificados representa muito mais que a amplificação de lucros para a iniciativa privada. Implica, similarmente, no controle do que se ensina e de que forma se ensina. Portanto, “a empresa privada oferece ao setor público, na verdade, um programa de ensino que incide sobre a organização dos tempos e rotinas de trabalho nas unidades escolares, que constituem formas de controle sobre este trabalho” (ADRIÃO ET AL, 2012, p. 538).

A respeito, Fontes (2006, p. 234) conclui que a forma com que as instituições de ensino são afastadas da predominância do pensamento crítico e são estruturadas são pensadas de modo que haja “uma diluição importante do significado do

⁹² As DCNEI definem “[...] que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura” (BRASIL, 2009a)

engajamento social e para embaralhar a percepção da real dimensão da luta que se travava”.

Na mesma linha, Caetano, Lima e Peroni (2017) declaram que os processos de materialização do privado no público, nas etapas e modalidades da educação básica no Brasil, dentre elas a educação infantil; ocorrem via processos geridos pelo Estado. Tais processos se intensificaram no período pós-golpe (2016 em diante), e foram protagonizados por sujeitos, individuais ou coletivos, que atuaram para dar a direção das políticas educacionais, conforme o projeto de classe alimentado pelo capital. Esse movimento, gerido e regulamentado pelo Estado, direcionam a proposição, formulação e implementação da educação infantil, mediante os interesses mercantis, no qual tiram o Estado do protagonismo pela operacionalização dessa política e, seguindo os preceitos neoliberais, reposicionam-o somente como regulador.

Esse processo encadeia políticas – representadas atualmente por meio de reformas – divergentes com as necessidades e anseios da população e, muitas vezes, consistem em ameaças à democracia ao proibir e coibir o acesso dos estudantes à concepções, pensamentos e conhecimentos críticos à organização econômica atual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término desta pesquisa, retomamos as questões norteadoras e problematizadoras, que guiaram as análises aqui mediadas, a fim de respondermos às proposituras delineadas durante o percurso da dissertação: Qual a influência do papel do Estado e do novo neoliberalismo nos processos de formulação das políticas atuais para a infância presentes no Programa Criança Feliz? Quais as possibilidades ou incoerências contidas no Programa Criança Feliz e sua relação com o papel da Educação Infantil no país?

Com relação ao papel e influência do Estado no processo de formulação das políticas atuais para a infância presentes no PCF, destacamos que diante do florescimento e intensificação do novo neoliberalismo, representado pela transnacionalização do capital, que se expressa atualmente por reformas nas diversas políticas sociais, como as políticas de atendimento à infância, é possível analisar que há uma intensificação do processo de reposicionamento do Estado como regulador das políticas públicas e intensificação de abertura de sua operacionalização para a sociedade civil e setor privado, mediante o gerencialismo na gestão dos setores públicos, configurações que se denominam como filantropia e redes de políticas, presentes tanto no PCF como na Educação Infantil.

Essa propositura vem de encontro com a premissa de redução do Estado e, quando necessário, sua intervenção do campo social por meio de políticas de baixo custo e com efetividade extirpada. Os governos, nesse viés, são pressionados por organismos e instituições internacionais para a elaboração e implementação de ações aos mais diversos segmentos sociais, vistos como empecilhos para o desenvolvimento econômico. Organismos internacionais como os mencionados nesta pesquisa, especialmente o BM, UNICEF, UNESCO, OCDE, FMI, CEPAL, G7, Gatt, PNUD; arquitetam diretrizes políticas e recomendações que devem ser seguidas por diversos países do mundo em troca de financiamento e investimento financeiro. Esse mecanismo consolidado desde a década de 1990 tem se solidificado mediante mecanismos de regulação e consensos.

Desse modo, o PCF integra um arcabouço de recomendações políticas estabelecidas e consensuadas mediante uma agenda global de educação, no qual as ações do governo federal para a infância centram-se no combate à pobreza, ou melhor, para o tratamento da amenização da pobreza. O alastramento das ações de

combate à pobreza, prevenção de doenças e promoção da saúde da criança pobre aos municípios baseiam-se no modelo de atendimento copiado pelo Estado de outros países. Destarte, o PCF, consoante com afirmações presentes nos documentos do próprio MDS, é uma proposta de atendimento à infância inspirada em programas criados por outros países. Como também ocorre no modelo cubano “*Educa a tu Hijo*” que foi criado na década de 1970, pelo *Instituto Central das Ciências Pedagógicas*. O programa “*Chile Crece Contigo*”, também mencionado como referencial para criação do PCF foi criado no Chile no ano de 2006. Há de se considerar que o contexto socioeconômico da referida década é totalmente diferente do apresentado atualmente.

Diante da propositura política social que foi se consolidando no atendimento à infância, as crianças pobres e suas famílias entraram na mira dessas instituições com ações paliativas e retrógradas. O discurso referente à atuação sobre a pobreza é o mesmo, só se apresenta modernizado. O foco continua sendo medidas prescritivas comportamentais em relação aos cuidados com as crianças, monitoramento – haja vista que para conter é preciso conhecer -, filantropismo e a retomada dos princípios da Teoria do Capital Humano.

Se já não fosse o bastante, o PCF representa o movimento de afunilamento da atuação do Estado em prol do capital por meio da abertura de parcerias com o setor privado e sociedade civil organizada. É válido pontuar que, no campo das políticas sociais voltadas à infância, isso é expresso desde 2007, quando ocorreu a formação da Rede Nacional Primeira Infância, que no referido ano era composta por um grupo de dez organizações e atualmente já mobiliza mais de 200 aliados em todos os estados do país abarcando organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais para atuação de políticas de atendimento à infância.

Dessa maneira, afirmamos que o PCF representa um estágio mais avançado na concepção das políticas públicas integradas e elaboradas intersetorialmente, integrando os componentes operacionais do Estado para o tratamento à infância. Observa-se que os precursores dessa estrutura política foram também o Plano Nacional pela Primeira Infância, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de

Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Plano de Ação para Implementação da Agenda 2030 (ODS).

Como abordado, as proposições de atendimento à infância estão muito bem desenhadas operacionalmente no país e consolidadas por diferentes instrumentos jurídico-normativos que, ao longo do tempo, foram constituídos em consonância com a estrutura reprodutiva da sociedade capitalista. As políticas para atendimento da primeira infância, ou seja, o conjunto de legislações, normas e regulações definem o sistema legal e judicial sobre como operam os governos. Ao Estado, resta executá-las, pois os governos acabam tendo sua autonomia cerceada já que temos aqui diversos mecanismos que buscam uma continuidade das políticas – mobilizando governos (não apenas uma gestão) e sociedade – em prol desse redirecionamento.

Na compreensão das políticas atuais de atendimento à infância, por meio da análise dos documentos publicados pelo UNICEF, observou-se na análise realizada na pesquisa, que há uma presença de categorias políticas recorrentes, que têm por intuito ditar as ações dos governantes para a área. Por meio de um cotejamento documental foi evidenciado as categorias políticas: parceria, focalização, intersetorialidade e atendimento biopsicossocial. De igual modo, verificou-se a presença destas categorias e de subcategorias políticas no PCF. As enunciações presentes dos documentos vinculados ao programa conduzem para o estabelecimento de parcerias com o setor privado e sociedade civil focalizadas em crianças pobres, marginalizadas ou pertencentes a minorias étnicas. Para atingir os objetivos – vagos – do programa, prevêm a conjunção de outras políticas setoriais e as ações, de efetividade duvidosas, entrelaçam-se com orientações e acompanhamento, de caráter disciplinador, da situação sanitária e nutricional das famílias. Enfatiza-se a superposição do PCF diante de outras políticas e ações já existentes, em particular, na área da saúde e assistência social, mas agora, desconexo dos princípios de universalidade assegurado pela Convenção dos Direitos da Criança, pela CF/88 e pelo ECA e com intensa aproximação com os princípios neoliberais de redução do Estado, com políticas e ações de baixo custo, repasse de responsabilidade com o setor social para o setor privado e sociedade civil, desalento com a população pobre e intensificação do controle social.

A educação infantil, enquanto política sob a égide jurídica, normativa e operacional do Estado, reflete as diretrizes políticas presentes do PCF, sobretudo, a do assistencialismo focalizado na pobreza. Destaca-se os retrocessos vivenciados

por essa política apontados no decorrer dessa pesquisa, as quais podemos enfatizar a redução de recursos para a área intersetorial que atende a primeira infância, de zero a 5 anos (faixa etária da educação infantil). A reformulação de legislações para ampliar a atuação dos setores privados não somente na oferta, como também na elaboração das políticas atuais e a inclusão de princípios de gestão e pedagógicos alinhados ao mercado privado, como também a desvalorização dos profissionais de educação infantil, tem sido amplificado por meio da reforma trabalhista, propostas pelo governo e, do contingenciamento de gastos, concretizado em forma de lei.

Encerra-se essa pesquisa com a certeza de que é preciso permanecermos atentos aos processos que cristalizam as disputas e intenções políticas, que emanam dos enfrentamentos entre as classes antagônicas. Tais políticas são materializadas na forma de lei, resoluções e decretos, ações e programas, como no caso do PCF. São denominadas de políticas públicas e carecem de um contínuo monitoramento, no intuito de desvelarmos os interesses motivadores de sua elaboração, concretização, como também, revelarmos os atores envolvidos no desenho, no remodelamento e, de forma mais recente, na sua execução. Somente a partir da reflexão e inquirição acerca do papel e intencionalidades das políticas públicas, sejam elas de âmbito nacional, estadual ou municipal, poderemos fazer resistência e motivar engajamento social ao processo de desmoronamento e corrosão das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

Histórico da pandemia de COVID-19. <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. On-line.

ADRIÃO, THERESA; ET AL. As parcerias entre prefeituras paulistas E o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?. **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/DH4GmbFXWkQLKqckfNryBgc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 nov. 2022.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da Globalização: o capital e suas contradições.** Londrina: Editora Práxis, 2001.

ALVES, Giovanni; ANTUNES, Ricardo. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ANTUNES, Fatima. Governação global e diretrizes internacionais para a educação na União Europeia. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 449-465, jul./dez. 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho.** Coimbra: CES/Almedina, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo, 2018.

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

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para Todos: Investir nos conhecimentos e competências.** Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial. 2020. Disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/461751468336853263/pdf/644870WP00PORT00Box0361538B0PUBLIC0.pdf>> Acesso em 20 out. 2021.

BASSO, Daniela; NETO, Luiz Bezerra. As influências do neoliberalismo na Educação brasileira: algumas considerações. **Revista Eletrônica do Curso de Pedagogia do Campus Jataí**, UFG, v. 1, n. 16, jan./mar., 2014.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BENDRATH, Eduard Angelo; GOMES, Alberto Albuquerque. Estado, políticas públicas e organismos internacionais: a educação no foco do debate. **InterMeio:** Campo Grande, MS, v.16, n.32, p.157-171, jul./dez. 201

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEZERRA, Egle Pessoa. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** 2008. Dissertação (Mestrado em Biociências) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

BEZERRA, Josinete de Carvalho. **Contradições e tendências na política de assistência social implementada nos CRAS e CREAS de Picos/Piauí, pós 2016**. Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco: Recife, 2019.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 52, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. Parecer CEB nº 22/98. Resolução CEB nº1, 7 de abril de 1999. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, DF: CNE/CEB, 1999.

BRASIL. Presidência da República. Casa civil. Lei nº 8069/90 de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: <http://presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/18069.htm>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL/ MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 15 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 1996. Disponível em: <http://rebidia.org.br/direduc.htm>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998. Manual, v. 1, v. 2, v. 3. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/infantil/rcnei.shtm>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. **Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil e dá outras providências**. 2012a

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/l12722.html. Acesso em 10 jan. 2022.

BRASIL. **Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC) Manual de orientação às famílias**. Ministério da Cidadania: DF, 2012b.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.619 de 29, de dezembro de 2015. **Dispõe sobre o apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8619.htm. Acesso em 10 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm. Acesso em 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.257/2016**. 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. Presidência da República: DF, 2016a.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz**. Presidência da República: DF, 2016b.

BRASIL. **Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 19, de 24 e novembro de 2016**. Brasília: CNAS, 2016c. Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. **Instrução Operacional FNAS nº 01/2017**. Orientações acerca da utilização de recursos do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DF, 2017a.

BRASIL. **Guia para a Visita Domiciliar**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017b.

BRASIL. **Programa Criança Feliz: a intersectorialidade na visita domiciliar**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017c.

BRASIL. **Portaria nº 2.496 de 17 de setembro de 2018**. Dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no

SUAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências. MDS: DF, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.134, de 26 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos estabelecimentos da rede pública de educação infantil no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Presidência da República: DF, 2019.

BRASIL. **Manual de Gestão Municipal do PCF.** Ministério da Cidadania/ Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano/ Governo Federal/ Secretaria Especial de Desenvolvimento Social: DF, 2020a.

BRASIL. **Portaria nº 366, de 22 de abril de 2020.** Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), no âmbito do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS. Ministério da Cidadania: DF, 2020b.

BRASIL. **Portaria conjunta nº 01, de 27 de abril de 2020.** Aprova recomendações gerais aos gestores, supervisores e visitantes dos estados, municípios e Distrito Federal quanto à execução do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS. Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano: DF, 2020c.

BRASIL. **Manual de apoio: Visitas Domiciliares às Gestantes.** Ministério da Cidadania: DF, 2021a.

BRASIL. **Caderno de Ações para a Primeira Infância no Período da Pandemia do Coronavírus.** Ministério da Cidadania: DF, 2021b. Disponível em <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz/publicacoes-1/CadernodeAesparaaPrimeiraInfncianoPerododaPandemiadoCoronavrus.pdf>> Acesso em 03 jul. 2021.

BRASIL. **Manual do visitador: um olhar sobre a visita domiciliar.** Ministério da Cidadania: DF, 2021c.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa civil. Lei nº 8069/90 de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <<http://presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/18069.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** [s.l.], 1996a. Disponível em: <<http://rebidia.org.br/direduc.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.** Brasília:

MEC/SEF, 1998. Manual, v. 1, v. 2, v. 3. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/infantil/rcnei.shtm>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de educação para todos**. MEC, Ministério de Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental, 1993.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 7 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm> Acesso em 24 jan. 2021.

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 [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498> Acesso em 26 mar. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Disponível em <http://bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf> Acesos em: 19 mar. 2022.

BRÍCIO, Vilma Nonato de; COSTA, Jorge Moraes; CRUZ, Franco Farias da. LEMOS, Flávia Cristina Silveira. O Unicef no Brasil e as práticas vizinhas na atualidade. **Psicologia & Sociedade**, vol. 28, núm. 1, p. 55-64, 2016.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. Escola infantil: pra que te quero? In: CRAIDY, Maria Carmem; KAERCHER, Gládis Elise P. da Silva. **Educação Infantil Para Que Te Quero?** Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 13-22.

CAETANO, Maria Raquel; LIMA, Paula de; PERONI, Vera. Reformas educacionais de hoje: as implicações para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 02 nov. 2022.

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

CAMPOS, Rosânia. Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015445, p. 1-22, 2020.

Disponível em <<https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/15445/2092092> 13474 > Acesso em 07 jul. 2021.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.114, nov. 2001.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. **Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?** Peru, 2015.

CAVALCANTE, Pedro. **Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros**. Consad, Brasília, 2017.

CAVALCANTE, Pedro. **Convergências entre a governança e a pós-nova gestão pública**. Boletim de análise político institucional, 2018.

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

Conselho Federal de Serviço Social (Brasil). **Por que dizer não ao Programa Criança Feliz**. Brasília (DF), 7 de março de 2017. Disponível em <http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>> Acesso em 11 jan. 2022.

COUTINHO, Ângela Scalabrin; MORO, Catarina. Educação infantil no cenário brasileiro pós golpe parlamentar: políticas públicas e avaliação. **Revista Zero-a-seis**, v. 19, n. 36 p.349-360 | jul-dez 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2017v19n36p349/35623>. Acesso em 02 nov. 2022.

CRAIDY, Maria Carmem; KAERCHER, Gládis Elise P. da Silva. **Educação Infantil Para Que Te Quero?** Porto Alegre: Artmed, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição: Elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 7.ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação infantil por direito. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out.-dez. 2010.

DASSO JUNIOR, Aragón Érico. **Nova gestão pública: a teoria da administração pública do estado ultraliberal**. 2014. Disponível em

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489> Acesso em 20 mar. 2022.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências políticas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.27, n.2, p.321-337, jul./dez. 2001

DRAIBE, Sonia Miriam. As Políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, 86-101,1993.

EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os Pobres “Não Merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. **Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA** | n. 13 | out. 2017.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **O manifesto comunista**. 5.ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

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

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teóricos-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: CÊA, Georgia; RUMMERT, Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo. **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Editora da FURG, 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3335/4/Livro_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais.pdf Acessado em: 22/03/2022.

FARIAS, Mabel. Infância e educação no Brasil nascente. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. **Educação da infância: história e política**. Maringá, Eduem, 2005.

FERREIRA, Valéria Silva. **A expansão da educação infantil e prováveis implicações**. UFPR: Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-5-Educa%C3%A7%C3%A3o-e-Inf%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em 26 nov. 2022.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. FORTALEZA: UEC, P.31, 2002.

FONTES, Virgínia. **A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980**. In: LIMA, J.C.F., NEVES, L.M.W., org. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, pp. 201-239. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j5cv4/epub/lima-9788575416129.epub>. Acesso em 25 nov. 2022.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado.** Educ. Soc., Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, Apr. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 5 jan. 2022.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **O UNICEF e a Política de Educação Infantil no Governo Lula.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. SP: Atlas, 2010.

GONDRA, José. Prefácio: A necessidade da infância. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. **Educação da infância: história e política.** Maringá, Eduem, 2005.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere: Maquiavel.** Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007 v. 3.

GUIMARÃES, Célia Maria. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. **Revista Linhas.** Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A Razão na história: uma introdução geral à filosofia da história.** São Paulo: Centauro, 2001.

HEIDMANN, Ivonete T.S. Buss et al. Promoção à saúde: trajetória histórica de suas concepções. **Texto & Contexto - Enfermagem** [online]. 2006, v. 15, n. 2 [Acessado 1 Setembro 2022], pp. 352-358. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-07072006000200021>.

HIRSCH, Joachim. ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 165-175, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100011>. Acesso em: 4 ago. 2021.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, Antônio Lisboa Teles da; ALBUQUERQUE, Keyla Christina. **Gestão pública por resultado na perspectiva do Estado do Ceará.** Fortaleza: IPECE, 2004.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. **Cadernos de Educação.** 2007.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2004.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KUHLMANN JÚNIOR., Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 7 ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

KUHLMANN JR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, mai/jun/jul/ago 2000, nº 14.

LARA, Ângela Mara de Barros. Reflexões sobre as políticas públicas para a infância a partir da década de 1990. In: RODRIGUES, Elaine; ROSIN, Sheila Maria. **Infância e práticas educativas**. Maringá: Eduem, 2007.

LARA, Ângela Mara de Barros; SILVA, Jani Alves da. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil. In: AZEVEDO, Mario Luiz Neves de. **Políticas públicas e educação: debates contemporâneos**. Maringá: Eduem, 2008.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antonio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 122, p. 275-293, abr./jun. 2015.

LEFEBVRE, Henri. Critique of everyday life: Introduction. London: Verso, 1991, v. 1.

MARQUES, Rosa; NAKATANI, Paulo. **O capitalismo em crise**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas.)

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 5. ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARX, Karl. **O Capital**. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Boitempo: São Paulo, 2017.

MASCARO, Alyson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDEIROS, ROBERTA CARNEIRO DE. **O discurso sobre a criança feliz: o governo da população infantil brasileira**. Mestrado em EDUCAÇÃO. Universidade Federal de Uberlândia: Uberlândia, 2018.

MENDES, Eugênio Vilaça. Um novo paradigma sanitário: a produção social da saúde. In: Uma agenda para a saúde. São Paulo: **Ed Hucitec**, 1996.

MENDONÇA, Maria Helena Magalhães de. O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 18(Suplemento):113-120, 2002.

MEDRADO, Benedito Dantas. **Tempo ao Tempo**. A gestão da vida em idades. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa Criança Feliz supera o patamar de 16 milhões de visitas domiciliares em 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/09/programa-crianca-feliz-supera-o-patamar-de-16-milhoes-de-visitas-domiciliares-em-2022>. Acesso em 02 nov. 2022.

MINTO, Lalo Watanabe. **Estado Mínimo**. 2006. Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_estado_minimo.htm. Acesso em 05 mar. 2022.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. **Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?** São Paulo: Senac. São Paulo, 2001.

MOMMA, Adriana Missae; NERIS, Eliane Fernandes. Criança Feliz Program and the constitution amendment proposal (PEC) for the ceiling of public spending: once there was a right... **Revista Eletrônica de Educação**, v. 13, n. 2, p. 659-672, maio/ago. 2019. Disponível em <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2554/797>> Acesso em 07 jul. 2021.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e terceiro setor em questão. **Serviço Social e Sociedade**, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

MONTOYA, Natalia Puentes; SILVESTRE; Roberta de Miranda; SOUTO, Vanessa Yumi Fujinaga. **Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância**. Mestrado em Gestão e Políticas Públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2018.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, AMB. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; SOUZA, Angelo Ricardo de. Conjuntura política da educação infantil: ameaças e resistências. In: **Apropriações teóricas e suas implicações para a educação infantil**. MAGALHÃES, Cassiana; EIDT, Nadia Mara (Orgs.). CRV: 2019, Curitiba.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. Políticas para educação infantil e a Agenda E2030 no Brasil. **Rev. FAEEBA – Ed. e Contemp.**, Salvador, v. 28, n. 54, p. 77-96, jan./abr. 2019.

MORGAN, Dimas Anaximandro da Rocha; SILVA, Joelma Gomes da; KNACKFUSS, Maria Irany e MEDEIROS, Humberto Jefferson de. As políticas públicas no contexto da educação infantil brasileira. **Constr. psicopedag.** 2014, vol.22, n.23. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-69542014000100004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1415-6954. Acesso em 04 fev. 2021.

NETTO, José Paulo. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). **In: Estado e Políticas Sociais: Brasil-Paraná.** Cascavel: Edunioeste, 2003, p. 12-28.

NETTO, José Paulo. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012.

NUNES, Deise Gonçalves. Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. **Educação da infância: história e política.** Maringá, Eduem, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conheça os novos 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. 2017b.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-daonu/>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

OSBORNE, David e Ted GOEBLER. **Reinventando o Governo.** Como o Espírito Empreendedor está transformando o setor público. 10ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PARDAL, Maria Vitória de Carvalho. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. **Educação da infância: história e política.** Maringá, Eduem, 2005.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 18, n.53, p.80-101, mar. 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Rev. Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PEREIRA, Soeli Terezinha. O movimento interfóruns de educação infantil no Brasil e as políticas de educação infantil: desafios da conjuntura. In: **Apropriações teóricas e suas implicações para a educação infantil.** MAGALHÃES, Cassiana; EIDT, Nadia Mara (Orgs.). CRV: 2019, Curitiba.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003

PETERS, Brainard Guy. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHO, Carlos Eduardo Santos; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário**. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rk/a/VLjsdd4sYctJ6f4Bp9WcYYh/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em 06 jul. 2021.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: 2015. Disponível em <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

POULANTZAS, Nicos. As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças. In: __. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. El nuevo neo-liberalismo? Crisis, rupturas y redención de las continuidades. In: SOCARRÁS, José Francisco Puello. **Nueva gramática del neo-neoliberalismo: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008. p. 79-131.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Novo Neoliberalismo: arquitetônica estatal no capitalismo do século XXI. **READ**, Porto Alegre, Vol. 27 – Nº 1 – Janeiro/Abril 2021 – p. 35-65.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: Ramírez, Hernán (org.). **O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise**. São Leopoldo: Oikos – Unisinos, p. 13-57, 2013.

ROCHA, Renan Gonçalves. **Estado e economia em Marx**. Universidade Federal de Goiás: Goiânia, 2009.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-623, mar. 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In: Simpósio Educação infantil: construindo o presente. **Anais...** Brasília, DF: Unesco Brasil, 2003a.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 177-194. Jan./abr. 2003b.

SALGADO, Raquel Gonçalves. **Ser criança e herói no jogo e na vida: a infância contemporânea, o brincar e os desenhos animados**. PUC: Rio de Janeiro, 2005.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia do século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Best Seller, 1999.

SANFELICE, José Luís. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas-SP. Autores Associados, p. 97-107, 2004.

SILVA, Ilse Gomes. **A reforma do Estado A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: brasileiro nos anos 90: processos e contradições**. Disponível em <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v7_ilse_gomes.pdf> Acesso em 4 fev. 2021.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVEIRA, Elisabete Cristina Cruvello. O espaço das Conferências Internacionais de Educação (CIEs) da OIE/Unesco e o processo de políticas públicas educativas. **Rev. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 80, n. 196, p. 440-450, set./dez. 1999. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1306/1045>. Acesso em 06 jan. 2022.

SCHULTZ, Theodore Willian. **O capital humano: investimento em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SENADO. **Perto de completar 8 anos, PNE tem execução ‘insatisfatória’**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/20/perto-de-completar-oito-anos-pne-tem-execucao-201cinsatisfatoria201d>. Acesso em 20 nov. 2022.

SOCARRÁS, José Francisco. Novo neoliberalismo: arquitetura estatal no capitalismo do século XXI. **Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre: 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em 04 fev. 2021.

SPOZATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Smtp6TKG4qhNwz4P6KkLpBd/?lang=pt>> Acesso em 07 jul. 2021.

TRIVANOS, Augusto Nivaldo Silva. Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo. In:____. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987, p. 31-79).

UNESCO. **Declaração Mundial sobre a Educação para Todos e Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Nova Iorque: 1990. Disponível em: https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/declaracao_mundial_sobre_educacao_para_todos_de_marco_de_1990.pdf.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Dakar, Senegal: UNESCO, 2000.

UNICEF. **Conheça o UNICEF**. Brasília: UNICEF. 2004. UNICEF. Família brasileira fortalecida. Brasília: UNICEF. 2004.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2010** - Celebrando 20 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança. Caderno Brasil. Brasília, DF: UNICEF, 2010.

UNICEF, **Situação Mundial da Infância 2012** - Crianças em um Mundo Urbano. 2012.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2013** – Crianças com deficiência. Caderno Brasil. Brasília, DF: UNICEF, 2013.

UNICEF. **The State of the World's Children 2014 in numbers** - revealing disparities, advancing children's rights. Estados Unidos. New York: UNICEF, 2014.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2015** – Resumo executivo. Caderno Brasil. Brasília, DF: UNICEF, 2014.

UNICEF. **The STaTe of the World's Children 2016** - A fair chance for every child. Estados Unidos. New York: UNICEF, 2016.

UNICEF. **Desenvolvimento infantil**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/desenvolvimento-infantil>. Acesso em 06 nov. 2022.

WACQUANT, L. Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Barcelona: Gedisa, 2009.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **ODM Brasil**, [2022]. Disponível em <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em 13 jan. 2022.

ANEXO I

FICHA DE ORIENTAÇÃO DESTINADA AOS VISITADORES SOBRE AS ORIENTAÇÕES QUE DEVEM SER REPASSADAS AOS FAMILIARES OU CUIDADORES DAS CRIANÇAS PERTENCENTES AO PÚBLICO ALVO DO PCF

Ficha de Verificação

ORIENTAÇÕES SOBRE OS CUIDADOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA
(Para crianças de 0 a 5 anos)

Data: 06 / 08 / 20 15 Preenchido por: JT
(Dia / Mês / Ano)
Nome da Criança: Nome CARLOS Sobrenome SANTOS Idade: 2 Anos / Manino Mês(es) Manino
Nome do Cuidador: ANA SANTOS Relação: Mãe Pai/ Outros: _____
Endereço, Comunidade: R. MACHADO DE ASSIS, 27

1. Identifique práticas para favorecer o desenvolvimento da criança e oriente os pais ou cuidadores:

	Observe	Elogie o cuidador se ele:	Ajude o cuidador a resolver problemas se ele:
Todas as crianças	Como o cuidador demonstra que está atento aos movimentos da criança? <i>Olha para a criança</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Se aproxima da criança, se movimenta com ela, conversa ou faz sons.	<input type="checkbox"/> Não se movimenta com a criança ou controla os movimentos dela: Peça ao cuidador para copiar os movimentos da criança, para seguir a iniciativa dela.
	Como o cuidador conforta a criança e demonstra amor? <i>Diz à criança que pare de chorar (não funciona)</i>	<input type="checkbox"/> Olha nos olhos da criança e conversa suavemente, gentilmente toca a criança ou a segura bem perto.	<input checked="" type="checkbox"/> Não consegue confortar a criança e ela não procura conforto nele: Ajude o cuidador a olhar nos olhos da criança, falar com carinho e abraçar a criança.
	Como o cuidador corrige a criança? <i>Tira os objetos da criança e a repreende</i>	<input type="checkbox"/> Distrai a criança do que não é apropriado com brinquedos ou atividades adequadas.	<input checked="" type="checkbox"/> Briga com a criança: Ajude o cuidador a distrair a criança do que ela não deve fazer com brinquedos e atividades alternativas.

	Pergunte e Escute	Elogie o cuidador se ele:	Ajude o cuidador a resolver problemas se ele:
Criança com menos de 6 meses	Como você brinca com seu bebê?	<input type="checkbox"/> Movimenta braços e pernas do bebê e o acaricia suavemente. <input type="checkbox"/> Chama a atenção do bebê com um choalhe ou outro objeto.	<input type="checkbox"/> Não brinca com o bebê: Converse sobre maneiras de ajudar a bebê a ver, ouvir, sentir e se movimentar de acordo com a idade.
	Como você conversa com seu bebê?	<input type="checkbox"/> Olha nos olhos do bebê e conversa com ele suavemente.	<input type="checkbox"/> Não conversa com o bebê: Peça ao cuidador para olhar nos olhos do bebê e conversar com ele.
	Como você faz seu bebê sorrir?	<input type="checkbox"/> Responde aos sons e gestos do bebê para fazê-lo sorrir.	<input type="checkbox"/> Tenta forçar o bebê a sorrir ou não é cuidadoso com ele: Peça ao cuidador para fazer gestos "exagerados" e sons carinhosos; copiar os sons e gestos do bebê, e observar a reação dele.
Criança com 6 meses ou mais	Como você brinca com sua criança? <i>Ela não brinca com Carlos, irmão (5 anos) brinca</i>	<input type="checkbox"/> Brinca com as palavras ou outros brinquedos apropriados para a idade.	<input checked="" type="checkbox"/> Não brinca com a criança: Peça ao cuidador para fazer brincadeiras ou atividades de comunicação apropriadas para a idade.
	Como você conversa com sua criança? <i>Fala sobre o que fazer / o que não fazer</i>	<input type="checkbox"/> Olha nos olhos da criança, conversa gentilmente, faz perguntas.	<input checked="" type="checkbox"/> Não conversa com a criança ou fala muito severamente com ela: Dê ao cuidador e à criança atividades que eles possam fazer juntas. Ajude o cuidador a interpretar o que a criança está pensando ou fazendo e a observar se ela reage e sorri.
	Como você faz sua criança sorrir? <i>Não foi. A criança sorri por conta própria.</i>	<input type="checkbox"/> Faz a criança sorrir.	
	Como você acha que sua criança está aprendendo? <i>Comporta-se bastante mal, mas não parece lenta</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Diz que a criança está aprendendo bem.	<input type="checkbox"/> Diz que a criança é lenta para aprender: Incentive mais atividades com a criança, verifique a visão e audição da criança. Encaminhe a criança com dificuldades para profissionais.

2. Peça para ver a criança novamente em uma semana, se necessário (circule o dia):

Segunda Terça Quarta Quinta Sexta Fim de Semana