

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MENISSA CÍCERA FERNANDES DE OLIVEIRA BESSA

**A RECONFIGURAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL E A
INGERÊNCIA PRIVATISTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

UBERLÂNDIA

2022

MENISSA CÍCERA FERNANDES DE OLIVEIRA BESSA

**A RECONFIGURAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL E A
INGERÊNCIA PRIVATISTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Maria Vieira Silva

UBERLÂNDIA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B557r
2022 Bessa, Menissa Cícera Fernandes de Oliveira, 1973-
A reconfiguração do direito constitucional e a ingerência privatista na educação infantil [recurso eletrônico] / Menissa Cícera Fernandes de Oliveira Bessa. - 2022.

Orientadora: Maria Vieira Silva.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2022.5017>
Inclui bibliografia.

I. Educação. I. Silva, Maria Vieira, 1966-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

André Carlos Francisco
Bibliotecário – CRB-6/2047



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, 09/2022/313, PPGED				
Data:	Dez de maio de dois mil e vinte e dois	Hora de início:	14:20	Hora de encerramento:	18:30
Matrícula do Discente:	11913EDU037				
Nome do Discente:	MENISSA CÍCERA FERNANDES DE OLIVEIRA BESSA				
Título do Trabalho:	"A reconfiguração do direito constitucional e a ingerência privatista na educação infantil"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"Análise do mapeamento das estratégias de privatização da educação básica no Brasil: atores, programas e consequências para a educação pública"				

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Altina Abadia da Silva - UFG; Rosilene Lagares - UFT; Leonice Matilde Richter - UFU; Vilma Aparecida de Souza - UFU e Maria Vieira Silva - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Maria Vieira Silva, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Vieira Silva, Professor(a) do Magistério Superior**, em 12/05/2022, às 12:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rosilene Lagares, Usuário Externo**, em 13/05/2022, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Altina Abadia da Silva, Usuário Externo**, em 15/05/2022, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vilma Aparecida de Souza, Membro de Comissão**, em 18/05/2022, às 10:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonice Matilde Richter, Professor(a) do Magistério Superior**, em 18/05/2022, às 13:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3583469** e o código CRC **80D9A860**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional, pela presença confortante, pela motivação nesta minha caminhada profissional tão difícil, mas imensamente gratificante.

Agradeço a professora Maria Vieira Silva, pela preciosa orientação, também o respeito, os desafios propostos no sentido de contribuir para a minha formação acadêmica e cidadã e o exemplo na luta por uma sociedade justa para todas as pessoas.

Agradeço a minha irmã Kelly pela importante dedicação na leitura da análise dos dados da pesquisa e as valiosas reflexões para o aprofundamento da percepção empírica desta tese. A meu irmão Fernando por estar comigo neste tempo do curso e pelas conversas sobre as ciências sociais.

Agradeço aos colegas da turma de doutorado 2019 e, em especial, Vânia Amaral da Rocha e Paula Junqueira da Silva Rezende pelo companheirismo, pelo compartilhar de lutas e pelo apoio nos desafios postos nesta formação.

Expresso os meus agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFU, aos professores pelos ensinamentos e instigante convivência acadêmica. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo importante auxílio com a bolsa. Também agradeço pelo convívio com os profissionais participantes do Grupo Polis – Política, educação e cidadania, além dos secretários do Programa de Pós-Graduação.

Sou grata, ainda, a minha instituição, UFT, e ao meu Colegiado do Curso de Pedagogia/Palmas, pela dispensa das minhas atividades regulares para dedicar-me ao doutorado de forma exclusiva.

“[...] o acesso das camadas trabalhadoras à escola implica a pressão no sentido de que a igualdade formal (‘todos são iguais perante a lei’) [...] se transforme em igualdade real” (SAVIANI, 2018a, p. 51).

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 garante o direito e o acesso das crianças pequenas à educação infantil por meio das ações positivadas do Estado brasileiro. Este, entretanto, tem sido omissivo na efetividade desses benefícios, visto que as políticas públicas de acesso esbarram numa estrutura estatal que inviabiliza a execução do direito, porque está alicerçada na preservação das desigualdades sistêmicas e nos limites impostos pelo capital. Nessa perspectiva, o objetivo da tese é analisar as evidências e as características da omissão do Estado para com esse objeto de direito constitucional. O caminho metodológico perpassa pelo horizonte da crítica, com orientação teórica pautada na pedagogia histórico-crítica. Tal orientação permite o uso de uma abordagem relacional entre teorizações, políticas e práticas, ou seja, entre o pensamento e a realidade. Os argumentos apontados diante dos contextos históricos e dos pressupostos teórico-metodológicos (abordagem analítica), da legislação e das políticas públicas (abordagem normativa), com o exame particular da evolução de vagas em Palmas, a capital do mais novo estado da federação brasileira, o Tocantins (abordagem da prática), cuja implantação se deu em concomitância com essa Constituição Federal, concederam a ideação de pares dialéticos, a saber - *emancipação e marginalidade, educação como direito social e reconfiguração do direito, acesso e exclusão, dever do Estado democrático e neoliberalismo, mínimo existencial e reserva do possível, legislação e políticas públicas, e democratização e privatização*. Estes pares de opostos permitem a análise e a defesa da tese da *omissão estrutural* do Estado para com o direito das crianças pequenas à educação, o que resulta na própria desfiguração do direito. Apesar do gradativo aumento das matrículas públicas em Palmas a partir de 1993, o acesso não é garantido a todas as crianças, pois, embora haja uma lacuna de dado populacional pela falta do Censo de 2020, é possível afirmar que, pelos menos, dez mil crianças (de até quatro anos de idade) não têm ingresso porque o número de vagas é insuficiente. Ademais, o processo de privatização de vagas públicas, como nas demais capitais, vem ecoando em Palmas, por meio das parcerias público-privadas. Portanto, a omissão *de natureza estrutural* do Estado com a educação da criança pequena evidencia-se na reconfiguração do direito, marcada, sobretudo, pela negligência em cumprir plenamente os preceitos constitucionais e pela ingerência privatista no setor educacional público.

Palavras-chave: Direito à educação infantil. Políticas públicas de acesso. Estado. Omissão estrutural. Parcerias público-privadas.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 guarantees the right and the access of small children to child education through positive actions in the Brazilian State. The latter, however, has been omissive regarding the effectiveness of these benefits, since the public access policies come across a state structure that impairs the enforcement of the law because it's founded in the preservation of systemic inequalities and in the limits imposed by the capital. From this perspective, the objective of this thesis is to analyze the pieces of evidence and characteristics of the omission by the State regarding this object of a constitutional right. The methodological path goes through the horizon of the criticism, with theoretical orientation guided by historical-criticism pedagogy. Such orientation allows the use of a relational approach between theorizations, politics, and practices, in other words, between thought and reality. The arguments pointed out in the historical contexts and the theoretical-methodological assumptions (analytics approach), of the legislation and public politics (normative approach), with the particular exam of the evolution of vacancies in Palmas, the capital of the youngest state of the Brazilian federation, Tocantins (practical approach), which implementation happened concomitantly with the Federal Constitution, granted the ideation of dialectical pairs, namely – the emancipation and marginality, education as a social right and reconfiguration of the right, access and exclusion, duty of the democratic State and neoliberalism, minimum existential and possible reserve for contingencies, legislation, and public policies, and democratization and privatization. These opposed pairs allow the analysis and the defense of the thesis of the structural omission by the State against the right of small children to education, which results in the disfiguration itself of the right. Although the gradual increase in public registrations in Palmas from 1993, access isn't guaranteed to all children, because, even though there's a populational data loophole due to the absence of the Census of 2020, it's possible to affirm that at least ten thousand children (until the age of four) haven't registered because the number of vacancies is insufficient. Furthermore, the privatization process of public vacancies, as in other capitals, has been echoing in Palmas, through public-private partnerships. Therefore, the omission of the structural nature of the State with the education of small children is emphasized in the reconfiguration of the right, characterized, especially, by the negligence of fully fulfilling the constitutional principles and by the private interference in the public education sector.

Keywords: Right to children education. Public access policies. State. Structural omission. Public-private partnerships.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES - GRÁFICOS

Gráfico 1-	Evolução de matrículas de pré-escola no estado do Tocantins de 1995-1999...	186
Gráfico 2-	Evolução da oferta na educação infantil da rede estadual do Tocantins, 2000-2009.....	190
Gráfico 3-	Evolução das matrículas municipais de educação infantil no Tocantins, 2000-2009.....	190
Gráfico 4-	Número de população de crianças de até seis anos de idade e número de matrículas da educação infantil no Tocantins, 1991, 2000, 2010, 2019.....	193
Gráfico 5-	Evolução da oferta na educação infantil da rede estadual do Tocantins, 2010 a 2020.....	195
Gráfico 6-	Evolução da oferta na educação infantil da rede municipal do Tocantins, 2010-2020.....	195
Gráfico 7-	Número de matrículas na educação infantil em Palmas nas redes municipal, estadual e privada, 1997 a 2000.....	200
Gráfico 8-	Número de crianças com até seis anos de idade e de matrículas (públicas e geral) na educação infantil de Palmas, 2000.....	200
Gráfico 9-	Evolução das vagas municipais de educação infantil em Palmas, 2001-2006..	204
Gráfico 10-	Número de matrículas na educação infantil em Palmas nas redes municipal, estadual e privada, 2001 a 2010.....	206
Gráfico 11-	Número de crianças até cinco anos de idade e de matrículas (públicas e geral) na educação infantil de Palmas, 2010.....	206
Gráfico 12-	Número de matrículas na educação infantil em Palmas nas redes municipal, estadual e privada, 2011 a 2020.....	213
Gráfico 13-	Evolução do atendimento da educação infantil em Palmas nas redes municipal, estadual e privada 1997-2020.....	214
Gráfico 14-	Número de população até seis anos de idade e número de matrículas da educação infantil no Tocantins, 1991, 2000, 2010, 2019.....	215
Gráfico 15-	Percentual de matrículas da educação infantil nas redes municipal, estadual e privada, conveniada e sem fins lucrativos, e não conveniada sem e com fins lucrativos, em Palmas, 2019.....	218
Gráfico 16-	Percentual de professores na educação infantil, por dependência administrativa, em Palmas, 2020.....	226

Gráfico 17- Número total de matrículas e de matrículas conveniadas na educação infantil em Palmas, 2008 a 2019.....	246
Gráfico 18- Percentual de matrículas conveniadas no total de matrículas ofertadas na educação infantil em Palmas, 2008 a 2019.....	246
Gráfico 19- Evolução das vagas conveniadas ofertadas na educação infantil em Palmas, 2008 a 2019.....	247
Gráfico 20- Evolução percentual das vagas conveniadas ofertadas em Palmas, com linha de tendência, 2008 a 2019.....	247
Gráfico 21- Número total de matrículas e de matrículas conveniadas na educação infantil no Brasil, 2008 a 2019.....	253
Gráfico 22- Percentual de matrícula conveniada no total de vagas ofertadas na educação infantil no Brasil, 2008 a 2019.....	254
Gráfico 23- Percentuais de matrículas total e conveniada na educação infantil no Brasil, 2008.....	254
Gráfico 24- Percentuais de matrículas total e conveniada na educação infantil no Brasil, 2019.....	254

LISTA DE ILUSTRAÇÕES - FIGURAS

Figura 1-	Pares dialéticos e suas inter-relações.....	32
Figura 2-	Análise da evolução do direito à educação infantil nas principais leis de 1988 a 2020: inter-relações, avanços, retrocessos e reconfigurações.....	161
Figura 3-	Localização da área urbana e do município de Palmas no estado do Tocantins	177
Figura 4-	Plano da área macroparcelada e usos previstos no projeto de Palmas.....	178
Figura 5-	Histórico dos parcelamentos de terra urbana aprovados em Palmas até 2015.	182
Figura 6-	Fachada do CMEI Contos de Fada em Palmas, 2014.....	202
Figura 7-	Fachada do CMEI Contos de Fada em Palmas, 2014.....	202
Figura 8-	A localização das unidades de ensino em Palmas, 2015.....	209
Figura 9-	Configuração do atendimento e da oferta, por turmas, 2019.....	223
Figura 10-	Turma de segundo período, em atividade na sala de aula, do CMEI Amâncio José de Moraes, 2014.....	230
Figura 11-	Turma de maternal II brincando no parque do CMEI Contos de Fada, 2014....	230
Figura 12-	Turma de maternal I em refeição no CMEI Pequeno Príncipe, 2014.....	230
Figura 13-	Turma de maternal I na aula de educação física no CMEI Pequeno Príncipe...	230
Figura 14-	Evolução das matrículas na educação infantil por meio de parcerias público-privadas nas capitais brasileiras, 2008 a 2019.....	249
Figura 15-	Percentuais de participação e de evolução de matrículas na educação infantil por meio de parcerias público-privadas nas capitais brasileiras, 2008 a 2019..	250
Figura 16-	Evolução das matrículas na educação infantil por meio de parcerias público-privadas nas regiões brasileiras, 2008 a 2019.....	251

LISTA DE ILUSTRAÇÕES - QUADROS

Quadro 1-	Aparato legislativo analisado: leis principais, destaques e leis de modificações ou correlatas.....	35
Quadro 2-	Teorias da educação e a questão da marginalidade.....	53
Quadro 3-	Teses referentes à pedagogia histórico-crítica elaboradas por Saviani.....	55
Quadro 4-	Leis que modificaram o texto da LDB (9.394/1996) no período de 2005-2019: incidências na educação infantil.....	113
Quadro 5-	Mudanças no Artigo 62 da LDB (9.394/1996), 1996, 2013 e 2017.....	124
Quadro 6-	Programa suplementar no âmbito da União para o acesso à educação infantil, 2007.....	135
Quadro 7-	Mudanças na Constituição Federal a partir da EC 53/2006: Fundeb, educação infantil, valorização dos profissionais do ensino e regime de colaboração.....	136
Quadro 8-	Programa suplementar no âmbito da União para o acesso à educação infantil, 2012.....	140
Quadro 9-	Mudanças na Constituição Federal a partir da EC 59/2009: investimento, educação infantil, escolaridade obrigatória, regime de colaboração e PNE.....	141
Quadro 10-	Mudanças na Constituição Federal a partir da EC 108/2020.....	148
Quadro 11-	Meta um do PNE: as estratégias e os objetivos.....	151
Quadro 12-	Documentos curriculares relativos à educação infantil, 1998 a 2018.....	163
Quadro 13-	Primeiras creches municipais em Palmas, 1993 a 1999.....	196
Quadro 14-	Ampliação dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) em Palmas, 2002-2010.....	203
Quadro 15-	Distribuição das matrículas de educação infantil entre creche e pré-escola em Palmas, 2007-2010.....	205
Quadro 16-	Ampliação de escolas municipais de educação infantil em Palmas, 2012-2018.....	208
Quadro 17-	Distribuição das matrículas de educação infantil entre creche e pré-escola em Palmas, 2011- 2020.....	211
Quadro 18-	A configuração do atendimento de educação infantil em Palmas, com número de matrículas, 2019.....	217
Quadro 19-	Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Palmas: número de matrículas na educação infantil (creche e pré-escola), 2019.....	219

Quadro 20- Escolas de ensino fundamental com turmas de educação infantil (creche e pré-escola), por localização e oferta em Palmas, 2019.....	219
Quadro 21- Escolas de educação infantil (creche e pré-escola) privadas, conveniadas com a Semed, sem fins lucrativos, em Palmas, 2019.....	220
Quadro 22- Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Palmas: número de matrícula por dependência administrativa e tempo integral e parcial, 2019.....	222
Quadro 23- Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Palmas: média de alunos por turma, 2019.....	224

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Anped GT05 e GT07: número de trabalhos relacionados ao direito à educação e ao direito à educação infantil no Brasil, 2007-2019.....	78
Tabela 2-	Número de matrículas em pré-escolas (creche e pré-escola): Brasil, Norte e Tocantins, 1995- 1999.....	186
Tabela 3-	Número de matrículas em pré-escolas, por dependência administrativa, no Tocantins, 1995-1999.....	188
Tabela 4-	Número de matrículas na educação infantil, por dependência administrativa, no Tocantins, 2000-2009.....	189
Tabela 5-	Número de matrículas de educação infantil: Brasil, Região Norte e Tocantins, 2010 a 2020.....	191
Tabela 6-	Número de população de crianças de até seis anos de idade e número de matrículas da educação infantil no Tocantins, 1991, 2000, 2010 e 2019.....	193
Tabela 7-	Número de matrículas de educação infantil, por dependência administrativa, Tocantins, 2010-2020.....	194
Tabela 8-	Número de escolas, matrículas, turmas e professores no ensino pré-escolar em Palmas, 1997.....	198
Tabela 9-	Número de escolas, matrículas, turmas e professores no ensino pré-escolar em Palmas, 1998.....	198
Tabela 10-	Número de escolas, matrículas, turmas e professores no ensino pré-escolar em Palmas, 1999.....	199
Tabela 11-	Número de matrículas de educação infantil regular, por dependência administrativa, em Palmas, 2001-2006.....	204
Tabela 12-	Número de matrículas de educação infantil regular, por dependência administrativa, em Palmas, 2007-2010.....	204
Tabela 13-	Número de matrículas de educação infantil regular, por dependência administrativa, em Palmas, 2011-2020.....	211
Tabela 14-	Número de população até seis anos de idade e número de matrículas na educação infantil em Palmas, 1991, 2000, 2010 e 2019.....	215
Tabela 15-	Número de docentes de educação infantil, por dependência administrativa, em Palmas, 2019.....	225

Tabela 16-	Número de docentes da educação infantil, por dependência administrativa em Palmas, 2020.....	225
Tabela 17-	Número de professores atuantes, por nível de escolarização, na educação infantil, em Palmas, 2020.....	226
Tabela 18-	Número de docentes atuantes, por sexo e por idade, no segmento de creche em Palmas, 2020.....	227
Tabela 19-	Número de docentes atuantes, por sexo e por idade, no segmento de pré-escola em Palmas, 2020.....	227
Tabela 20-	Número de docentes da rede pública, por situação funcional, na educação infantil em Palmas, 2020.....	228
Tabela 21-	Número de matrículas, por idade, nas escolas da infância, com suas leis de criação, Palmas, 2014.....	233
Tabela 22-	Número de matrículas por modalidade e segmento nas escolas da infância em Palmas, 2019.....	234

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia Geral da União
AIE	Aparelho Ideológico do Estado
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANACEU	Federação Nacional dos Centros Universitários
ANDE	Revista da Associação Nacional de Educação
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CEML	Centro Educacional Martinho Lutero
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação dos Trabalhadores da Educação Básica
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular pela Educação
Cpaceb	Comitê Permanente de Avaliação de Custos da Educação Básica
Demec	Delegacia do Ministério da Educação
DCNP	Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação em nível superior (curso de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil
DCT/EI	Documento Curricular Tocantins: Educação Infantil
DEM	Democratas
DT	Disposição Transitória
DRU	Desvinculação de Recitas da União
EC	Emenda Constitucional
FENEP	Federação Nacional das Escolas Particulares
Feito	Fórum de Educação Infantil do Tocantins
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação

Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FNDE	Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNE	Fórum Nacional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estatística e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISI	Industrialização por substituição de importações
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDE	Laboratório de Dados Educacionais
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil
MST	Movimento Sem Terra
MTPE	Movimento Todos pela Educação
NGP	Nova Gestão Pública
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAR	Plano de Ações Articuladas
PNE	Plano Nacional de Educação
PEE/TO	Plano Estadual de Educação do Estado do Tocantins
PMEP	Plano Municipal de Educação de Palmas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
ProInfantil	ProInfantil Programa de Formação Inicial de professores em Exercício na Educação Infantil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PDDE	Programa Dinheiro Direito na Escola
PMP	Prefeitura Municipal de Palmas
PNAD/A	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Anual
Pnate	Programa Nacional de Apoio e Transporte do Escolar

PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Câmara
PIB	Produto Interno Bruto
PBIEI	Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil
PNQEI	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PNADC/A	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Anual
RCNEI	Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil
SEB	Secretaria de Educação Básica
Seduc	Secretaria Estadual de Educação
Semed	Secretaria Municipal de Educação
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Setas	Secretaria do Trabalho e da Ação Social do Governo do Tocantins
Sidra	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SIMPalmas	Sistema Integrado de Matrícula de Palmas
SMEd	Sistema Municipal de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNE	União Nacional dos Estudantes
UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UNESP	Universidade Estadual Paulista
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e a Cultura
Unitins	Universidade Estadual do Tocantins
VAAT	Valor anual total por aluno
VAAF	Valor por aluno
VAAR	Resultado/complementação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	22
Metodologia e percurso da pesquisa.....	30
Organização da tese.....	37
1- O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: BASES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS.....	40
1.1- A creche e a pré-escola no processo tardio do ensino formal no Brasil: significados históricos de um atendimento assistencialista.....	41
1.2- A pedagogia histórico-crítica: teorias pedagógicas, princípios norteadores e marginalidade e socialização do saber na etapa da educação infantil.....	49
1.2.1- <i>Pedagogia histórico-crítica: bases principais e contribuição para a educação infantil</i>	54
1.3- A Constituição e o direito à educação da criança pequena no Estado democrático.....	60
1.3.1- <i>Estado democrático e sociedade civil no Brasil: que soberania popular?</i>	64
1.3.2- <i>A educação como direito social</i>	67
1.3.3- <i>Os Grupos de Trabalho Estado e Política Educacionais - GT 05 - e Educação da criança de 0 a 6 anos - GT 07 - da Anped: o que discutem sobre o direito à educação</i>	76
2- LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: A RECONFIGURAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	89
2.1- Neoliberalismo e capital mundializado: nortes principais, neoliberalização no Brasil e reconfiguração dos direitos no Estado Democrático.....	90
2.1.1- <i>Neoliberalismo e democracia</i>	94
2.1.2- <i>As políticas neoliberais no Brasil e os direitos sociais em risco</i>	98
2.2- A LDB e a oferta de educação infantil: tensões e compromissos a partir da Constituição Federal de 1988 e a reconfiguração do direito.....	106
2.2.1- <i>As modificações da LDB e a reconfiguração do direito à educação infantil</i>	111
2.3- Leis orçamentárias, cooperação entre entes federados e políticas de ampliação do acesso à educação infantil em um contexto de economia flexível: ECs 53/2006, 59/2009 e 108/2020.....	131

2.4-	O Plano Nacional de Educação: a timidez na promoção do acesso ao direito à creche.....	149
2.4.1-	<i>As proposições pedagógicas das políticas públicas de educação infantil e o controle de desigualdade social.....</i>	162
3-	UMA SITUAÇÃO PARTICULAR – PALMAS – ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO E DAS CONFIGURAÇÕES DA OFERTA PÚBLICA.....	172
3.1-	Palmas: a capital do estado do Tocantins.....	173
3.2-	Educação infantil no novo estado do Tocantins e na sua capital, Palmas.....	184
3.2.1-	<i>Breve disposição dos dados estaduais de 1990 a 2000.....</i>	184
3.2.2-	<i>As primeiras creches e pré-escolas públicas na recém implantada capital do estado do Tocantins, Palmas: 1993-2000.....</i>	196
3.2.3-	<i>A ampliação de vagas de educação infantil em Palmas: 2001 a 2010.....</i>	201
3.2.4-	<i>A criação de escolas e o aumento de oferta de vagas na educação infantil em Palmas: 2011 a 2020.....</i>	207
3.3-	As escolas de educação infantil de Palmas em 2019 e 2020: a configuração do atendimento.....	217
3.4-	Legislação e políticas públicas de educação infantil em Palmas: análise de planos, projetos e ações da Semed no início da década 2020.....	230
3.4.1-	<i>A base didático-pedagógica nas orientações curriculares da Seduc Tocantins e da Semed Palmas: a resignificação da pedagogia da submissão.....</i>	236
3.5-	A manutenção da omissão estrutural e o projeto privatista de cunho neoliberal para a educação infantil em Palmas: a nova face da dinâmica do desmonte da escola pública?.....	244
3.5.1-	<i>A reforma empresarial da educação.....</i>	255
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	262
	REFERÊNCIAS.....	273

INTRODUÇÃO

O direito e o acesso da criança pequena à educação são elementos nucleares da discussão que tenho proposto ao longo de minha trajetória como pesquisadora no campo da política educacional e que colaboram com minha formação/atuação como professora. Essa discussão incide sobre a efetivação do direito por meio das políticas públicas de ampliação de vagas na educação infantil brasileira. Meu envolvimento nessa etapa de ensino iniciou-se quando eu era estudante do Curso de Pedagogia da UFU, no ano de 1997, ao fazer um estágio extracurricular em uma escola de educação infantil. A partir dessa experiência, atuei como professora de crianças pequenas por dez anos e, simultaneamente, realizei pesquisas relacionadas ao ensino e às políticas públicas educacionais para a primeira infância.

No mestrado, desenvolvi a dissertação intitulada: *Educação Infantil e políticas públicas na contemporaneidade: avanços e limitações no discurso legal e na dinâmica educacional*. Nessa pesquisa, questioneei: como se configuram as políticas educacionais para a primeira infância e suas implementações no período pós-LDB de 1996? Assim, a questão mestra que compõe a problemática da investigação desse trabalho, discute as políticas públicas e seus meios de efetivação na realidade. Fez-se fundamental descortinar as ações no período pós-LDB, que implementaram tais políticas, dando centralidade para a transição da educação infantil, ou seja, para a inclusão desta no sistema de ensino municipal. Diante disso, buscou-se apreender como a Prefeitura Municipal de Uberlândia estava efetivando as determinações do aparato jurídico normativo. Além do mais, enfocou-se a vivência dos profissionais no sentido de entender como estes perceberam a transição da educação infantil no cotidiano.

Nessa perspectiva, o meu abraçamento nas temáticas concernentes à educação infantil é de longa data e constitui-se como principal objeto de minha atuação tanto como pesquisadora, como nas ações de ensino que passei a desenvolver ao me efetivar na Universidade Federal do Tocantins (UFT) em 2008. Desde então, envolvi-me em vários projetos de pesquisa individual e em grupo, sempre dando a minha contribuição com um olhar específico para o universo da educação infantil. Tais investigações permitiram a publicação de capítulos em livros, textos em anais de eventos e alguns artigos em periódicos científicos. No Curso de Pedagogia da UFT, campus de Palmas, assumi as disciplinas de Estágio Supervisionado na Educação Infantil e de Fundamentos e Metodologia da Educação Infantil. A primeira disciplina favoreceu-me com o mergulho na realidade das escolas da primeira

infância da Secretaria Municipal de Educação (Semed/Palmas). Ademais, realizei alguns projetos de extensão voltados para a capacitação de professores de educação infantil.

A realização pessoal de atuar como professora efetiva de uma universidade federal e de conhecer uma realidade nova, em Palmas, é gratificante. A colocação como docente de uma instituição pública abriu as condições favoráveis à qualificação por meio do curso de doutorado e, assim, ampliar as minhas ferramentas intelectuais para a realização de minhas funções. Logo, minha vida profissional tem sido dedicada ao enfrentamento para forjar um país com justiça para os cidadãos pequenos, sobretudo, no alcance do objetivo de que todas as crianças da primeira infância tenham acesso à educação infantil e ao conhecimento sistematizado por meio da escola. O presente trabalho constitui-se, pois, em mais um esforço para fomentar análises e reflexões sobre o direito à educação para a infância, buscando apreender os paradoxos que envolvem esta temática na contemporaneidade, pois, se por um lado, as lutas ensejadas pela sociedade civil garantiram a expansão da oferta e do acesso a esta etapa de escolarização, por outro, presenciamos colapsos a este direito.

A principal referência do direito à educação na primeira infância brasileira é a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), promulgada em 1988. Esta Lei é aprovada no contexto de um intenso processo de redemocratização do país instaurando, em termos formais, o Estado Democrático de Direito. Nesse processo, muitas conquistas jurídicas foram realizadas no campo social, sendo, nesta pesquisa, focado o direito das crianças pequenas à educação infantil e o dever do Estado em proporcionar a oferta e garantir o acesso.

A prerrogativa do direito e do acesso à educação, dentre outros direitos sociais, inscritas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), corrobora e amplia o teor desta matéria presente nas constituições predecessoras, como também estão em consonância com documentos de organismos de alcance mundial, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2009), que trata de forma ampla dos direitos humanos e sociais. Estes se tornaram direitos positivados e de determinação mais generalistas, como os das declarações universais, passaram a ser inscritos nas constituições e em leis complementares de cada país. Assim, conforme Cury (2008), a Constituição Federal entende a educação como direito social e, ainda, registra o ensino obrigatório como direito público subjetivo, prevendo sua gratuidade.

Desse modo, a garantia à educação no Brasil figura no texto constitucional nos títulos “II – Dos direitos e garantias fundamentais” e “VIII – Da ordem social” (BRASIL, 1988),

além de outras disposições. De acordo com Alves (2018, p.116), “esse direito revela em si natureza constitucional dúplice: constitui direito e dever, sincreticamente, englobando o direito do indivíduo de se educar e o dever do Estado, da sociedade e da família em educar”. Ainda, segundo essa autora, são titulares da educação os indivíduos ou grupos de indivíduos, conforme as suas peculiaridades etárias, sociais e culturais – a criança, o jovem, o adulto, o idoso, entre outras pessoas e/ou grupos. Portanto, desde o final da década 1980, a educação infantil é considerada, no aparato legal, parte da educação e direito das crianças pequenas, sendo a garantia de acesso dever do Estado e da própria sociedade.

No âmbito dessa discussão, Saviani (2017b) expõe o caráter formal de um regime político democrático que, no universo de muitos outros países, constituiu o percurso idealizado para a construção da sociedade firmada na igualdade e na liberdade das pessoas. Mas, sabe-se que o Brasil constitui uma sociedade muito desigual, com governos comprometidos com as elites econômicas e isso, historicamente, vem dificultando o acesso de sua população à educação (SAVIANI, 2007). Para Saviani (2017b, p. 218), trata-se de uma “democracia formal”, que é “[...] insuficiente porque necessita evoluir na direção de sua transformação em democracia real”. É oportuno destacar que uma premissa desta tese refere-se à incompatibilidade entre a democracia escrita e a democracia tangível, ou seja, há um lapso entre a “igualdade formal” e a “igualdade real” (SAVIANI, 2018a, p. 51).

Assim, na busca pela efetivação do direito e do acesso à Educação Básica, da qual faz parte a educação infantil, o Estado brasileiro vale-se, como uma de suas estratégias, da criação de instrumentos jurídicos normativos, ou seja, de leis educacionais para o desenvolvimento de políticas públicas, o que reporta à “democracia formal”. Dessa maneira, em nível macro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996b), na condição de política de direito, com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988), garante o ingresso, em letra de lei, dos cidadãos de pouca idade ou das crianças pequenas nas instituições municipais de educação infantil, em creches (até três anos de idade) e pré-escolas (quatro e cinco anos de idade).¹

Na mesma lógica, organizam-se os planos de educação decenais (nacional, estadual e municipal) e as leis orçamentárias (fundo nacional²), compreendidos como políticas públicas de planejamento e de recursos importantíssimas. As políticas públicas, ao serem analisadas,

¹ Redação atualizada por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013).

² O financiamento da educação no Brasil conta com o estabelecimento do fundo nacional por meio da vinculação de percentuais de impostos em todos os níveis da federação, ou seja, os fundos de participação da União, dos estados e dos municípios. Ao longo do tempo, os percentuais e mecanismos de distribuição do fundo nacional tiveram ascensões e involuções que podem ser inicialmente estudados no texto de Monlevade (2014).

podem revelar os avanços e os retrocessos na concretização do acesso escolar, as diversas agressões contra o direito educacional historicamente edificado e as características da omissão presente em textos legais e em políticas públicas. Ademais, podem, na interpretação, possibilitar a construção de sínteses analíticas desse movimento em relação ao direito e ao acesso à educação infantil. Portanto, as leis e as diretrizes políticas fazem parte de um complexo processo político de disputas e embates políticos, econômicos, sociais, culturais e ideológicos.

Por conseguinte, o dever do Estado em proporcionar o ingresso das crianças pequenas à educação infantil é, certamente, marcado por caminhos tangenciados pelo próprio Estado, posto que as políticas educacionais, emanadas dos aportes legais nacionais, estaduais e municipais que sucederam a Constituição Federal de 1988, são elaboradas e engendradas em contextos de redefinição dos modos de expansão capitalista e de reestruturação de cunho neoliberal. A década 1990 foi marcada por expressivas reformas do Estado que visavam atender às demandas de políticas neoliberais, em consonância com o contexto econômico em nível mundial, que concorrem para a eliminação de direitos sociais, garantidos após a aprovação da Constituição Federal (1988).

A partir dessa década, as rodadas de neoliberalização (BRANDÃO, 2017)³ vêm, então, provocando o desmonte dos direitos sociais obtidos no âmbito legal e que carecem de implementação, contudo esses mesmos direitos também são obstaculizados via mecanismos legislativos (MÉSZÁROS, 2015). De forma intencional, as mesmas normas que pretendem garantir o direito têm permitido, paralelamente, uma morosidade e uma negligência nas ações do poder público, marcadas por escolhas perpendiculares e tangenciais à garantia constitucional do direito à educação, bem como um processo de privatização da educação pública, por meio de vários mecanismos, destacando-se as parcerias público-privadas (ADRIÃO, 2017, FREITAS, 2018).

Em arenas municipais, a legislação e as políticas educacionais nacionais vão sendo interpretadas, desrespeitadas, reinventadas, e, na maioria das vezes, são implementadas parcialmente, não raro, ignoradas. Os agentes públicos municipais interpretam o aparato legal e configuram a oferta pública (escolas, professores, matrículas, organização pedagógica, orientações didático-pedagógicas), por meio de arranjos locais, de instrumentos particulares e, até mesmo, adaptações de leis nacionais. (NUNES; CORSINO; KRAMER, 2013, CAMPOS;

³ Nesta tese, adota-se o termo “rodadas de neoliberalização”, empregado por Brandão (2017). Esse termo é utilizado para denominar os períodos de crises e rearranjos do neoliberalismo em escalas mundial e nacional.

ESPOSITO; GIMENES, 2014, BARBOSA, 2011, BARBOSA et al 2014, DIDONET, 2014, ABDALA, 2016). Há, portanto, muitas limitações na efetivação do direito e na garantia do acesso por meio desses mecanismos normativos e orçamentários, tanto nacionais como locais, evidenciando um hiato entre a democracia formal e a democracia real.

Face ao exposto, indaga-se acerca do paradoxo entre o valor formal e o valor real dos dispositivos constitucionais no que diz respeito ao direito dos cidadãos de pouca idade à educação infantil: existe correspondência entre os dispositivos constitucionais e o direito positivado na oferta da educação infantil? Em um contexto de intensificação das políticas neoliberais e de colapso do Estado como provedor de políticas sociais: como se configuram os rearranjos privatistas ao benefício constitucional infantil?

A partir dessas indagações, tornou-se premente a abordagem acerca das múltiplas dimensões que envolvem a omissão do Estado para com o direito e o acesso às escolas de educação infantil. Tendo como referência as contradições existentes entre o teor dos dispositivos legais e a sua efetivação para os estratos empobrecidos da população, coloca-se em relevo, nesta investigação, diferentes aspectos do campo empírico, sobretudo nos termos concernentes os desdobramentos normativos e as iniciativas governamentais práticas. Para a efetivação de tal abordagem elege-se a cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins.

A Constituição Federal criou uma nova unidade federativa no Brasil: o estado do Tocantins, que abarca grande parte do antigo Norte Goiano. O Artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe: “é criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989” (BRASIL, 1988). A capital do novo estado – Palmas – cidade projetada para sediar as atividades político-administrativas, foi inaugurada em 20 de maio de 1989 e recebeu o governo estadual em primeiro de janeiro de 1990.

Considerando que o novo ente federado é constituído coetaneamente à promulgação da Constituição Federal de 1988, poder-se-ia supor – em uma análise primeira – que o neófito estado tivesse um potencial maior para garantir a materialidade de direitos sociais preconizados no texto constitucional. No entanto, um olhar profundo sobre esta realidade em diferentes contextos possibilita perceber que as dimensões edificantes de sua política local estão em consonância com a estrutura desigual da sociedade brasileira e, portanto, reproduz assimetrias educacionais as quais comprometem o direito à criança pequena. Assim, o paralelismo entre o surgimento de um novo estado brasileiro e a promulgação da última

constituição da República, não redundam em diferenciais que poderiam implicar efetivos mecanismos garantistas de direitos.

Desse modo, faz-se importante investigar as formas locais de garantir o ingresso na educação infantil, derivadas da legislação e das políticas públicas educacionais locais, em contexto de flexibilização neoliberal, destacando a evolução da oferta em Palmas, TO, no sentido de averiguar, em um plano mais amplo, o direito das crianças pequenas por meio do acesso à educação infantil. Trata-se de entender e evidenciar a natureza da omissão,⁴ por parte do Estado, concernentes ao direito educacional. Embora a carta magna seja taxativa no que tange aos direitos fundamentais – dentre eles, o acesso à educação –, a efetividade por meio de políticas públicas tem esbarrado em um Estado que está alicerçado nos limites do capital e da preservação de uma estrutura de desigualdades sistêmica que inviabiliza a efetivação desses direitos.

Portanto, o tema desta investigação tem como referência os textos legais do direito à educação e as políticas públicas para o acesso das populações de até cinco anos de idade à educação infantil. A tese, por sua vez, centra-se em análises concernentes à omissão do Estado cuja natureza estrutural precisa ser desvelada, pois, juridicamente, é seu dever garantir, duplamente, o direito e o acesso.

Esta tese é um estudo sócio-histórico diacrônico que parte da seguinte questão central: quais as características da omissão do Estado e suas evidências na efetivação do direito constitucional das crianças de até cinco anos de idade à educação infantil? Nessa linha de questionamento central, indaga-se ainda: quais caminhos têm sido tangenciados pelo Estado para garantir o acesso das crianças de até cinco anos de idade à educação infantil? Se há uma omissão estrutural e caminhos oscilantes das normativas e das políticas de acesso, é possível que se tenha no Brasil uma reconfiguração do direito constitucional? Na mais nova capital estadual brasileira, Palmas, implantada quando da emancipação do Tocantins, unidade federativa criada na mesma Constituição Federal que garante o direito da pequena infância à educação, pergunta-se: como se dá a efetivação do provimento da oferta pública da educação infantil nessa capital?

⁴ No direito, negligência tem a ver com o desleixo, com a inércia em fazer algo. Já a omissão é entendida como o ato de deixar de fazer algo que, juridicamente, é obrigado a fazer (DICIONÁRIO JURÍDICO, 2020, GOMIDE, 2018). Segundo a Enciclopédia Jurídica (2020, n. p.), a omissão diz do “aspecto de culpa, quando se deixa de executar por livre e espontâneo arbítrio e com desrespeito da obrigação jurídica que se lhe determinava, sem que se comprovasse o eventual risco de executar, referir ou comentar qualquer fato ou de cometer determinada ação que se tornava indispensável a conveniência social”.

Nessa lógica, o objetivo geral é analisar, no plano universal marcado por assimetrias sociais, as evidências e as características da omissão do Estado para com esse objeto de direito constitucional. De forma interconectada ao objetivo geral, constituem-se os objetivos específicos deste trabalho os seguintes aspectos: o primeiro, numa abordagem analítica,⁵ centra-se em apontar fatos e circunstâncias objetivas históricas do atendimento à criança pequena, às inferências estruturais do desequilíbrio social no Brasil, as ações omissas do Estado, a ideação da educação infantil no contexto do Estado Democrático de Direito destacando, por fim, as contradições entre a educação para a submissão e a educação para a democratização. O segundo objetivo específico, numa abordagem normativa, dedica-se a identificar as tramas do aparato legislativo educacional a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da LDB (BRASIL, 1996b), com destaque para as modificações via emendas e outras leis, incluindo-se as orçamentárias e o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), com o intuito de perceber o percurso tangencial e a reconfiguração do direito à educação ante as práticas liberalizantes no Estado brasileiro. O terceiro objetivo específico, numa abordagem da prática, propõe-se a analisar as taxas de matrícula da educação infantil em Palmas, em correlação com as demandas no período de 1993 a 2020. Finalmente, o quarto objetivo específico visa apontar os desafios e as perspectivas para a educação infantil em Palmas, assinalando as evidências relacionadas à oferta por meio de parceria público-privada, ou melhor, processo de privatização de vagas públicas. Percorrendo um movimento do particular para o universal, com as abordagens analítica, normativa e prática, faz-se o exercício totalizante para responder às questões e alcançar os objetivos propostos.

Para o desenvolvimento da análise aqui proposta, adotou-se como referencial teórico a pedagogia histórico-crítica que tem, dentre outros, o pressuposto de valorização da escola como instrumento por excelência para a transformação da sociedade e a constituição de uma sociedade justa, por isso, a importância de garantir o acesso. Contudo, a perspectiva histórico-crítica entende que o processo educativo é determinado pelas condições vigentes dadas por

⁵ Rogério Haesbaert, pesquisador das ciências humanas na área de Geografia, desenvolveu uma interessante relação entre realidade empírica e construção intelectual perpassando pela realidade normativa (legal). Assim, Haesbaert (2014, p. 31) discrimina três abordagens ou categorias: “[...] analíticas, da prática e normativas [...]”. Segundo o autor, há de se ter ciência da indissociabilidade entre essas três abordagens. “Enquanto uma categoria analítica é, sobretudo, um instrumento no processo do investigador [...], a categoria da prática é um ‘conceito’ – ou noção – do senso comum [...], e a categoria normativa tem objetivo primeiro indicar um caminho, tem um caráter mais propositivo [...]”. Dessa forma, foi possível enxergar a tríade de natureza teórico-metodológica utilizada nesta tese, ou seja, a construção intelectual, com base na teoria histórico-crítica, a análise normativa reportando à legislação e aos planos de ação nas esferas executivas e a apresentação da realidade empírica por meio da análise da evolução e configuração da oferta pública de educação infantil em Palmas, TO.

meio das relações de dominação existentes na sociedade capitalista. Apesar disso, acredita na transformação via educação, pois não ignora a capacidade de ação recíproca, condicionante, “[...] o que significa que o determinado também reage sobre o determinante. Conseqüentemente, a educação também interfere sobre a sociedade, podendo contribuir para a sua própria transformação” (SAVIANI, 2013a, p. 80). A educação se define, em seu conteúdo social e histórico, pelo movimento que a situa como condição, meio e produto da reprodução social, sendo o processo educativo parte desse contexto.

A luta pela mudança social é um engajamento necessário e urgente para a superação dos aspectos crônicos de desigualdade de nosso país, o que passa pela educação das pessoas. Firmado nos pressupostos dessa perspectiva crítica e histórica, entende-se que a etapa da educação infantil não é plasmada, não está pronta, assim como a sociedade está em realização continuada no processo de mudança histórica, por meio do trabalho social. Também a educação infantil está em realização e ao ser selada como direito da criança, os desafios se agigantaram para as políticas públicas.

Cabe afirmar que o estudo das políticas públicas de educação infantil está inserido no campo da política educacional. Esse campo investigativo de análise das políticas educacionais no Brasil vem ganhando espaço nas pesquisas acadêmicas desde a década de 1980, isto é, está em processo de consolidação (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, AZEVEDO, 2004).⁶ Nesse sentido, pesquisadores têm-se dedicado a compreender as evidências da formação desse campo da política educacional e sua institucionalização (STREMEL; MAINARDES, 2018), ou seja, as proposituras relacionadas ao desenvolvimento de um campo teórico que tem, por sua vez, o estudo das políticas educacionais como objeto de análise (MOREIRA, 2017). Mainardes (2018, p. 187) considera “[...] que a discussão sobre esse tema pode auxiliar na definição mais clara dos temas, problemas, questões e referenciais teórico-metodológicos que constituem a natureza e a especificidade do campo da política educacional”. Assim, para Stremel e Mainardes (2018, p. 4), a política educacional é um campo acadêmico e, nesta qualidade, “[...] a política educacional vem-se constituindo com a criação de diversos espaços institucionais em universidades ou centros de pesquisa (disciplinas, linhas de pesquisas na pós-graduação e grupos de pesquisa) de associações científicas, de periódicos [...], de eventos [...]”.⁷

⁶ Para um exame da constituição do campo da análise em política educacional, ver: Stremel; Mainardes (2018), Mainardes; Gandin (2013) e Krawczyk (2012).

⁷ Para desenvolver essa conceitualização, Stremel e Mainardes (2018) adotam as contribuições de Pierre Bourdieu a partir da ideia sobre campo, o que pode ser mais bem percebido no referido texto.

Veja-se que esse termo “política educacional” é conceituado de maneira abrangente como campo de conhecimento que se organiza. Portanto, cabe também definir política pública educacional que se delimita por projetos, ações e programas governamentais. Nas palavras de Hofling (2001, p. 30), política pública “[...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Aprofundando ainda mais a ideia de política pública cita-se Azevedo (2004, p. XIV) ao afirmar que: “[...] as políticas públicas, como qualquer ação humana, são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm curso”.

Diante desses entendimentos, pode-se dizer que a discussão do direito das crianças pequenas à etapa da educação infantil e seu alcance por meio das políticas públicas é temática desse campo de análise e, igualmente, vem conquistando evidência, mas que ainda constitui um tema pouco investigado. E pouco investigado porque dentro das significações da sociedade brasileira, as crianças pequenas não são um nicho etário valorizado, quanto mais, as crianças que dependem de políticas públicas para ter acesso à escola.

Metodologia e percurso da pesquisa

O caminho metodológico escolhido perpassa pelo horizonte da crítica. Este impõe a necessidade de elaborar um conhecimento que se referencia na totalidade social, por meio, de uma abordagem relacional entre teorizações, políticas e práticas, ou seja, entre o pensamento, e a realidade, tendo como objeto material: o direito e o acesso dos cidadãos de pouca idade à educação, ancorada na Constituição Federal, circunstanciada pela estrutura social historicamente assimétrica e a dimensão desvirtuante das políticas neoliberais.

A perspectiva epistemológica assumida, tendo em vista o caráter crítico e a orientação teórica, parte do princípio de que a realidade pode ser compreendida, pois é atividade material, marcada pela historicidade, quer dizer, pelas ações concretas das pessoas ao longo do tempo (MARX; ENGELS, 2008). Como asseveram Marx e Engels (2008, p. 17-18), no clássico *A ideologia alemã*, “são os homens reais que produzem suas representações, as suas ideias, etc. São os homens reais, atuantes e tais como foram condicionados por um determinado desenvolvimento das suas forças produtivas e do modo de relações que lhe corresponde [...]”.

Sobre a realidade e a reflexão, Ianni (2011, p. 397) relata:

A realidade é complexa, é heterogênea, é contraditória; apresenta diversas facetas, diversas peculiaridades. Se revela sobre diferentes partes. A reflexão deve observar, deve examinar essa realidade, o fato, o acontecimento que está em questão e tratar de basear a compreensão global, que implica em compreender o fato como um todo que seja vivo [...]. Está em questão construir uma reflexão, 'um conceito, uma definição' [...] nos quais a realidade apareça com o máximo da sua vivacidade, de sua integridade.

Com essa compreensão, foi preciso problematizar a temática desta pesquisa na visão de conjunto referente à organização educacional que tem determinantes concretos na história em movimento, especialmente, no sentido de entender as contradições que se verificam a partir do conflito entre a necessidade das pessoas e o interesse do capital.

Sobre a contradição, pode-se esclarecer que é percebida mediante um esforço dialético de análise, o conhecimento dá-se quando no enfrentamento da problemática, que é a exposição da realidade, cria-se a possibilidade da negação, que é a antítese. Nesta, a análise dialética revela a contradição, ou seja, a oposição que permite criar a nova síntese, o conhecimento novo (KONDER, 1981). Essa nova síntese é sempre provisória, o que revela, necessariamente, o processo contínuo de enfrentamento da realidade, que é o movimento dialético. O desafio é

[...] *pensar por contradição*. A esse respeito, vale alertar que contradição não se confunde com incoerência, ou contrassenso, mas diz respeito à necessidade de se decodificar quais são as tendências e contra-tendências que, em sua luta, engendram o movimento dos fenômenos (PASQUALINI, 2020, p. 3, grifos da autora).

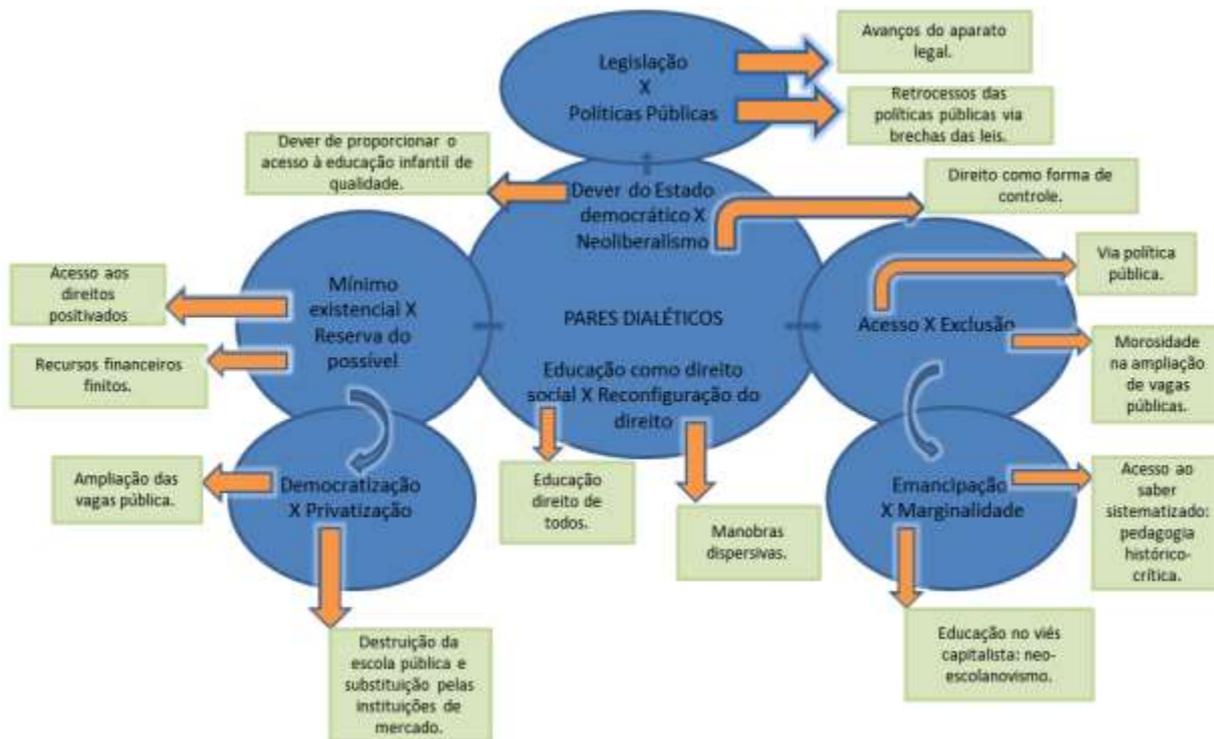
A categoria contradição possibilita exercitar o pensamento dialético no âmbito da educação infantil, apreendendo a realidade de forma não binária e não linear, mas captando o cruzamento entre avanços e recuos, conquistas e interrupções no campo do direito social. Dessa forma, a construção, no decorrer da pesquisa, de pares dialéticos ou pares da contradição justifica-se na apreensão da realidade (concreto) e na unidade do diverso ou unidade de contrários (KONDER, 1981). Esses pares de opostos estão sintetizados no esquema da Figura 1.

Sobre a totalidade, é bom frisar, não se pode jamais alcançar, mas enxergar totalidades dentro de totalidades maiores é o que permite ao pesquisador fazer sínteses cada vez mais interessantes sobre certa realidade e, ainda, perceber as articulações, as múltiplas relações e as particularidades que dialogam entre si. Recorre-se a Konder (1981, n. p.), para ampliar o conceito de totalidade:

A visão de conjunto – ressalve-se é sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que ele se refere. A realidade é sempre mais rica do que o conhecimento que a gente tem dela. Há sempre algo que escapa às nossas sínteses; isso, porém, não nos dispensa do esforço de elaborar sínteses, se quisermos entender melhor a nossa realidade. A síntese é a visão de conjunto que permite ao homem

descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, numa situação dada. E é essa estrutura significativa – que a visão de conjunto proporciona – que é chamada de totalidade.

Figura 1 - Pares dialéticos e suas inter-relações



Fonte: Organização da autora: Bessa (2022).

É nesse sentido que se propôs, nesta tese, evidenciar as relações entre as legislações e as políticas públicas da União, do estado e do município e as transformações capitalistas em nível nacional e internacional correlacionadas, no movimento de contradição, com as ações locais em Palmas, para a garantia do direito à educação infantil e desvelar a omissão do Estado. Para mais, parte-se do entendimento que os processos sociais têm uma manifestação imediata, de ordem próxima, mas também uma outra mediata, de ordem distante. Melhor dizendo, aquilo que se percebe imediatamente por meio das políticas de educação infantil não é expressão exata de sua existência, pois essas não revelam o real, ou seja, mostram tão somente a ordem próxima. Porém, por meio da investigação científica, pode-se observar a sua expressão mediata e contextualizada historicamente, que não se revela acabada ou fixa, porque possui natureza mutável (KONDER, 1981).

Esse entendimento remete ainda às categoriais de apreensão do real, ou seja, universal-particular-singular, sendo essas apreendidas na discussão da dialética do concreto (PASQUALINI, 2020). A relação entre o universal e o singular é mediada pelo particular. No movimento dialético nada é puro, tudo vai sendo permeado por universalidades e por

singularidades, o que gera um conjunto de mediações, de particularidades que, pela investigação, deve ser desvelado. Trata-se de um movimento análogo para pensar o particular e o universal. Esta tese se detém no caso particular da oferta e do acesso à educação infantil em Palmas, TO, como mediação, e sua incompletude diante do universal. Portanto, a pesquisa percorreu, primeiramente, um movimento do universal ao particular, ou seja, do Estado e do neoliberalismo para compreender uma particularidade concreta – Palmas. Nesse ínterim, há também um esforço de acompanhar o movimento do particular ao universal, já que o conhecimento das particularidades – uma cidade, no caso específico, aumenta o entendimento da totalidade concreta do Estado brasileiro.⁸

Nessa esteira, a operacionalização desta metodologia organizou-se por meio do levantamento bibliográfico, fonte para a reflexão teórica, levantamento documental, fonte das principais leis educacionais, e do levantamento estatístico, principal fonte dos dados secundários.

Primeiramente, foi levantado e analisado o referencial bibliográfico acerca da temática proposta para o embasamento teórico e para a contextualização da pesquisa. A busca deu-se por meio de acervos bibliográficos, bancos de teses e dissertações, periódicos e livros (físico e eletrônico). No intento de identificar estudos que evidenciem o direito à educação com olhar atento às evidências de omissão e de negligência do Estado para com o direito à educação infantil e, ainda, de ampliar o referencial sobre as questões correlatas à temática, foi realizado um levantamento das publicações das reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Os grupos de trabalho (GTs) selecionados foram: Estado e Política Educacional (GT05) e Educação da Criança de 0 a 6 anos (GT07). A escolha deu-se pela inserção desses GTs no campo da análise de política educacional e no campo de estudo da educação infantil: o GT05 é um grupo que estuda as políticas públicas em educação de Estado tanto na Educação Básica como na Educação Superior (ANPED, 2020a); e o GT07 trata-se de um espaço de produções científicas e políticas em defesa da educação das crianças pequenas (ANPED, 2020b). O período delimitado para o levantamento foi de 2007 a 2019, que abrangeu dez reuniões. Essa delimitação temporal justifica-se mediante a intensão de se conhecer as pesquisas mais atuais sobre essa temática.

A busca, no *site* da Anped, foi delimitada pelos termos “direito à educação” e “direito à educação infantil”, levando-se em conta os títulos e os resumos dos anais. Foram

⁸ A presente tese não se aproxima da singularidade da escola, com os trabalhadores da educação, os alunos e seus familiares, enfim, com a comunidade escolar.

selecionadas e lidas, integralmente, 18 publicações nos referidos GTs. Estas contribuíram para perceber as limitações quanto ao avanço do acesso ao benefício educacional e algumas ações do Estado provedor de direitos sociais e, ainda, colaboraram com o levantamento bibliográfico da tese. Para mais, foi possível perceber que o tema circunscrito à pequena infância tem sido pouco pesquisado, pois apenas sete trabalhos, publicados na Anped nesse período de 13 anos delimitado, discutiram algum aspecto do direito à educação infantil.

Em seguida, fez-se o levantamento e a análise de documentos, partindo da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e das Emendas Constitucionais (ECs) 53 (BRASIL, 2006f), 59 (BRASIL, 2009c) e 108 (BRASIL, 2020a); das leis da educação e das políticas públicas nacionais de oferta na educação infantil, especialmente, a LDB (BRASIL, 1996b) e mais 19 leis que a modificaram nos anos de 2005 a 2019, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) (BRASIL, 2007, 2020c), o e atual Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) (Quadro 1).

A seleção de documentos desta pesquisa deu-se por meio de consultas à Internet e *sites* oficiais do governo federal e dos governos estadual, com o Plano Estadual de Educação do Estado do Tocantins (PEE/TO) (TOCANTINS, 2015), e municipal, com o Plano Municipal de Educação de Palmas (PME/Palmas) (PALMAS, 2016) (Quadro 1). As análises centraram-se nos aspectos que impactam a educação infantil no tocante à ampliação da oferta.

Assim, a pesquisa documental e a análise dos documentos são instrumentos metodológicos empregados nesta investigação. Segundo Cellard (2008), o documento é uma fonte importante para os pesquisadores da área de ciências sociais e podem ser classificados em públicos e privados. Os documentos também têm natureza diferente, no caso desta pesquisa, trabalha-se com leis que são documentos jurídicos. Dessa forma, a pesquisa documental consiste na busca de informações por meio de documentos que deverão receber tratamento científico.

Os documentos são relatórios, reportagens, cartas, gravações, fotografias etc. Para Ludke e André (1986, p. 38), “documentos” são qualquer material que possa ser utilizado como informação, “[...] estes incluem leis e regulamentações, normas, pareceres [...]”. A análise de documentos é uma técnica que “[...] busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38). O pesquisador que adota a pesquisa documental e a análise de documentos deve investir tempo e esforço ao fazer seleções e análises. A análise trata-se de um processo criativo do

pesquisador ao fazer anotações, “[...] esquemas, diagramas e outras formas de síntese da comunicação” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 42).

Quadro 1 - Aparato legislativo analisado: leis principais, destaques e leis de modificações ou correlatas

Lei principal	Destaques	Leis de modificações ou correlatas
Constituição Federal	Direito a educação infantil (zero a cinco anos). Dever do Estado e da família. Acesso e permanência. Padrão de qualidade. Educação Básica obrigatória. Oferta pública, privada, filantrópica e parcerias público-privadas. Colaboração entre os entes federados. Oferta pública municipal. Financiamento. Programas suplementares. Plano Nacional de educação.	EC 53/2006 EC 59/2009 EC 108/2020
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	Educação direito de todos. Educação infantil primeira etapa da Educação Básica Gratuidade na oferta pública. Prioridade do município: ensino fundamental e educação infantil. Acesso, permanência e padrão mínimo de qualidade. Diferentes ofertas: pública, privada, filantrópica e parcerias público-privadas. Financiamento. Currículo, formação de professores, carga horária, frequência, família e documentação.	11.114/2005 11.274/2006 11.301/2006 11.330/2006 11.700/2008 11.769/2008 12.013/2009 12.014/2009 12.796/2013 13.234/2015 13.278/2016 13.415/2017 13.478/2017 13.632/2018 13.716/2018 13.663/2018 13.796/2019 13.803/2019 13.868/2019
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb)	Financiamento para a garantia do direito constitucional. Oferta para a creche incluindo as instituições filantrópicas sem fins lucrativos- parcerias público/privadas. Oferta na pré-escola até a universalização com parcerias público/privadas. Participação da União. Fundeb permanente.	13.348/2016 14.113/2020
Plano Nacional de Educação (PNE)	Meta 1 Universalização das matrículas na pré-escola e 50% de atendimento para as crianças na creche. Ampliação do acesso para crianças de renda familiar baixa. Expansão de vagas em colaboração entre os entes federados. Levantamento de demanda. Parcerias público-privadas. Estímulo à educação em tempo integral. Formação de professores. Qualidade na oferta. Custo Aluno-Qualidade (CAQ).	2.977/2015 - Plano Estadual de Educação do Estado do Tocantins (PEE/TO) 2.238/2016 - Plano Municipal de Educação de Palmas (PME/Palmas)

Fonte: organização da autora: Bessa (2022).

Já o levantamento de dados estatísticos deu-se, principalmente, por meio do Censo Escolar da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com o instrumento Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2021). Foram fundamentais as versões do Anuário Estatístico do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2003, 2009). Com essas bases estatísticas, os dados do Tocantins foram levantados a partir de 1995, quando o INEP inicia o Censo Escolar. Os dados específicos de Palmas foram encontrados a partir de 1997, apesar das primeiras escolas de atendimento dessa etapa datarem de 1993. Esses dados possibilitaram a construção de uma primeira série histórica de 1997 a 2000, seguida de outras duas: 2001 a 2010 e 2011 a 2020. Essas informações estatísticas indicaram a evolução da oferta da educação infantil, com os números de matrícula, de escolas e de professores, com suas formações, por instância administrativa (federal, estadual, municipal e privada), que abrangeram também os números de oferta filantrópica e das parcerias público-privadas, possibilitando, assim, a descrição crítica da realidade na conformação atual da oferta de educação infantil em Palmas.

Importantes informações foram também levantadas por meio do Perfil Socioeconômico dos Municípios – Palmas (TOCANTINS, 2017) e dos Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2019a), bem como do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com relação à população e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

As informações do Laboratório de Dados Educacionais (LDE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR) foram determinantes, sobretudo, para o levantamento estatístico das matrículas por meio de parcerias público-privadas na educação infantil, ou seja, à modalidade de subvenção pública para oferta de vagas em instituições privadas. Tendo em vista esses aforismos, foi importante demarcar critérios para o levantamento dessas informações estatísticas partindo, assim, da realidade da capital tocantinense e incorporando, em uma linha de raciocínio correspondente, as demais capitais brasileiras, em suas respectivas regiões, o que permitiu fazer uma leitura do panorama atual da oferta de vagas por meio de parcerias público-privadas na educação infantil brasileira. Cabe frisar que, para essa análise, se levou em conta os investimentos do Fundeb (BRASIL, 2007).

Desta forma, o uso de dados estatísticos constitui um meio técnico da pesquisa e nesta investigação é pertinente por “[...] possibilitar uma descrição quantitativa da sociedade, considerado como um todo organizado” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 38).

Organização da tese

A tese está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado *O direito à educação infantil e a Constituição Cidadã: bases históricas e conceituais* dedica-se a expor eventos e conjunturas objetivas da fase inicial de expansão das instituições de atendimento infantil a partir dos anos de 1930, realçando a ausência de ações do Estado e os pressupostos estruturais das assimetrias sociais sobre a matéria. Posteriormente, seguindo a mesma lógica de desequilíbrio crônico de desigualdade social, o texto ocupa-se em situar a ampliação da creche e da pré-escola até o final da década de 1970, período condicionado por políticas de governos militares. Na sequência, fundamenta-se a concepção de educação para a criança, expondo, em bases conceituais da educação, a perspectiva da pedagogia histórico-crítica e sua contribuição para a educação infantil. Ainda nesse capítulo, apresentam-se importantes conceitos desta pesquisa, como direito e sociedade civil, destacando os princípios da democracia que possibilitaram, por sua vez, a instauração formal do que se chama Estado Democrático de Direito. No último subtítulo, traz-se o levantamento das publicações da Anped, entre os anos de 2007 a 2019, sobre o direito à educação e, mais específico, esse direito na primeira infância, mostrando as restrições do Estado para com esse direito nas pesquisas atuais.

No segundo capítulo, intitulado *Legislação e políticas públicas da educação infantil no Brasil: a reconfiguração do direito* discute-se o capital mundializado e as práticas econômicas liberalizantes com seus ataques à democracia e os indícios da falência do Estado de direito. Evidencia-se a racionalidade neoliberal no Estado brasileiro com seus entraves na efetivação de direitos sociais e na relativização dos direitos fundamentais. A partir dessas influências, analisa-se a legislação educacional com ênfase à reconfiguração do direito constitucional à educação infantil em uma dimensão político-normativa. Tais análises sustentam a tese de que ação do Estado brasileiro para a garantia da oferta da educação infantil tem-se guiado por um percurso perpendicular ao direito proclamado na Constituição Federal, por meio de saídas legislativas à tangente, o que confirma a omissão estrutural sobre essa temática. No quarto subtítulo, estudaram-se os dizeres do Plano Nacional de Educação (PNE) para com a educação das crianças pequenas, assim como a implementação de medidas de acesso. Finalmente, fez-se a correlação entre os fundamentos contra hegemônicos da pedagogia histórico-crítica e os apontamento das proposições pedagógicas suscitadas dessas orientações flexíveis, ou seja, uma escola para o controle social.

No capítulo três que compõe esta tese, denominado *Uma situação particular – Palmas, análise crítica da evolução e das configurações de oferta pública* fez-se uma série histórica sobre a evolução do atendimento na creche e na pré-escola nos anos de 1997 a 2020, analisando a oferta, o alargamento das matrículas e a configuração da oferta pública em Palmas. Mostram-se, também, os dados de atendimento em instituições filantrópicas, confessionais e parcerias público-privada, além das matrículas em escolas particulares, conformando o quadro total do atendimento à educação infantil nessa capital. Tais dados evidenciam a negligência e a omissão estrutural do Estado com o acesso à educação infantil, a morosidade do processo, os altos e baixos na evolução de oferta e o descumprimento das prerrogativas contidas nos textos legais. Para mais, analisam-se os planos de educação do estado do Tocantins (TOCANTINS, 2015) e do município de Palmas (PALMAS, 2016), correlacionando-os com as leis nacionais, além de evidenciar projetos e ações da Semed para lidar com a demanda de vagas por educação infantil, como a construção de novas unidades, as Escolas da Infância e o Sistema Integrado de Matrícula de Palmas (SIMPalmas), que apontam critérios de seleção de alunos. No quarto subtítulo, tem-se uma análise das orientações didático/pedagógicas da Seduc Tocantins e da Semed Palmas com relação à tendência pedagógica hegemônica presente nos documentos com indicação curricular e a resignificação da pedagogia da submissão. Finalmente, tem-se o último item do terceiro capítulo. Neste, fez-se uma análise crítica das perspectivas para a evolução do atendimento na educação infantil em Palmas considerando, no cenário contemporâneo, a tendência de ampliação de oferta por meio de privatização de vagas públicas e da reforma empresarial da educação (FREITAS, 2018). A exposição foi marcada por análises interpretativas envolvendo estudos bibliográficos e correlações da evolução por meio do levantamento estatístico nas demais capitais estaduais e federal, bem como nas grandes regiões brasileiras, dando um panorama da situação no país.

A tese é concluída com considerações finais densas que atestam, no desenvolvimento da pesquisa, o caminho perpendicular escolhido pelo Estado, ou seja, deslocado do seu trajeto prescrito na Constituição Federal, o que tende a reconfigurar o direito, com resultados danosos ao acesso, perpetuando as desigualdades sociais e conformando a omissão estrutural do Estado para com o direito das crianças. Para tanto, o Estado recorre-se também a um escape pela tangente ao permitir o escoamento de orçamento público educacional para a oferta por meio da iniciativa privada. Em sentido contrário, têm-se as prerrogativas da pedagogia histórico-crítica como fonte de resistência contra os encaminhamentos omissos e

privatizantes, no sentido de dar luz aos movimentos de luta pela oferta de vagas em escolas públicas e pelo resgate dos ideais democráticos para uma educação emancipadora.

CAPÍTULO 1 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: BASES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS

O direito à educação das crianças na primeira infância é uma conquista da retomada democrática brasileira na década de 1980 e registrado na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). É fato que, desde essa década, tem sido abundante a elaboração de leis e de políticas educacionais no contexto brasileiro devido à redemocratização, e aos subseqüentes processos de reorganização da sociedade civil, por meio de entidades bastante mobilizadas em prol das conquistas dos direitos sociais. Contudo, a história da etapa da educação infantil tem significados importantes em relação à sua constituição atual, que revela, neste sentido, questões para a compreensão do andamento que desencadeou nessa prerrogativa de acesso educacional das crianças de até cinco anos no Brasil.

Assim, o objetivo deste capítulo é apresentar sínteses analíticas do processo que teve como desfecho o fenômeno do direito à educação da primeira infância no Brasil. Para tanto, remonta-se às bases históricas e conceituais e às diferentes concepções que alicerçaram esta etapa de educação, desde o atendimento assistencial e compensatório até a ideação da educação infantil, o que evidencia, ainda, as contradições entre uma educação para a submissão e uma educação para a democratização na perspectiva da pedagogia histórico-crítica.

A discussão dá ênfase aos pressupostos estruturais das assimetrias sociais, sobretudo, a partir dos anos de 1930, com a expansão das instituições de atendimento à primeira infância brasileira, cotejando, em cunho histórico, esse evento à industrialização e às formas de o Estado brasileiro lidar – ou não – com as questões do atendimento educacional à creche e à pré-escola; posteriormente, estuda-se o período até a década de 1970 com as políticas do período militar e, na década de 1980, a nova concepção de atendimento à primeira infância. Não se tem a pretensão de esgotar a análise desse desenvolvimento histórico, mas, em um movimento de totalidade, compreender as características desse direito, dando sustentação à ideia da permanente omissão do Estado quanto ao atendimento escolar da primeira infância.

Em seguida, pretende-se fundamentar a concepção de educação para a criança, na perspectiva da pedagogia histórico-crítica, o surgimento desta teoria no início dos anos de 1980, e a defesa da escola como espaço de socialização do saber sistematizado para o desenvolvimento pleno das pessoas. Adiante, são discutidos importantes conceitos e

categorias de análise desta pesquisa como direito e sociedade civil, ao destacar os dispositivos constitucionais acerca do direito infantil, além do levantamento de publicações sobre direito à educação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), maneira pela qual se busca identificar estudos que evidenciem o direito à educação e importantes interlocutores desta pesquisa.

1.1 A creche e a pré-escola no processo tardio do ensino formal no Brasil: significados históricos de um atendimento assistencialista

A partir da década de 1930⁹ é que começa uma lenta ampliação das instituições voltadas para as crianças pequenas. Essa preocupação tardia com a educação formal da pequena infância explica-se pelo entendimento da sociedade brasileira, ao final do século XIX e início do século XX, de que tal obrigação restringia-se à família, existindo apenas o ensino primário (MARCILIO, 2010). A ideia era que a mulher civilizada cumprisse o seu papel: “ser mãe de família e esposa dedicada” (VEIGA, 2010, p. 25). Coexistiram pensamentos educacionais da pedagogia tradicional e também leiga, sendo a última influenciada por ideias liberais e positivistas (SAVIANI, 2007). Nesse período, consolida-se uma burguesia urbano-industrial no Brasil.

De forma geral, a educação escolar do início no início do século XX era herdeira da ideologia católica e de seus processos de individualização restritos à vida particular, dificultando, assim, relacionar instância privada a questões da vida coletiva e política. “O modelo econômico era o agrário exportador, voltado para a produção agrícola destinada à exportação aos países centrais” (SEVERINO, 2006, p. 296). Tudo era direcionado para

⁹ As décadas de 1920 e 1930 foram especialmente frutíferas em termos de ideias pedagógicas e reformas de ensino que se espalharam pelo país (SAVIANI, 2007). Houve intenso debate entre as concepções da pedagogia tradicional religiosa e a da Escola Nova, que envolve, nesse cenário, a questão da Igreja Católica, que exercia grande influência educacional e também política, posto que, durante o período monárquico, o Catolicismo foi adotado como religião oficial, mas, com a República e as ideias de ensino laico marcado pelo ideário iluminista, o ensino religioso foi retirado das escolas públicas. Em 1931, é reintroduzido o ensino religioso pelo então ministro Francisco Campos, notadamente, escolanovista. A explicação desse fato, segundo Saviani (2007, p.196), era o temor dos movimentos operários e a “[...] Igreja parecia, aí, como um antídoto importante com sua doutrina social [...]”. Mas foi a partir de 1932 – com o Manifesto da Escola Nova – que se acirra a luta pela hegemonia pedagógica. Assim, os fundamentos da Escola Nova defendiam um ensino público, gratuito, obrigatório, laico e comum para homens e mulheres, já a Igreja, na vertente tradicional religiosa, defendia um ensino privado, sem interferência do Estado, com liberdade de escolha da família e ainda com subsídio do governo. Para o povo, bastava o trabalho, a religião, a moral e a distância dos vícios. Para a elite, uma boa educação. “Com uma visão hierarquizada, buscando restaurar o princípio da autoridade e privilegiando a ordem sobre o progresso, a visão católica considerava o povo como elemento a ser conduzido por uma elite responsável [...]” (SAVIANI, 2007, p. 259).

manter os segmentos dominantes – os donos da terra, do poder financeiro –, que exerciam, também, o controle ideológico sobre a sociedade civil¹⁰. Foi esse segmento elitista que introduziu os valores do capitalismo e as inovações ideológicas do iluminismo e do positivismo, juntamente com renovações liberais, laicas e republicanas para uma sociedade moderna.¹¹

Esse contexto dá-se com o crescimento do capitalismo diante do declínio da oligarquia rural e com a ascensão da burguesia-industrial, o que concorre para o crescimento das camadas médias e do proletariado. E estes tornaram-se “os novos sujeitos a conduzir a vida nacional, impondo alterações significativas no perfil da vida político-social do país” (SEVERINO, 2006, p. 297), como interpreta Coutinho (2006, p. 176):

Depois da Abolição e da Proclamação da República, o Brasil já era uma sociedade capitalista, com um Estado burguês; mas é depois de 1930 que se dá efetivamente a consolidação e a generalização das relações capitalistas em nosso país, inclusive com a expansão daquilo que Marx considera o “modo de produção especificamente capitalista”, ou seja, a indústria.

Não se pode negar a relação direta dessas transformações na criação das instituições para o atendimento de crianças de zero a seis anos de idade que foram se multiplicando a partir dos anos de 1930. Kuhlmann (1998, p. 77) entende que foi determinante, no conjunto de outros fatores, “[...] a questão econômica – entendida, de modo amplo, como o processo de constituição da sociedade capitalista, da urbanização e da organização do trabalho industrial”. Essas instituições para crianças estavam associadas aos organismos educativos, a setores de assistência social, de saúde, jurídica, religiosa e filantrópica de forma geral, e muitas ações

¹⁰ Segundo Bobbio (1982, p.26 grifos do autor), existe uma tradição maior no estudo do conceito de Estado do que de sociedade civil. Os termos eram tidos como sinônimos. “Em toda a tradição jusnaturalista, a expressão *societas civilis*, em vez de designar a sociedade pré-estatal, como irá ocorrer na tradição hegeliano-marxista, é sinônimo – segundo o uso latino – de sociedade política, ou seja, de Estado”. Isto ocorre na tradição jusnaturalista como o pensamento de Locke, Rousseau e também em Kant. Os conceitos de Estado e sociedade civil serão abordados ainda neste capítulo, contudo, para aprofundamento, ler Gramsci (2007).

¹¹ Em síntese, a sociedade moderna se deu nas contradições do feudalismo (séculos V a XIII). A sociedade feudal vivia da terra, produzia para o consumo e as corporações de ofício eram a forma de organização dos seus artesões (SAVIANI, 2017b). O aparato jurídico era estabelecido pela nobreza e pelo clero. Com o excedente de produção, iniciam-se as trocas por meio das feiras que, antes ocasionais, se tornaram permanentes criando cidades. As características de um novo modo de produção se revelaram: “[...] do consumo para a troca, do campo para a cidade e da agricultura para a indústria”. Mas, com os servos presos aos seus senhores e os artesões às corporações, tinham-se os limites para a ampliação do “[...] novo modo de produção capitalista com a sociedade de mercado” (SAVIANI, 2017b, p. 222). Veio, então, a revolução liderada pela nova classe social – a burguesia – por meio da qual se desfez a ligação dos servos com as glebas e os artesões tornaram-se livres trabalhadores. “Aí está a base da constituição das relações sociais específicas do modo de produção capitalista: proprietários livres que se defrontam no mercado; de um lado, o capitalista que detém a propriedade dos meios de produção; de outro lado, o trabalhador (o proletário), que detém a propriedade da força de trabalho” (SAVIANI, 2017b, p. 222). A liberdade constitui-se o principal atributo do capitalismo e a troca passa a ser determinante para o consumo. Uma complexa superestrutura se forma tendo como liderança o poder burguês e sua visão de mundo: o liberalismo. O marco do processo é a queda da Comuna de Paris (1871), mesmo que se dê grande ênfase à Revolução Francesa. A matriz política determinada pela burguesia – a nova classe dominante – é a democracia.

eram para o controle da pobreza e a ameaça social que isso representava (KUHLMANN, 1998).

As ideias para a construção da sociedade moderna, no Brasil, são especialmente percebidas no trato com os bebês e as crianças pequenas, por meio da ação médico-higienista,¹² que permanece no século XX. Kuhlmann (1998) mostra que as creches serviram como laboratórios onde os médicos estudavam as diversas moléstias que acometiam as crianças. Uma referência desse fato está ligada à creche anexa à Escola Doméstica de Natal (RN), fundada pelo médico Henrique Castriciano no ano de 1914. Trata-se de trabalho desenvolvido juntamente ao Watts Hospital dos Estados Unidos, com a colaboração da diplomata Rose Jammes, onde se observavam e estudavam as várias doenças tropicais que acometiam as crianças (KUHLMANN, 1998).

Para mais, a nova realidade da entrada da mulher no mercado de trabalho e sua necessidade de atendimento para os filhos pequenos foi um impacto social muito significativo. Nesse universo de mulher trabalhadora, a maioria das instituições existentes recebia crianças pobres com conotação assistencialista, que tinha um caráter educativo apaziguador, ou seja, uma proposta para submissão (KUHLMANN, 1998, 1999). Assim, no início do século XX, segundo Kuhlmann (1998, p. 87), havia um movimento relevante em torno do “[...] controle e elaboração da política assistencial que estava sendo gestada, e que tinha na questão da infância o seu principal pilar”. É bom registrar que essas instituições que foram sendo criadas, neste contexto, eram em grande parte na esfera confessional, comunitária ou filantrópica. “Muitas dessas instituições mantinham convênio com órgãos federais e até mesmo internacionais, como o Banco Mundial, a Unesco e o Unicef” (COSTA E BORGHI, 2013, p. 1021).

As instituições assistencialistas, como o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro (IPAI-RJ), foram alargando as suas atividades e, no ano de 1929, somavam 22 unidades. Nas palavras de Kuhlmann (1998, p. 165):

Essas instituições, concedidas às demandas sociais, tornaram-se portadoras de signos de preconceito – aos mais necessitados, aos incapazes – e de objetivos educacionais associados a essa destinação específica para setores das classes populares, objetivos que almejavam disciplinar e paziguar as relações sociais.

Para a difusão dessas ideias, Kuhlmann (1998, p. 41) assinala o uso, por agentes governamentais, de congressos internacionais na América, com discussões sobre

¹² Para ampliar os conhecimentos sobre a ação médico-higienista no atendimento infantil, ver Kramer (1995) e Kuhlmann (1998).

nacionalismo e relações internacionais, por meio dos quais, liderados pelos Estados Unidos, se introduziam “[...] padrões da civilização ocidental moderna, normatizados a partir dos países centrais”. Como exemplo, citem-se os Congressos Pan-Americanos, realizados em vários países americanos, que se desdobraram no Congresso Americano da Criança, com um evento ocorrido no Brasil em 1922. Nesse Congresso, discutia-se a criança pobre, filho da classe operária, abrangendo questões de saúde, medidas de higiene, legislação de proteção à criança abandonada e delinquente.

A assistência era o lugar onde se pensava *cientificamente* a política social para os mais pobres, em que se suprimiam os direitos para se garantir a desobrigação de oferecer os serviços. A lei, mais que para fazer a justiça, serviria para cercear a ação do trabalhador, evitando as *desordens crônicas*. Um dos principais pilares da *civilização* é a *paz social*, com os *obreiros calmos, esforçados, firmes*. (KUHLMANN, 1998, p. 49, grifo do autor).

Já o atendimento às crianças da classe média e alta, segundo Barbosa (2011), era realizado, sistematicamente, por meio de escolas com abordagens da educação nova e liberal: Montessori, Decroly, Froebel, Dewey,¹³ dentre outros.

Nesse período, intensifica-se a difusão do jardim de infância (*kindergarten*), criado por Friedrich Froebel. Ele passa a ser concebido como referência educacional para as instituições de educação infantil. Durante muito tempo, a interpretação que acompanhou a história dessa etapa educativa foi a de que as instituições para crianças pobres, como creches e asilos, teriam um caráter meramente assistencialista e o jardim de infância teria um caráter educativo. (STEMMER, 2012, p. 13).

Arce (2002) revela que a pedagogia froebeliana foi fortemente influenciada pela sociedade burguesa liberal e capitalista. Froebel valorizava a individualidade da criança, incentivava a professora a observá-la e permitir que ela fizesse escolhas. A descoberta fazia parte do planejamento das instituições, também as artes plásticas e os jogos. Havia, ainda, a orientação de uma rotina rígida mais voltada para o interesse dos pequeninos. Apesar da evolução e das inovações importantes do pensamento froebeliano, sobretudo quanto à brincadeira e o desenvolvimento infantil, Arce (2002) acredita que a ideologia liberal entrou no discurso educacional no intuito de formar indivíduos, desde muito cedo, para viver em sociedades capitalistas, revelando, dessa forma, os traços de uma pedagogia reacionária. Para

¹³ Maria Montessori (1870-1952), médica e educadora italiana, acreditava em um ensino de bases biológicas, em um ambiente apropriado, valorizando a individualidade, a liberdade e a vontade de aprender. Ovide Decroly (1871-1932), educador belga que defendia uma escola centrada na criança e criou centros de interesse (GAUTHIER; TARDIF, 2013). O alemão Friedrich Froebel (1782-1852), pedagogo, criador do jardim de infância na Alemanha em 1840 com influência do suíço Johann Heinrich Pestalozzi (1746-1827), que entendia a educação com o objetivo de levar o aluno ao desenvolvimento das habilidades naturais e inatas (STEMMER, 2012). John Dewey (1859-1952), grande influenciador de Anísio Teixeira e da Escola Nova. Pai da corrente chamada como pragmatismo pedagógico, acreditava que a educação deveria trabalhar os aspectos físico, emocional e intelectual (GAUTHIER; TARDIF, 2013).

a estudiosa, nas obras de Froebel e Pestalozzi, já havia as setas que levaram a sustentar, posteriormente, o movimento do escolanovismo.

É para a formação desse cidadão que a elite brasileira industrial passou a cobrar propostas de educação do Estado. Sentia-se a necessidade não apenas de formar mentes que se adaptassem a uma sociedade capitalista como também de mão de obra. Nessa circunstância, o caminho encontrado foi a escolarização pública, em que os segmentos dominantes passaram a desenvolver, juntamente com os representantes governamentais, um discurso de desenvolvimento social e econômico, valorização da ciência e da cultura e o tecnicismo como pedagogia capaz de atender às necessidades da industrialização crescente.

Nessa vertente, segundo Saviani (2013b, p. 750), “a nova constituição republicana aprovada em 16 de julho de 1934 será a primeira a destinar todo um capítulo à questão educacional”. Nessa Constituição, a educação também tem como princípio o direito ao acesso: “[...] universalidade de educação, ao proclamar, no artigo 149, que ‘a educação é direito de todos’”. Contudo os esforços de acesso, naquele momento, por meio de uma educação gratuita, limitavam-se à educação obrigatória do ensino primário. Já o atendimento assistencial na primeira infância segue com as práticas de uma educação para a submissão e o controle social, mas não sem resistência!

O atendimento assistencial e educacional voltado para a primeira infância no Brasil, como se pode concluir, foi se desenvolvendo para liberar a mulher para o mercado de trabalho e, ainda, para a preparação das crianças para a vida na sociedade capitalista, ou seja, no sentido de que as gerações de trabalhadores permanecessem na sua condição subalterna. Por certo, o processo de industrialização tardia exigiu, fortemente, nos anos de 1950 e 1960, a ampliação de atendimento para a primeira infância (SAVIANI, 2012). As instituições para receber as crianças pequenas foram, então, sendo organizadas, nos centros urbanos industrializados, por grupos de mães, associações de bairros além das iniciativas filantrópicas.

Nesse contexto, Severino (2006, p. 299) esclarece que as ideias sociopolítico-educacionais foram marcadas pela “[...] ideologia liberal burguesa, laicizada, modernizada e modernizadora, com pretensão de ser fundada na ciência e no reconhecimento da liberdade e da igualdade humana”. Mas não para todos. Portanto, as políticas de educação no pós-golpe de 1964, trabalharam para uma formação tecnicista, entendendo-se, nesse viés, que a educação profissional deveria preparar a mão de obra qualificada para o desenvolvimento social e econômico do país, por intermédio, ainda, de um cidadão “ordeiro e pacífico”, como reforça Severino (2006, p. 300).

Ao mesmo tempo, o entrelaçamento da economia nacional ao capitalismo internacional se consolidou definitivamente, mediante uma política de associação e de dependência. A função do Estado nacional se redefine, gerando um Executivo forte e centralizador, com poder de controle político-policial, modernizando e centralizando a administração pública e repelindo brutalmente toda contestação. Trata-se de um regime tecnoburocrático, assumidamente autoritário e repressor.

Ainda que nessas condições adversas, mães e professores começaram a denunciar os péssimos serviços prestados junto às instituições de atendimento assistenciais para a pequena infância, pressionando o Estado que se mantinha inerte sobre o objeto educacional da criança pequena. Oportuno frisar que a luta pelo direito das crianças e de suas famílias por atendimento de qualidade e educacional, nas décadas de 1960 e 1970, passou a influenciar a agenda pontual de alguns governos. Nessa época, conforme Kuhlmann (1998, p. 180), “a prefeitura paulista havia cedido e iniciava a expansão das creches”.

Já a pré-escola teve, na década de 1970, políticas federais de cunho compensatório, no intuito de preparar as crianças (quatro a seis anos) para o ensino de primeiro grau. Nesse período, pode se observar que a polarização da educação da primeira infância assim se estabeleceu: a creche (zero a três anos) assistencialista e sem conotação educativa e a pré-escola (quatro a seis anos) compensatória/preparatória. Para Kuhlmann (1998), o assistencialismo se revelou como proposta pedagógica para a submissão tanto para a creche como para a pré-escola.

A marca registrada da educação compensatória foi discutida por Kramer (1995), que a classificou como uma vertente que culpou as crianças pobres por seu suposto déficit de cultura, que forjou, desta forma, um entendimento que permaneceu por décadas e, ainda hoje, tem raízes que influenciam o trabalho de professores e de secretarias de ensino. Os programas governamentais compensatórios foram criados no Brasil a partir de experiências estadunidenses que lá se deram, sobretudo, após a segunda guerra mundial. Acreditava-se que as crianças de classes sociais desfavorecidas economicamente tinham privação cultural o que, por sua vez, significava insucesso na trajetória escolar.

Diante dessas concepções, a pré-escola passou a ser organizada no sentido de preparar as crianças pobres para a chamada escola de primeiro grau, ou seja, compensando-a de seu desajuste cultural para, supostamente, evitar reprovações na primeira série. Os estudos de Kramer (1995) indicam, a partir de historiadores norte americanos, que a educação compensatória está enraizada historicamente na educação infantil e a sua origem está em teóricos da Europa, berço da industrialização:

[...] o conceito de educação compensatória, enfatizando corretamente como um antídoto para a privação cultural, ter-se-ia originado no pensamento de Pestalozzi e

Froebel, sendo mais tarde expandido por Montessori e McMillan. Seriam estas suas origens remotas: Froebel iniciando os jardins de infância nas favelas alemãs (Berlim), em pleno surgimento da Revolução Industrial; Montessori, no final do século XIX e início deste século, desenvolvendo trabalhos de educação pré-escolar voltados para crianças pobres de favelas italianas; McMillan, contemporânea de Montessori, enfatizando a necessidade de assistência médica e dentária, bem como de estimulação cognitiva, para compensar as deficiências das crianças. A pré-escola era encarada, por esses educadores, como uma forma de superar a miséria, a pobreza, a negligência das famílias (KRAMER, 1995, p. 25).

Essa visão de criança carente, despreparada e com cultura inadequada para a escola também passa a ser fortemente combatida no Brasil. Kuhlmann (1998, p. 181) acentua a importante presença de mulheres de classes médias e altas nesse processo:

Sabe-se que foi apenas com a expansão da força de trabalho feminina aos setores médios da sociedade, em todo o mundo ocidental, a partir da década de 1960, que se ampliou o reconhecimento das instituições de educação infantil como passíveis de fornecer uma boa educação para as crianças frequentarem. A demanda desses setores promoveu uma recharacterização das instituições, que passaram a ser vistas como apropriadas a crianças de todas as classes sociais.

Assim, a expansão das creches e das pré-escolas, ao ignorar as assimetrias intrafederativas, acelera-se nos grandes centros o que exigiu a sua legalização. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 4.024 de 1961 (MEC, 1979) definiu, no Artigo 23, a educação pré-primária como aquela anterior ao ensino primário (quatro séries iniciais antigas) e, no Artigo 24, estimula empresas a organizar, por interesse próprio ou por meio de parceria com os setores públicos, instituições para receber crianças de até seis anos. Essa LDB sinaliza, assim, o descompromisso do Estado com a oferta de educação para a pequena infância, o que se mostrou, igualmente, na Lei 5.692 de 1971 (BRASIL, 1971), que reformou parte do texto da primeira LDB e passou a chamar o ensino primário de ensino de primeiro grau e de pré-escola o que é anterior a ele (KRAMER, 1995; SAVIANI, 2012). Evidencia-se que Estado se abstém de assumir obrigação na oferta da educação da criança pequena.

Os estudos de Kramer (1995) elucidam que, pelo Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar no Brasil de 1975, o número de crianças de quatro a seis anos era em torno de 21 milhões. Destas, apenas 3,51% estavam matriculadas em uma pré-escola, mas 44% desse equivalente eram matrículas da rede particular. Para a época, na análise de um conjunto de outros dados, Kramer (1995, p. 90) salienta “[...] que a maioria das crianças que recebem educação pré-escolar provém das classes médias e altas [...]”. Havia a urgente necessidade de que o Estado brasileiro reconhecesse o direito das crianças à educação em instituições públicas, visto que o acesso na creche havia se caracterizado como fator de pobreza, a pré-

escola como educação compensatória/preparatória também oferecida a pobres e desajustados, enquanto as instituições para classes com algum prestígio social e econômico organizavam o trabalho pedagógico para o desenvolvimento completo da pessoa. Tem-se um processo de marginalização social com uma evidente segregação das crianças filhos da classe trabalhadora.

Diante das evasivas governamentais, o atendimento em creches e pré-escolas por meio de iniciativas filantrópicas tornou-se recorrente no Brasil. Essa vinculação do atendimento mediante setores assistenciais perdura por todo o período militar e seguiu nas décadas subsequentes, particularmente, no acesso à creche, como se verá no próximo capítulo desta tese. “A vinculação administrativa aos órgãos de assistência é um dos elementos sustentadores da concepção educacional assistencialista [...]” (KUHLMANN, 1998, p. 186). Desenvolveu-se, assim, uma pedagogia para a submissão, ou seja, uma proposta educacional específica para as classes populares, “[...] não a mesma educação dos outros, pois isso poderia levar essas crianças a pensarem mais sobre a realidade e a não se sentirem resignadas em sua condição social” (KUHLMANN, 1998, p. 167).

A defesa que se fazia, graças aos movimentos sociais de mães e de professores na década de 1970, é que a creche e a pré-escola deveriam ter um projeto educativo comprometido com o acesso de todas as pessoas ao conhecimento sistematizado (SAVIANI, 2013a), independente de qual público a instituição atendesse. O fato é que as classes populares, a despeito de buscar ou não objetivos educacionais no atendimento, passaram a ter reivindicações de ampliação de acesso que iam ao encontro dos anseios do próprio mundo do trabalho, que se transformava. Logo, quase que em um processo naturalizado, pois o trabalhador não tem opção, o que se oferece passa a ser aceito, mesmo que inadequado. Ademais, o preconceito já havia se instalado em relação às instituições que se destinavam a receber crianças de estratos sociais desfavorecidos. Isto é, “[...] desde o início já se define o atendimento como exclusivo para pobres que, por serem pobres, não teriam condições de educar adequadamente seus filhos” (KUHLMANN, 1998, p. 186).

A partir dos anos 1970, uma nova roupagem se dá à filantropia com as organizações não governamentais (ONG). A esse respeito referem Costa e Borghi (2013, p. 1021) que, “nas décadas de 1970 e 1980, o surgimento do terceiro setor à faixa etária de 0 a 3 anos fundamentou-se em um forte discurso [...] em que a democracia seria exercida por meio da participação popular direta”. Além disso, as ideias neoliberais já iam se revelando com as orientações vindas da Inglaterra e dos Estados Unidos, apontando que o papel do Estado

deveria mudar para atender às reconfigurações do capital mundializado, como se verá no capítulo dois (MELLO, 2001; HARVEY, 2005).

Em síntese, as mudanças da sociedade brasileira advindas da industrialização, ajudam a evidenciar a atuação assistencialista e o não lugar da educação da pequena infância nas políticas de governo descortinando, ainda, a concepção que deflagrou no incentivo às iniciativas particulares de empresas a partir da década de 1950 e a opção pela abordagem compensatória assumida pelo governo federal, ou seja, a formação de um povo trabalhador, ordeiro e pacificado. A formalização dessa intenção educativa é decorrente da ideologia liberal burguesa, que, forjada no interior das severas desigualdades sociais no Brasil, revela as suas contradições no impasse de que, a escolarização perdeu o seu ideal de emancipação humana, construída nas bases da sociedade liberal dando, assim, lugar para uma abordagem educativa reacionária. Como se verá a seguir por meio das bases conceituais da pedagogia histórico-crítica.

1.2 A pedagogia histórico-crítica: teorias pedagógicas, princípios norteadores e marginalidade e socialização do saber na etapa da educação infantil

O filósofo Dermeval Saviani é o principal autor da teoria chamada por ele de pedagogia histórico-crítica. As primeiras publicações que estabeleceram as bases teóricas desta vertente datam do início dos anos de 1980 e foram sistematizadas no texto *Escola e democracia ou a teoria da curvatura da vara*, da Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE), e, em 1981, ampliou-se no texto *Escola e democracia: para além da teoria da curvatura da vara*, 1982 (SAVIANI, 2018a). Aqui, parte-se do artigo *As teorias da educação e o problema da marginalidade do livro Escola e Democracia* de Saviani (2018a),¹⁴ em que o teórico afirma que a escolarização tem um grave problema: a marginalidade. Havia, no início dos anos de 1980, um grande número de crianças que não tinha acesso à escola primária no Brasil e 50% dos alunos que nela chegavam eram, ao longo do processo, perdidos

¹⁴ A primeira edição desta obra é de 1983 e esse volume de 2018 é a 43ª edição revisada. Nesse livro, Dermeval Saviani agrupa os artigos base da pedagogia histórico-crítica. O primeiro capítulo - As teorias da educação e o problema da marginalidade - descreve as teorias pedagógicas indicando a necessidade de uma nova teoria; no capítulo dois – Escola e democracia I: a teoria da curvatura da vara – desmonta-se a escola nova como teoria progressista e, no capítulo três - Escola e democracia II: para além da teoria da curvatura da vara - apresentam-se os encaminhamentos metodológicos da nova teoria e, no capítulo quatro – Onze teses sobre educação e política – discute-se a condição subjugada da educação em relação à política. Interessante frisar que, ao final do capítulo um, há um *Post-scriptum* sobre educação compensatória.

pelo caminho. Na educação infantil, a marginalidade já havia se revelado de forma igualmente perversa como relatado em tópicos anteriores desta tese.

Segundo Saviani (2018a, p. 4), as teorias da educação podem ser classificadas em dois grupos que explicam a marginalidade de forma diferente. O primeiro grupo de teorias, chamadas de não críticas, percebe a sociedade de forma harmoniosa e a marginalidade é um “fenômeno acidental”. Destarte as teorias educacionais de vertente não crítica entendem “[...] ser a educação um instrumento de equalização social, portanto, de superação da marginalidade”. O segundo grupo de teorias educacionais, denominadas crítico-reprodutivistas, de outro modo, entende “[...] ser a educação um instrumento de discriminação social, logo, um fator de marginalização” (SAVIANI, 2018a, p. 4).

As teorias não críticas são representadas pela pedagogia tradicional ou pedagogia da essência, a pedagogia nova ou pedagogia da existência e a pedagogia tecnicista. Estas veem a educação como um instrumento para a construção da sociedade democrática, tendo a burguesia como classe hegemônica. O objetivo era superar regimes opressores e “[...] ascender a um tipo de sociedade fundada no contrato social celebrado ‘livremente’ entre os indivíduos, [...]” para tanto, seria urgente “[...] vencer a barreira da ignorância” (SAVIANI, 2018a, p. 5). Os antigos súditos deveriam tornar-se cidadãos, e isso se daria por meio da escola. Assim, a pedagogia tradicional (aparece ao final do século XVIII e início do XIX) que pretendia livrar as pessoas da ignorância, passa a ser criticada logo ao final do século XIX, visto que nem todos se adequaram à escola centrada no professor e no conteúdo que os alunos deveriam assimilar. Como se viu, em tópicos anteriores, a pedagogia tradicional, tanto leiga como a vertente religiosa, teve e tem forte presença no Brasil.

A teoria da pedagogia nova vem, então, contrapor-se à forma de ensino da pedagogia tradicional, dizendo que o problema da educação é a rejeição, quer dizer, as pessoas são diferentes, aprendem de forma diferente e devem ser respeitadas. No entendimento de Saviani (2018a, p. 8), é provável que a pedagogia nova “[...] tenha deslocado o eixo da questão pedagógica do intelecto para o sentimento; do aspecto lógico para o psicológico; dos conteúdos cognitivos para os métodos ou processos pedagógicos; do professor para o aluno; do esforço para o interesse [...]”. Nasceram as escolas experimentais que são muito interessantes para a elite, que pode equipá-las e de fato melhoraram a educação dispensada para os grupos sociais privilegiados economicamente. Mas ocorreu o efeito contrário na escola pública. Com a escola nova, “[...] tornou-se possível, ao mesmo tempo, o aprimoramento do ensino

destinado à elite e o rebaixamento do nível de ensino destinado às camadas populares” (SAVIANI, 2018a, p. 43).

As ideias da escola nova começam a enfraquecer por volta da década de 1950 e entra em cena uma nova perspectiva pedagógica: a tecnicista. “A partir do pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, essa pedagogia advoga a coordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional” (SAVIANI, 2018a, p. 10). O problema da educação é entendido pela incompetência, era necessário formar pessoas eficientes. “Do ponto vista pedagógico, conclui-se que, se para a pedagogia tradicional a questão central é aprender e para a pedagogia nova, aprender a aprender, para a pedagogia tecnicista o que importa é aprender a fazer” (SAVIANI, 2018a, p. 12). No Brasil, o ensino tecnicista ganha força a partir da década de 1960 com grande pressão para a formação de mão de obra requerida pelo mercado de trabalho (SAVIANI, 2007). De forma geral, há que entender que:

[...] nessas pedagogias está ausente a perspectiva historicizadora. Falta-lhes a consciência dos condicionantes históricos-sociais da educação. São, pois, ingênuas e não críticas já que é próprio da consciência crítica saber-se condicionada, determinada objetivamente, materialmente, ao passo que a consciência ingênuas é aquela que não se sabe condicionada, mas, ao contrário, acredita-se superior aos fatos, imaginando-se mesmo capaz de determiná-los e alterá-los por si mesmo. (SAVIANI, 2018a, p. 51).

As teorias crítico-reprodutivistas¹⁵ são representadas pela teoria do sistema de ensino como violência simbólica, teoria da escola como Aparelho Ideológico de Estado (AIE) e teoria da escola dualista. A teoria do sistema de ensino como violência simbólica foi idealizada por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron, na obra *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*, empregada por Saviani (2018a), em que os autores discutiram a educação como fato social, o que revelou as condições lógicas, e, ainda, buscaram dar à teoria uma validade universal e determinista, pois não há alternativa contra a violência simbólica. “Os autores tomam como ponto de partida que toda e qualquer sociedade estrutura-se como um sistema de relações de força material e sob sua determinação, erige-se um sistema de relações de força simbiótica cujo papel é reforçar, por dissimulação, as relações de forma material” (SAVIANI, 2018a, p. 15). Assim, a escola é idealizada para divulgação da cultura dominante por meio dos mecanismos de violência simbólica, no caso, a

¹⁵ Diferentemente das teorias não críticas que possuem uma proposta pedagógica, as teorias crítico-reprodutivistas não contêm proposta pedagógica alguma. Segundo Saviani (2018a), isso se explica pelo fato de que elas se dedicaram tão somente em descortinar a forma de funcionamento da escola do jeito que estava constituído. Essas teorias influenciaram o pensamento educacional na América Latina desde a década de 1970 e, inevitavelmente, contribuíram para criar um clima de pessimismo e de desânimo entre os educadores.

ação pedagógica e, junto a ela, outros meio como literatura, arte, moda, religião e a própria família.

A teoria da escola como Aparelho Ideológico de Estado (AIE) é construída por Althusser, na obra *Ideologias e aparelhos ideológicos de Estado*, referenciada por Saviani (2018a). Ao discutir, dentro do Estado, os aparelhos de repressão (governo, administração, exército, tribunais e outros) e os aparelhos ideológicos (igrejas, escolas, família, justiça, política, sindicatos, mídia, cultura e outros) para a divulgação da ideologia dominante, entende “[...] que a escola constitui o instrumento mais acabado de reprodução das relações de tipo capitalistas”. Com efeito, é possível dizer também que “o AIE escolar, em lugar de instrumento de equalização social, constitui um mecanismo construído pela burguesia para garantir e perpetuar seus interesses” (SAVIANI, 2018a, p. 19).

Finalmente, na teoria da escola, dualista, idealizada por Christian Baudelat e Roger Establet, na obra *L'École Capitaliste em France* (1971), empregada por Saviani (2018a), os estudiosos partem das ideias de Althusser para elucidar que “como aparelho ideológico, a escola cumpre duas funções básicas: contribuir para a formação da força de trabalho e para a inculcação da ideologia burguesa” (SAVIANI, 2018a, p. 21). A marginalização acontece então em duas proposições, visto que, a escola dá como referência a cultura burguesa e, ainda, mina o movimento dos trabalhadores, ao colocar o aluno pobre à margem do processo de ensino.¹⁶ O Quadro 2 traz a explanação das teorias da educação.

Nessa exposição, cabe classificar a educação compensatória. Como esses programas educacionais compensatórios que tanto influenciaram a educação infantil podem ser concebidos diante das teorias da educação? Para Saviani (2018a, p. 26),

[...] a educação compensatória configura uma resposta não crítica às dificuldades educacionais postas em evidência pelas teorias crítico-reprodutivistas. Assim, uma vez que se acumulavam as evidências de que o fracasso escolar, incidindo predominantemente sobre os alunos socioeconomicamente desfavorecidos, se devia a fatores externos ao funcionamento da escola, tratava-se, então, de agir sobre esses fatores. Educação compensatória significa, pois, o seguinte: a função básica da educação continua sendo interpretada em termos da equalização social.

Assim, para Saviani (2018a), os programas de educação compensatória, no Brasil, tiveram sua contribuição no tocante à assistência social, que, certamente, evitou a fome e a desnutrição de milhares de crianças, contudo se deslocou para a escola problemas (familiares, alimentares, saúde, emocionais e outros), que não são especificamente da esfera escolar. “A consequência é a pulverização de esforços e de recursos com resultados praticamente nulos do

¹⁶ No texto *Contextualização Histórica e Teórica da Pedagogia Histórico-Crítica*, Saviani (2013a) amplia as informações sobre as teorias crítico-reprodutivistas e o aporte teórico da pedagogia histórico-crítica.

ponto de vista propriamente educacional” (SAVIANI, 2018a, p. 27). O teórico compreende que a educação compensatória não é uma teoria educacional, mas é possível perceber seu alinhamento às teorias não críticas e de forma evidente seu vínculo com a pedagogia nova, visto que atua com uma motivação para atender à diferença, tentando minimizar os problemas relacionados às carências das crianças.

Quadro 2 - Teorias da educação e a questão da marginalidade

Teorias não críticas	Explicação para a marginalidade	Teorias crítico-reprodutivistas	Explicação para a marginalidade
Pedagogia Tradicional	Escola como antídoto contra a ignorância que é a marginalidade das pessoas.	Sistema de ensino como violência simbólica.	A marginalização dá-se nas relações de classes e a escola é um dos elementos reforçador. Não há superação.
Pedagogia Nova	A marginalidade dá-se pela rejeição das pessoas que são diferentes e a escola deve respeitar e acolher a todos.	Escola como Aparelho Ideológico do Estado (AIE).	A marginalidade dá-se nas relações capitalistas e o AIE escolar reproduz as condições para perpetuar os interesses da classe dominante.
Pedagogia Tecnicista	A marginalidade dá-se pela incompetência, então a escola deve formar pessoas para a eficiência.	Escola dualista	A marginalização dá-se nas relações de classes, a escola com duplo fator: inculcar a cultura burguesa e minar o movimento proletário.

Fonte: Saviani (2018a). Organização da autora: Bessa (2022).

Nessa mesma vertente de pensamento, os estudos de Kuhlmann (1998, p.170) revelam que o *kindergarten* (jardim de infância), com origem na Alemanha, tem associação com as ideias de ensino para a estruturação da sociedade capitalista e culmina no que se entende hoje por escolanovismo. Já as creches (salas de asilo), com surgimento na França, têm suas referências na pedagogia tradicional. Derivações importantes também podem ser percebidas em relação ao assistencialismo que reverbera em precariedade contínua na educação infantil, com maior evidência para a creche devido à polarização, e que Kuhlmann (1998) identifica como pedagogia da submissão. Para Kuhlmann (1998, p.170), “[...] o assistencialismo não permaneceu na pedagogia tradicional, incorporando o discurso e a perspectiva de renovação, com as associações assistenciais propondo a criação de jardins-de-infância, em vários países”.

Tendo esclarecido essas peculiaridades referentes à educação infantil, pode-se afirmar que a escola não pode ser vista de forma romântica, como se a sociedade fosse bem-proporcionada e a educação redentora de qualquer desajuste inoportuno. Aprende-se com as

teorias crítico-reprodutivistas que escola é o resultado das lutas entre as classes sociais e, sobretudo, que a classe hegemônica vale-se da utilização das formas de ensino para manter-se soberana impedindo, absolutamente, que as classes trabalhadoras saiam da marginalidade. Desta forma, vislumbram-se essas oposições no par dialético¹⁷ *emancipação e marginalidade* na temática desta tese. Entretanto, há de ter alento e uma necessária convicção na possibilidade de superação dos processos de segregação que se tornaram próprios da escola pública brasileira. É neste sentido que se idealiza a pedagogia histórico-crítica.

1.2.1 Pedagogia histórico-crítica: bases principais e contribuições para a educação infantil

Diante da necessidade de pensar em uma escola que possa atuar contra a marginalidade, em busca de um processo de ensino para melhorar a qualidade das condições históricas apresentadas, Saviani (2018a) inicia o exercício para a idealização de uma teoria crítica da educação voltada para os interesses populares e que fosse resguardada do alinhamento com interesses dominantes. Assim, a teoria da pedagogia histórico-crítica está fundamentada no materialismo histórico dialético, “[...] ou seja, a compreensão da história a partir do desenvolvimento material, da determinação das condições materiais de existência humana. No Brasil, esta corrente pedagógica firma-se, fundamentalmente, a partir de 1979” (SAVIANI, 2013a, p.76).

Saviani (2018a, p.32) lembra que, na transição da sociedade medieval para moderna, a burguesia, com seus interesses de transformação, buscou, na filosofia da essência,¹⁸ a fundamentação a favor de uma igualdade essencial entre as pessoas, “[...] que vai ter depois como consequência a pedagogia da essência [...]”. A liberdade é a maior bandeira da burguesia, que proclama uma nova sociedade igualitária por meio da democracia, sendo que a democracia só pode ser exercida por pessoas livres e instruídas. Assim, a partir do final do

¹⁷ A pedagogia histórico-crítica fundamenta-se na dialética marxista, assim, nessa perspectiva crítica historicizada, tem-se a idealização dos pares dialéticos ou pares da contradição para a apreensão do concreto. Os pares dialéticos são compreendidos a partir da segunda lei da dialética, qual seja, a lei da interpenetração dos contrários (KONDER, 1981).

¹⁸ Saviani (2018a, p. 31) revela que a filosofia da essência tem raízes na antiguidade grega e dela deriva a pedagogia da essência e “[...] não implica maiores problemas políticos [...] na medida em que o homem, o ser humano, era identificado como o homem livre; o escravo não [...], consequentemente a essência humana só era realizada nos homens livres”. Com a idade média é incorporada à concepção de essência humana, a ideia de criação divina, ou seja, as diferenças entre as pessoas passaram a ser justificadas. Com a modernidade, a burguesia defende a filosofia da essência de forma contundente, no aspecto da “[...] igualdade essencial dos homens”; é dessa concepção que advém a matriz de liberdade que, por sua vez, “[...] vai postular a reforma da sociedade” (SAVIANI, 2018a, p. 32). Nesta reforma, a educação teve o papel de fazer com os servos se transformassem em cidadãos e isto por meio da pedagogia da essência que estrutura as bases da chamada escola tradicional.

século XVIII e início do século XIX, a escola fundada na pedagogia da essência passa a atuar levando instrução e tendo a burguesia na liderança. “A escola era proposta como condição para a consolidação da ordem democrática” (SAVIANI, 2018a, p. 33).

Ocorre que os trabalhadores têm interesses diferentes da burguesia. Quando esta classe hegemônica, que antes era revolucionária, passa a ter seus interesses ameaçados, ela começa a envidar-se para perpetuação da sociedade. Para Saviani (2018a, p.33), “é nesse sentido que ela já não está mais na linha do desenvolvimento histórico, mas está contra a história”. A escolarização, antes idealizada para a libertação, torna-se problema, uma vez que, se houver emancipação das mentes pertencentes à classe trabalhadora, essa já não mais atuará conforme conveniência da classe dominante. A burguesia deixa de apoiar a pedagogia da essência e propõe a pedagogia da existência. “Ora [...] o que é a pedagogia da existência senão diferentemente da pedagogia da essência, que é uma pedagogia que se fundava no igualitarismo, uma pedagogia da legitimação das desigualdades? (SAVIANI, 2018a, p. 33)”.

Fundada em pensamentos de respeito à diferença a pedagogia da existência, em verdade, supervaloriza os processos de individualização, dispersa a força de movimentos populares, afirma que “[...] há aqueles que têm mais capacidade e aqueles que têm menos capacidade [...]” (SAVIANI, 2018a, p.34). Diante desse universo, Saviani (2018a, p. 48) organiza três teses que estão apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Teses referentes à pedagogia histórico-crítica elaboradas por Saviani

Primeira tese (filosófico-histórica)	Segunda tese (pedagógico-metodológica)	Terceira tese (especificamente política)
Do caráter revolucionário da pedagogia da essência (pedagogia tradicional) e do caráter reacionário da existência (pedagogia nova).	Do caráter científico do método tradicional e do caráter pseudocientífico dos métodos novos.	De como, quando menos se falou em democracia no interior da escola, mais ela esteve articulada com a construção de uma ordem democrática; e quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos ela foi democrática.

Fonte: Saviani (2018a, p. 48). Organização da autora: Bessa (2022).

Saviani argumenta que essas teses são também antíteses e que, na construção dos fundamentos teóricos da pedagogia histórico-crítica, se trouxe a síntese. A pedagogia tradicional nasceu de um pensamento revolucionário, na busca pela igualdade para todos como foi proclamado, segundo Bobbio¹⁹ (2004, p. 51), pela Declaração Universal dos

¹⁹ O filósofo italiano Norberto Bobbio (1909-2004) tem uma tradição liberal nos seus diversos estudos sobre política, democracia, direitos humanos dentre outros. Apesar de seu marcante pensamento liberal, destacou-se por lutar pelos direitos das pessoas e incomodava-lhe a diferença entre ricos e pobres. Por estas importantes

Direitos dos Homens em 1789, com princípios próprios da Revolução Francesa: “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. Contudo tem-se, conforme Saviani (2018a), uma igualdade formal, que precisa ser transformada em igualdade real. “Ao conjunto de pressões decorrentes do acesso das camadas trabalhadoras à escola, a burguesia responde denunciando pela Escola Nova o caráter mecânico, artificial, desatualizado dos conteúdos próprios da escola tradicional” (SAVIANI, 2018a, p. 52). Sendo a classe dominante a mais interessada na reforma da educação por meio da pedagogia da existência, essa se articula aos fundamentos do respeito às diferenças e constrói uma pedagogia que secundariza a escola, descaracterizando-a por meio de procedimentos e metodologias.

De outra forma, Saviani (2018a, p. 52-53) instiga a mobilização para se pensar em uma escola a serviço de uma sociedade realmente igualitária:

Para isso, a pedagogia revolucionária, longe de secundarizar os conhecimentos descuidando de sua transmissão, considera a difusão de conteúdos, vivos e atualizados, uma das tarefas primordiais do processo educativo em geral e da escola em particular [...]. A pedagogia revolucionária é crítica. E, por ser crítica, sabe-se condicionada. Longe de entender a educação como determinante principal das transformações sociais, reconhece ser ela elemento secundário e determinado. Entretanto, longe de pensar, como faz a concepção crítico-reprodutivista, que a educação é determinada unidirecionalmente pela estrutura social dissolvendo-se a sua especificidade, entende que a educação se relaciona dialeticamente com a sociedade.

Assim, a idealização da nova corrente passa pela questão da dialética,²⁰ essa relação da mobilidade, das mudanças, isto é, uma dialética da cinesia real, explicando melhor, nos pressupostos da pedagogia histórico-crítica, a dialética expressa a “relação de movimento”, de transformação, “[...] não se trata de uma dialética idealista, [...] mas de uma dialética do movimento real” (SAVIANI, 2013a, p. 119). Além do conceito de práxis, que consiste na capacidade de relacionar teoria e prática, articulando-as de tal modo que teoria e prática tornem-se uma: a práxis (SAVIANI, 2013a). Saviani (2013a, p. 120) segue esse raciocínio passando para a questão do método:

O que tenho trabalhado se reporta ao texto de Marx, ‘Método da economia política’, que está no livro Contribuições à Crítica da Economia Política [...] Nele explica-se o movimento do conhecimento como a passagem do empírico ao concreto, pela mediação do abstrato. Ou a passagem da síntese à análise, pela mediação da análise. Procurei, de algum modo, compreender o método pedagógico com base nesses pressupostos.

contribuições, esse teórico será utilizado nesta pesquisa com a devida ressalva.

²⁰ Quando Bobbio (1982, p. 62) estuda Gramsci, entende que, para esse teórico, a dialética “[...] é um novo modo de pensar, ou melhor, uma nova filosofia”, referindo-se à mudança de pensamento trazido por Marx em relação ao idealismo. Em Gramsci, é possível, segundo Bobbio (1982), observar o uso do termo dialética em dois significados ‘ação recíproca’ no sentido de ‘relação’, ‘conexão’ e ‘unidade’. E, ainda, o termo é utilizado no ‘processo, tese, antítese e síntese’, dando a entender ‘movimento’, ‘processo’ e ‘desenvolvimento’ (BOBBIO, 1982, p. 65). Esse é o termo mais genuíno no marxismo.

A categoria mediação será empregada para definir a educação e sua relação com a prática social, entendendo que a prática social constitui no novo método pedagógico como aquilo que desencadeia a prática educativa e também aquilo que a converge no final do processo. “Essa mediação explica-se por meio daqueles três momentos que no texto chamei de problematização, instrumentalização e catarse” (SAVIANI, 2013a, p. 120). O texto a que Saviani se refere é *Escola e democracia II* – para além da teoria da curvatura da vara –, que será explorado a seguir, em que ele afirma que o processo pedagógico e do conhecimento “[...] passa da síntese à análise pela mediação da análise, ou, dizendo de outro modo, passa do empírico ao concreto pela mediação do abstrato” (SAVIANI, 2013a, p. 121).

Diante disso, é possível entender que a pedagogia histórico-crítica valoriza a escola e busca métodos eficientes no sentido de que essa instituição funcione muito bem, superando inclusive, os métodos tradicionais e da escola nova. Nesta medida, faz-se primordial a compreensão das limitações das principais teorias pedagógicas, a fim de desenvolver-se uma proposta no intuito de ultrapassar tais limites “[...] por meio da formulação dos princípios, métodos e procedimentos práticos tanto à organização do sistema de ensino quanto ao desenvolvimento dos processos pedagógicos, que põem em movimento a relação professor-aluno no interior da escola” (SAVIANI, 2013a, p. 101).

Assim, no texto *Escola e Democracia II*, Saviani (2018a, p. 56) organiza a metodologia pedagógica, entendendo que o “[...] ponto de partida seria a prática social (primeiro passo), que é comum a professor e alunos”. Sabe-se que professores (compreensão sintética) e alunos (compreensão sincrética) estão em momentos diferentes da apropriação do conhecimento, mas isso não é um empecilho, pois ambos estão inseridos na mesma realidade. Diferente da escola tradicional, que inicia o processo de ensino com a preparação dos alunos pelo trabalho do professor, e da escola nova, que parte da iniciativa dos alunos; a proposta de Saviani (2018a) parte da prática social.

O segundo passo, para Saviani (2018a, p.57), é a problematização. “Trata-se de detectar que questões precisam ser resolvidas no âmbito social e, em consequência, que conhecimentos é necessário dominar”. Em se tratando da pedagogia tradicional, o professor apresentaria os conhecimentos, e, na pedagogia nova, os alunos levantariam um problema, um obstáculo. O Terceiro passo, na proposta da teoria da pedagogia histórico-crítica, é a instrumentalização. “Trata-se de apropriar-se dos instrumentos teóricos e práticos necessários ao equacionamento dos problemas detectados na prática social” (SAVIANI, 2018a, p. 57). Já

a pedagogia tradicional, nesse terceiro passo, trabalharia a assimilação e a vertente da escola nova atuaria sobre a coleta de dados.

O quarto passo, para Saviani (2018a, p. 57), é da catarse, em que o autor busca orientação em Gramsci (1978, p. 53), quando este teórico diz que catarse é “[...] a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens”. Diz respeito à incorporação dos meios culturais para a transformação da sociedade. “A estrutura da força exterior que subjuga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em fonte de novas iniciativas” (GRAMSCI, 1978, p. 53). Isto é o que a educação pode fazer, se ela atuar para o pleno desenvolvimento da potencialidade humana. O quarto momento da pedagogia tradicional seria a generalização e, da pedagogia nova, consistiria na formulação da hipótese.

Finalizando, o quinto passo para a pedagogia histórico-crítica seria a própria prática social, visto que os alunos agora estão no nível sintético, ou seja, caminharam da síntese para a síntese. “É preciso, no entanto, ressaltar que a alteração objetiva da prática só pode se dar a partir da nossa condição de agentes sociais ativos, reais” (SAVIANI, 2018a, p. 58). No caso da pedagogia tradicional, o quinto passo seria a aplicação, já a escola nova, o último momento se resumiria na experimentação. Veja que, na proposta crítica, o ensino está em todo o desenvolvimento da ação pedagógica, envolvido com as questões da prática social²¹. A educação transformadora também valoriza o professor, uma vez que compreende que a democratização da sociedade passa pela atuação dos docentes, pois a natureza do trabalho pedagógico está diretamente ligada à democracia. Essa discussão sobre escola e democracia perpassa por toda a tese e será mais bem discutida nos tópicos que se seguem.

Por hora, interessa mencionar que a pedagogia histórico-crítica pressupõe que, apesar da educação estar determinada pela sociedade e os processos hegemônicos em andamento, o movimento não é de mão única, ou seja, o que é determinado também atua sobre aquilo que o determina. “Consequentemente, a educação também interfere sobre a sociedade, podendo contribuir para a sua própria transformação” (SAVIANI, 2013a, p. 80). Movimento contrário a esse é o que Saviani (2018a, 2013a) denuncia com a proposta reacionária da escola nova, que se traduz, desde a década de 1920, em antidemocrática, por isso, embora se tenha falando em democracia no interior da escola, o escolanovismo não trabalha em uma perspectiva real dos ideários democráticos. Nesta lógica, “[...] é preciso, pois, resgatar a importância da escola

²¹ Para um exame, ver também João Luiz Gasparin (2012), no livro *Uma didática para a Pedagogia Histórico-Crítica*.

e reorganizar o trabalho educativo, levando em conta o problema do saber sistematizado, a partir do qual se define a especificidade da educação escolar” (SAVIANI, 2013a, p. 84).

Este trabalho advoga a socialização do conhecimento científico sistematizado também na educação infantil, que, como se viu, tem sido negado às crianças pequenas. Essa afirmação parte do entendimento de Saviani (2013a, p. 85) no sentido de haver uma “[...] tendência a secundarizar a escola, esvaziando-a de sua função específica, que se liga à socialização do saber elaborado, convertendo-a numa agência de assistência social, destinada a atenuar as contradições da sociedade capitalista”. A concepção da escola, na condição de uma instituição diretamente responsável pela socialização do conhecimento sistematizado, é inspirada também no pensamento de Gramsci (1978, p. 13):

O fato de que uma multidão de homens seja introduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato “filosófico” bem mais importante e “original” do que a descoberta, por parte de um “gênio filosófico”, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais.

Nessa lógica, entende-se que a função da educação infantil precisa ser concebida como parte do processo escolar para a socialização dos conhecimentos científicos, do pleno desenvolvimento humano e da emancipação das pessoas, o que colabora para a transformação da sociedade em uma mais justa e igualitária. A pedagogia histórico-crítica contribui com a educação infantil, uma vez que é uma possibilidade de superar tanto o viés histórico do assistencialismo, da pedagogia da submissão e da preparação para o ensino fundamental nas instituições de atendimento infantil, assim como, dos modelos antiescolar (ARCE, 2007) que se desenvolveram desde a década de 1990 no Brasil, mas que têm suas raízes no escolanovismo, ou seja, as pedagogias do aprender a aprender (PASQUALINI, 2011)²². Essa discussão será retomada no capítulo dois, juntamente com a legislação e as políticas públicas da educação infantil no contexto neoliberal.

Como se viu, a pedagogia histórica-crítica trata-se de uma proposta contra hegemônica e teve suas possibilidades de construção a partir da abertura democrática no início dos anos de 1980²³. Nesse momento, Saviani (2007, p. 11) sinaliza que havia uma intensa mobilização de

²² A pedagogia histórico-crítica entende a constância da hegemonia das teorias chamadas de neo-escolanovismo o que exige, por sua vez, esforços intelectuais dos teóricos e pesquisadores alinhados a essa teoria crítica historicizada da educação no Brasil. Assim, destaca-se o Seminário 30 anos da pedagogia histórico-crítica (2009/UNESP/Araraquara) marco, a partir do qual, os pesquisadores vêm dando respostas a desafios como, por exemplo, à articulação e sistematização dos aspectos psicológicos no interior da teoria. Ver Saviani (2018b).

²³ No tempo presente, a pedagogia histórico-crítica não tem se furtado aos desafios teóricos, didático-pedagógicos e políticos, mas há uma conjuntura desfavorável: o avanço das políticas minimalista de origem neoliberal do Estado, a emergência de governos de direita, a ausência de um sistema de ensino, a “pedagogia corporativa” disposta aos mandos econômicos, além da “pedagogia das competências” de base psicopedagógica (SAVIANI, 2018b, p. 245). São temas sensíveis do cenário atual sobre o qual emergem as dificuldades de

professores por meio de encontros e conferências; “[...] a produção científica crítica desenvolvida nos programas de pós-graduação em educação; o incremento da circulação de ideias pedagógicas propiciado pela criação de novos veículos”. Cenário propício aos fundamentos da pedagogia histórico-crítica.

É nessa conjuntura que se agiganta também o movimento em defesa do direito pela educação, em que as crianças de até seis anos tomam visibilidade e, finalmente, é registrado na Constituição Federal o dever do Estado nessa oferta (BRASIL, 1988). É o que será tratado a seguir.

1.3 A Constituição Federal e o direito à educação da criança pequena no Estado democrático

No contexto de redemocratização brasileira, quando da aprovação do texto constitucional, inseriu-se, no Artigo 208,²⁴ inciso IV: “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 6 (seis) anos de idade”. Para Oliveira (2006), esse momento era de invenção política e, nesse processo, muitas conquistas jurídicas foram realizadas no campo social, com destaque para o direito das crianças ao acesso à creche e à pré-escola, em que o dever do Estado é claramente escrito.

Esse direito, e vários outros, inscritos na Constituição brasileira, inspiraram-se em documentos de organismos de alcance mundial. É o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2009), que trata de direitos próprios das pessoas. Assim, o tema central desta tese guarda intrínseca conexão com as discussões amplas de cidadania,²⁵ em que as pessoas têm direitos e deveres. A carta de Direitos, no Artigo oito, que reza: “todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei”. Não há dúvida de que os líderes responsáveis pela construção do texto constitucional revelaram, de forma contundente, que o Estado Brasileiro colocou os

desenvolvimento dessa abordagem teórica.

²⁴ Redação atualizada pela Emenda Constitucional 53 de 2006 (BRASIL, 2006f) que limita a idade de acesso à educação infantil para cinco anos de idade. Na época da aprovação da Constituição Federal, o público da pré-escola estendia-se à criança de seis anos.

²⁵ Manzine-Covre (2002) ensina que a ideia de cidadania tem origem na vida em cidade (pólis grega), onde os homens livres participavam da política numa democracia direta. Com o surgimento do feudalismo (séculos V a XIII), com uma sociedade rural, o exercício da democracia por meio da presença do cidadão é desprezado. Somente com a ascensão da burguesia, durante o renascimento das cidades, é que se iniciam ações em prol da cidadania. Para a autora, a cidadania pode ser entendida em três grupos de direitos, em relação recíproca: direitos civis (cada pessoa é dono do seu corpo); direitos sociais (alimentação, saúde, educação, trabalho, salário, habitação, etc.) e direitos políticos (cada pessoa delibera sobre sua vida, sua expressão e pensamento, atuação política, religiosa, etc.). Questões como direito e sociedade civil serão mais bem discutidas nesse capítulo.

olhos nas crianças de forma a registrar suas necessidades no texto legal e responsabilizar a todos pelo seu bem estar, como estabelece o Artigo 277 da Constituição Federal (1988):

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

É essa proteção que o povo brasileiro busca para todas as crianças da primeira infância, pois elas são iguais diante da Constituição Federal portanto, portadoras de direitos como se viu. Para mais, a Declaração dos Direitos Humanos, no Artigo 26, também determina que: “toda a pessoa tem direito à educação”. Vê-se, pois, que o Estado brasileiro passa a reconhecer que a educação é um direito desde o nascimento do cidadão zelando, assim, pela dignidade da pessoa. Sem dúvida, o acesso ao ensino formal compõe um dos principais anseios de um povo e é considerado fator indispensável para se fazer justiça, buscar os meios de igualdade e dignidade e, ainda, da efetivação da participação cidadã. Ademais, esse ideal ético-político da educação, como mediadora dos processos de cidadania, descortina a necessidade de a escola pública ser vista como locus, por excelência, para a efetivação de uma educação emancipatória. Em se tratando de educação para a primeira infância, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), no Artigo 208, deixa claro o dever do Estado no sentido de promover o acesso às escolas de educação infantil, reconhecendo, desta maneira, que a criança é cidadã e que a educação é um direito inalienável.

No Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo III Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I Da Educação, Artigo 205, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) faz o compromisso: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O texto Constitucional sublinha, ainda, no Artigo 208, Parágrafo 1º “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, e continua no Parágrafo 2º, “o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Importante assinalar ainda que, no Artigo 206, inciso III, sobre os princípios da educação, se lê: “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; e, mais adiante, no inciso IV: “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” – o que salienta uma vitória para aquelas pessoas que lutaram pelo ensino público. Para Severino (2006, p. 318), “o sentido do público

é aquele abrangido pelo sentido do bem comum efetivamente universal, ou seja, que garanta ao universo dos sujeitos o direito de usufruir dos bens culturais da educação, sem nenhuma restrição”.

Essa exposição do texto constitucional pode parecer reiterada após 32 anos de sua aprovação e diversas análises ao longo dessas décadas, contudo, ao considerar a atual conjuntura política/econômica e o ataque frontal à democracia e aos direitos sociais, faz-se importante a retomada da centralidade da Carta Magna, pois, ao que parece, a democracia está em processo de desmonte (OLIVEIRA, 2006, CASARA, 2018). A resistência a esse andamento de desconstrução também se faz por meio do incansável estudo do aparato legislativo mantendo, por sua vez, viva a Constituição Federal em seus princípios democráticos, por mais, ela é um mecanismo pelo qual se busca a efetivação dos direitos sociais e, ainda, a elucidação de seus limites. Sabe-se que milhares de cidadãos não tiveram e, ainda hoje, não têm acesso ao direito por educação na primeira infância, fato recorrente mesmo para as gerações que se seguiram após aprovação da Constituição, quando esse direito foi reconhecido, bem como se tornou dever do Estado, ou seja, sancionada, essa Lei pouco mudou em termos de matrícula escolar, sobretudo, para as crianças pobres de zero a três anos.

A aprovação de Constituição Federal representou a instauração do Estado²⁶ democrático de direito no Brasil sobre o qual recai, segundo diz seu preâmbulo, o dever de garantir os direitos do cidadão: “[...] destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça

²⁶ Como se sabe, o tema Estado é muito estudado e interligado a outros conceitos como sociedade civil e direito. Fontes (2006, p.204), ao buscar as origens dos termos ‘sociedade civil’, ‘Governo’ e ‘Estado’, ensina que estes eram, praticamente, equivalentes. Como instituição política, o Estado é uma convenção humana, que tem como um de seus principais expoentes Hobbes (1588-1679). Fontes (2006, p.) compreende, por meio dos estudos de Hobbes, que a origem do Estado seria entendida a partir da necessidade de controlar os ímpetus naturais humanos (violência, por exemplo), por meio de um acordo feito na sociedade civil. “Esse acordo, outorgaria a um dentre os homens (o Soberano) o tributo singular do exercício da violência e deveria assegurar a pacificação”. O pacto criou um poder não-natural que deveria controlar a vida social, em que o Soberano usaria de armas, poder dado apenas a ele, para garantir direitos naturais como a vida, a liberdade e a propriedade. O Estado, portanto, era agente de violência para conter a natureza humana, mas isso se transforma em racionalidade quando é expresso em leis. O Estado, então, pode ser entendido dentro de um processo histórico de evolução em que a humanidade sai de períodos bárbaros pré-estatais. Bobbio (1982, p.19) esclarece que o pensamento moderno tende a considerar o Estado como o ápice da vida coletiva, em que “[...] o reino da força desregrada se transforma no reino da liberdade regulada”. Assim, conforme Bobbio (1982, p.19), o Estado é entendido como criação da razão. Nessa percepção, há tendências de teorias realistas “[...] que descrevem o Estado como ele é (de Maquiável aos teóricos da razão do Estado), quanto as jusnaturalistas (de Hobbes a Rousseau e a Kant), que propõem modelos ideais de Estado”. Em Marx e Engels, conforme Bobbio (1982, p.21), o ‘Estado é violência concentrada e organizada da sociedade’. A guerra de todos contra todos, passou para a luta de classes, o Estado como soberano regulador não é um processo natural, mas historicamente determinado. Marx também vai separar sociedade civil de Estado, revelando que sociedade civil, em um conceito estrutural, “[...] precede e determina o político [...]”, ou seja, o Estado, afirmando ainda que na sociedade civil se dá toda a história e o desenvolvimento econômico e suas relações (BOBBIO, 1982, p. 30).

como valores supremos de uma sociedade fraterna [...]” (BRASIL, 1988). Recorre-se a Casara (2018, p. 10), que conceitua o Estado Democrático de Direito como Estado Constitucional:

Estado Democrático de Direito importa em afirmar a existência de um modelo de organização política vinculado ao princípio da legalidade estrita, isto é, subordinado a leis gerais e abstratas emanadas de órgãos político-representativos e vinculados ao projeto constitucional (em especial, aos direitos e garantias fundamentais).

Assim, cabe também registrar a ideia de “mínimo existencial” nas transformações da atuação do Estado quanto aos direitos fundamentais, sendo o “mínimo existencial” um importante “[...] componente do princípio da dignidade da pessoa humana na ordem constitucional brasileira”, pois parte do entendimento de que todos devem ter assegurado as condições materiais básicas para sobrevivência e uma vida digna, e isto não tem a ver com caridade, mas é dever do Estado dar aos cidadãos acesso a serviços de “[...] saúde, educação, previdência e assistência social” (SARMENTO, 2016, p. 1646)²⁷.

Para tanto, houve grande mobilização civil no reestabelecimento da democracia por meio de governos eleitos e regidos por uma Constituição chamada cidadã. Cury (2013) lembra que o termo “constituição cidadã” foi usado pelo deputado Ulisses Guimarães no momento da proclamação da Constituição Federal. Tal termo faz referência tanto à grande participação da sociedade civil na construção do texto constitucional, como também confirma os direitos civis, políticos e sociais que devem ser assegurados pelo Estado. Cabe frisar que democracia “[...] define-se como a forma de poder em que o povo é soberano” (ROMANO, 2006, p. 133).

Com base nessas premissas, compreende-se, com Cury (2013, p. 196) que a Carta Constitucional estabelece o Estado democrático de direito “[...] que é aquele que reconhece explicita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo”. Da mesma forma, na perspectiva desse autor, o Estado de direito “[...] reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legalidade e o considera como componente dos processos decisórios [...]” (CURY, 2013, p. 196). Dessa forma, o padrão ético-político que se implanta é o da democracia, ou seja, “[...] um regime político baseado na soberania popular” (SAVIANI, 2017b, p. 217). Daí emergem os conceitos de democracia formal e democracia real:

O quadro descrito põe em evidência o caráter formal do regime democrático que se instalou nos diversos países no contexto da implantação e consolidação da sociedade moderna. Isto significa que o regime democrático se caracteriza pela igualdade e liberdade formais de todos os membros da sociedade superando, assim, tanto a divisão da sociedade em castas como os governos autocráticos. A democracia formal, é, então, insuficiente porque necessita evoluir na direção de sua

²⁷ Esse percurso histórico das transformações do Estado como provedor dos benefícios sociais, ou melhor, do “mínimo existencial” pode ser mais bem esclarecido por meio dos estudos de Sarmento (2016).

transformação em democracia real. No entanto, embora insuficiente, ela é necessária enquanto um conjunto de regras que devem ser respeitadas por todos como garantia dos cidadãos. Em consequência, a quebra da institucionalidade democrática abre as portas para toda sorte de arbítrios (SAVIANI, 2017b, p. 218).

Ao focar, nesta pesquisa, a questão do direito à educação, construído sob o conceito de Estado democrático, revela derivações importantes no significado desses pouco mais de trinta anos, após a aprovação de Constituição Federal. Sabe-se que, no âmbito jurídico, a aprovação legal é apenas o começo de um processo de efetivação de conquistas sociais. Retomar os dizeres dos dispositivos legais é construir a totalidade que eles representam no sentido da compreensão da origem e do progresso de um direito, uma vez que a Carta Magna está em frequente mudança via emendas constitucionais.

O desafio da pesquisa, segundo Ianni (2011, p. 403), é de entender “[...] como se cria a realidade, como se constitui a realidade e de como essa interpretação vem se desenvolvendo para a constituição do real”. Trata-se, nesse sentido, de contextualizar esse processo, de desvelar em suas tendências, o que denota que “[...] a interpretação não resulta em algo que se põe fora da história, fora do objeto. Ela impregna o objeto”. A luta, no campo de disputa política, é diligente, uma vez que se entende, com Saviani (2017b), que não basta a formalização do Estado democrático, há de se “[...] evoluir na direção de sua transformação em democracia real” (SAVIANI, 2017b, p. 218), isso torna-se muito dificultoso, sobretudo, quando se tem democracias frágeis como discute-se a seguir.

1.3.1 Estado democrático e sociedade civil no Brasil: que soberania popular?

A democracia que se estabeleceu no Brasil é frágil e carrega o peso de uma histórica dominação “pelo alto” (COUTINHO, 2006), em que o Estado sobrepôs à nação e as elites dominantes se tornaram também os dirigentes. Assim, a nação brasileira, subjugada, tem líderes de Estado que, em verdade, não a representam, uma vez que não se identificam com o povo. Essa análise pode ser intensificada com o conceito de Estado em Marx e Engels (2008, p. 102) “[...] sendo portanto o Estado a forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época [...]”. E, mais ainda, por meio da concepção de Estado em Gramsci (2007, p. 331), ao esclarecer que o “[...] Estado é todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]”.

Para mais, quando Coutinho (2006) explica as transformações do Estado brasileiro,²⁸ sobretudo, na sua constituição em uma nação dita moderna, ou seja, a sua formação político-social baseia-se no conceito de Gramsci (2007) de sociedade tipo “oriental” e tipo “ocidental”.

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil (GRAMSCI, 2007, p. 262).

Lamentavelmente, no Brasil, a sociedade civil²⁹ tem, em sua constituição, o domínio um Estado autoritário e centralizador; uma burguesia sempre aliada aos interesses do capital internacional e tendenciosa a debilitar os trabalhadores. “O elemento conteudístico mais importante dessa forma política autoritária e centralizadora de Estado é que *ele sempre esteve claramente a serviço de interesses privados*” (COUTINHO, 2006, p. 183, grifos do autor). A simulação de um Estado de bem estar social tardio, expressão usada por Saad Filho e Moraes (2018), iniciado por Getúlio Vargas nos de 1930, nunca funcionou de fato, “[...] embora juridicamente a Constituição consagre importantes direitos sociais, estes não são implementados na prática, [...] porque não há vontade política de fazê-lo [...]” (COUTINHO, 2006, p. 185). Em verdade, a estrutura desigual da sociedade brasileira inviabiliza a concretização dos direitos sociais.

Dessa forma, a sociedade brasileira constitui-se como uma das sociedades mais desiguais do mundo. Como assevera Brandão (2017, p. 59), “embora o Brasil tenha construído virtuosamente a articulação econômica, a integração dos mercados regionais e a unidade nacional, todo o processo se deu sob o pacto de dominação ultraconservador, antimocrático e antipopular”. Para esse teórico, é provável que o Brasil tenha realizado a façanha de edificar a maior máquina de desigualdades já vista no planeta.

Por esse fato é que o estudo das categorias Estado e sociedade civil, na especificidade brasileira, ajuda a evidenciar em que medida o projeto capitalista tem impactado no fenômeno

²⁸ Para aprofundar no conceito de Estado e sociedade civil, ver Marx e Engels (2008), Gramsci (2007) e Casara (2018). Sobre a gênese do Estado brasileiro, ver Coutinho (2006) e Romano (2006).

²⁹ Para a compreensão de sociedade civil, vale lembrar que se trata de uma produção moderna e, desta forma, ela vem se modificando. Gallardo (2017, p.46) mostra que a sociedade civil “foi gerada e constituída historicamente como espaço de ação de comerciantes de bens, dinheiro e influência, que contrariam e desafiam as instituições e o *éthos* sociopolítico dominante”. Foi no seio da sociedade civil que os residentes das vilas medievais começaram os movimentos de resistência contra o poder absolutista. “Por sua gênese, a sociedade civil foi inicialmente contestatória” (GALLARDO, 2017, p. 47). Segundo Fontes (2006), no Brasil, a expressão “sociedade civil” torna-se objeto de reflexão somente na década de 1970. A estudiosa também revela que os intelectuais brasileiros tiveram dificuldade para estudar o papel da sociedade civil a partir de parâmetros da tradição anglo-saxônica ou liberal.

do direito ao acesso à educação infantil e, conseqüentemente, ao conhecimento. Os regimes ditatoriais, populista ou militar, e mesmo a frágil democracia, constituíram processos de segregação de crianças pobres, desigualdade ao acesso de ensino e a condenação de gerações inteiras a uma participação medíocre como cidadãos. O Estado de Direito implementado formalmente não se transformou em direito real para milhares de cidadãos pequenos.

No período de redemocratização, “os grupos dominantes, à frente a burguesia, interpretam a ‘transição democrática’ na linha da estratégia da conciliação pelo alto, reduzindo-a a um mecanismo de preservação” (SAVIANI, 2007, p. 411), esconderam-se as diferenças entre as classes e se criou um caminho “[...] para a obtenção do consentimento dos dominados à transição conservadora transacionada pelas elites dirigentes” (SAVIANI, 2007, 412). Assim, a abertura política dos anos 1980 foi “permitida”³⁰ pelos ocupantes do poder do Estado, e pela elite econômica, para que o povo não a fizesse de forma revolucionária, apesar disso, para Coutinho (2006, p. 188), desde a década 1970, há, na sociedade brasileira, uma “justa relação” com o Estado. “Malgrado todos os seus limites, a transição revelou, no ‘para onde’, um dado novo extremamente significativo: o fato de que o Brasil, havia se tornado definitivamente uma sociedade gramscianamente ‘ocidental’”.

Ocorre que, concluída a transição para o Estado democrático de direito, passou a se organizar, conforme Coutinho (2006, p. 190), outra relação entre Estado e sociedade civil que, para o autor, ainda hoje, não se constituiu em suas principais bases. Um caminho dessa importante relação é o que Coutinho (2006, p. 190) chama de ‘democrático-popular’, “[...] a partir da agregação de interesses mais amplos, ético-políticos e não puramente econômico-corporativos [...] no sentido do aprofundamento de relações substantivamente democráticas”. Contudo o que vem se estabelecendo com maior presença é uma relação compreendida por Coutinho (2006) como ‘liberal-corporativa’, com a introdução das políticas de cunho liberalizantes e sua ideologia privatista. Entrou-se em uma era de financeirização e mundialização do capital em que a burguesia brasileira escolhe o neoliberalismo – que é a nova proposta do capitalismo internacional – e a reorganização do papel do Estado, para que continue sendo o seu parceiro. Retoma-se essa discussão no capítulo dois.

³⁰ Foram muitas variáveis que interferiram nesse processo, como o próprio esgarçamento do Regime Militar (apesar da resistência do Regime a anistia política aconteceu em 1979); o fortalecimento da sociedade civil por meio dos movimentos sociais (movimentos eclesiais de base; negro, sem terra, feminista, etc.) e o fim da censura (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Somando a isso, a criação da Central Única de Trabalhadores em 1983 e o fortalecimento do sindicalismo, a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980 e, posteriormente, em 1984, a criação e fortalecimento do Movimento Sem Terra (MST). Além disso, havia também uma pressão dos organismos internacionais como a Anistia Internacional (1961/Londres) na Defesa dos Direitos Humanos e movimentos nacionais em direitos humanos, etc.

Quando Fontes (2006, p. 212) explica o conceito de sociedade civil e sua relação com o Estado, a autora recorre ao conceito gramsciano,³¹ afirmando que “[...] remete para a organização (produção coletiva) de visões de mundo, da consciência social, de ‘formas de ser’ adequadas aos interesses do mundo burguês (a hegemonia) [...]”, ou seja, formas de aceitação dos interesses da classe dominante, mas não só isso, como também “[...] capaz de opor-se resolutamente a esse terreno dos interesses (corporativos), em direção a uma sociedade igualitária (‘regulada’) na qual a eticidade prevaleceria (o momento ético-político da contra-hegemonia)”. Nesta perspectiva, os valores democráticos e, necessariamente, uma educação para a emancipação constituem princípios fundantes para o desenvolvimento de uma sociedade civil com presença capaz de interferir nas ações do Estado.

1.3.2 A educação como direito social

Além dos conceitos de Estado democrático de direito e de sociedade civil, interessa, nesta pesquisa, entender o conceito de direito e direito social que está, necessariamente, interligado aos dois primeiros. Para essa discussão, recorreu-se, dentre outros, aos estudos de Bobbio (2004), que tem grande contribuição para o campo do direito, dos direitos sociais e da ação positiva do Estado, sem perder de vista, o distanciamento entre a fundamentação teórica crítica desta tese e o socialismo/liberal.³² Assim, Bobbio (2004) sinaliza que esse tema pode ser tratado por várias perspectivas: histórica, política, filosófica, jurídica e ética. Aqui se dará maior ênfase nas duas primeiras. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), a melhor forma de designar a palavra direito no campo político é como ordenamento normativo coativo. Isso significa dizer que há um conjunto de normas e regulamentações fundamentais com o objetivo de que a vida em sociedade seja garantida. Neste mesmo sentido, Severino (2006, p. 317) lembra que “[...] o direito nasceu na civilização humana como forma de organizar as relações

³¹ A inovação do conceito de sociedade civil de Gramsci em relação à Marx, segundo Bobbio (1982), é que para Gramsci, a sociedade civil é um conceito superestrutural. Há dois planos superestruturais no entendimento gramsciano: a sociedade civil com seu conjunto de organismos privados e o Estado. O primeiro “[...] compreende, para Gramsci, não mais ‘todo o conjunto de relações materiais’, mas sim todo o conjunto das relações ideológicas- culturais; não mais ‘todo o conjunto da vida comercial e industrial’, mas todo o conjunto da vida espiritual e intelectual” (BOBBIO, 1982, p. 33).

³² Mészáros (2015) demonstra seu respeito ao corpo teórico de Norberto Bobbio (1909-2004) e seu pensamento progressista no campo do direito. Para Mészáros (2015, p. 43), Bobbio representa o que se tem de melhor na perspectiva do liberalismo original, sendo que Bobbio “[...] professou profunda simpatia por reformas sociais e consistentemente expressou solidariedade para com aqueles que se encontram em profunda desvantagem na sociedade capitalista”.

entre os homens, de modo a garantir um mínimo de simetria nessas relações, assegurando assim a justiça, ou seja, que um mínimo de equidade nelas reinasse”.

Hart (1972, p. 10) organiza suas ideias sobre o conceito de direito,³³ apresentando três questões essenciais. A primeira informa que “a característica geral mais proeminente do direito em todos os tempos e lugares consiste em que a sua existência significa que certas espécies de conduta humana já não facultativas, mas obrigatórias em certo sentido”. Esse viés pode indicar certa simplicidade, contudo a lógica está encharcada de complexidade, visto que parte do princípio de que “[...] um homem é forçado a fazer o que o outro lhe diz [...] porque o outro o ameaça com consequências desagradáveis se ele recusar” (HART, 1972, p. 11). Tem-se aí a essência do direito. A ordem por meio da ameaça está ligada à ideia simples de direito, em que uma ordem dada por uma pessoa (soberano) ou pessoas (magistrados) deve ser obedecida, evitando-se as consequências da lei.

O segundo ponto apresentado por Hart (1972, p. 11) é que “as regras morais impõem obrigações e retiram certas zonas de conduta da livre opção do indivíduo de agir como lhe apetece”. Assim, as demandas morais e de justiça presentes em uma sociedade fazem exigências em relação aos sistemas jurídicos, Hart (1972) defende a separação entre direito e moral. Cabe entender que, entre os teóricos do direito, há os que compreendem o direito como a ordem por meio da ameaça e aqueles que o relacionam com a moral e a justiça. Independente da interpretação, é compartilhada a ideia de que o direito contém regras, que é a terceira questão analisada por Hart (1972).

As regras podem ser convencionadas em pactos sociais sem um registro formal e, ainda, podem ser legislativas, ou seja, jurídicas. Os arranjos definidos para intervenções no caso de uma pessoa burlar uma regra, dependem de essa regra ser formal ou não. “No caso de regras jurídicas, a consequência previsível é definida e organizada de forma oficial [...]” (HART, 1972, p. 15), por outro lado, as regras informais, embora tenham uma “reação hostil”, não são definidas em uma posição legal. Em casos específicos, a resolução de uma suposta quebra de regra pode ser resolvida por um juiz, que, em seu trabalho, agirá por meio de interpretações das regras jurídicas que são, muitas vezes, conflituosas, pois, para Hart (1972), a regra que se cria e suas justificativas são uma ilusão, embora necessária. Seguindo essa lógica desenvolvida por Hart (1972, p. 18), “[...] não só as regras são incertas, mas a

³³ O conceito de direito trata-se de algo bastante complexo e não é objetivo desta tese aprofundar nessa matéria, antes buscar o embasamento necessário para a compreensão dos direitos positivos. O britânico e filósofo jurídico Herbert Hart (1907-1992), contemporâneo do italiano e filósofo político Norberto Bobbio (1909-2004), ajuda nessa empreitada, pois é um importante teórico do campo do direito e, embora ligado ao pensamento positivista jurídico, ou seja, da teoria pura do direito, com ele começa a superação desta concepção.

interpretação delas pelo tribunal pode ser não só revestida de autoridade, como também definitiva”. O direito como uma prática social relaciona-se, necessariamente, com essas três questões apresentadas no interior de uma determinada sociedade.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 351) mostram também que a ideia de direito e de Estado são processos interligados, não há como pensar a criação do Estado sem a interferência direta do legislativo que é uma das formas de se constituir o poder do Estado.

Desde o momento em que o Estado é a organização da força monopolizada e esta organização se exprime através de um ordenamento coativo – o ordenamento específico normativo que é o Direito – Direito e Estado são *unum et item* e aquilo a que se chama habitualmente poder político não é mais do que poder que torna real um ordenamento normativo e faz deste ordenamento um ordenamento efetivo e não imaginário.

Estreitando a discussão para o campo dos direitos fundamentais e sua relação com as conquistas de cidadania, um clássico na discussão é o pensamento de Thomas Humphrey Marshall. O estudioso divide cidadania em três partes ou elementos: civil, política e social. O elemento civil é a liberdade individual, ou seja, o direito de ir e vir, de pensamento, de religião, o direito à propriedade e a ter acesso à justiça. Já o elemento político refere-se à participação como eleitor e podendo, inclusive, exercer o poder. E o elemento social, que tem a ver com o acesso mínimo à dignidade econômica e de segurança.

Para Marshall (1967, p. 66), nos velhos tempos, esses direitos (civil, político e social) estiveram fundidos, quer dizer, na Idade Média, não havia instituições distintas para pensar e organizar cada um desses elementos. Mas, conforme Marx e Engels (2008, p. 10), “nos povos modernos, onde a comunidade feudal foi dissolvida pela indústria e o comércio, o nascimento da propriedade privada e do direito privado marcou o início de uma nova fase susceptível de um desenvolvimento ulterior”. Desta forma, a separação desses três direitos, assim como a ideação de instituições, desenvolveu-se em momentos históricos diferentes: “[...] os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos”. O direito à educação se enquadra nessa classificação dos direitos sociais que passam a avançar no século XX. Segundo Saviani (2013b, p. 477), “[...] o livro em que essas questões são apresentadas foi publicado por Marshall em 1949, portanto, em plena era keinesiana, quando se forjou o chamado ‘Estado de bem-estar’”.

Para Bobbio (2004, p. 9) essas questões da evolução do direito podem ser tratadas teoricamente, “[...] por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos

poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de vez por todas”. Nesse processo, os direitos sociais se tornaram direito positivo, e de determinações mais generalistas como as declarações universais, passaram a ser inscritas nas constituições, e em leis complementares de cada país.

Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais, que consistem em *liberdades*, também os chamados direitos sociais que consistem em poderes. Os primeiros exigem da parte dos outros (inclusive aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam a abstenção de determinados comportamentos; os segundos só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas (BOBBIO, 2004, p. 14-15).

O teórico chama de “liberdades” os direitos negativos de primeira geração, que são efetivados sem a ação do Estado; e de “poderes” os direitos que necessitam de uma intervenção do Estado para a sua garantia (BOBBIO, 2004, p. 24). No caso dos direitos sociais, exigir-se-á uma ação positiva do Estado, visto ser de segunda geração. Essa classificação sinaliza o tempo histórico do surgimento dos direitos designando-os, então, por gerações ou dimensões, assim, quase todos os direitos sociais estão na segunda geração.³⁴

Para Bobbio (2004), as grandes discussões, do século XIX e XX, que se travaram no âmbito teórico sobre a legitimidade dos direitos sociais, exigiram a busca de argumentos favoráveis que pudessem se sobrepor à ideia de que tais direitos são simplesmente inexecutáveis como afirmam os jusnaturalistas. Mesmo que haja uma crise de fundamentos,³⁵ Bobbio (2004, p. 16) afirma que, em se tratando de justificativas aos direitos sociais, um caminho é o consenso: “[...] o que significa que um valor é tanto mais fundado quanto mais é aceito” (BOBBIO, 2004, p. 18). Mas esse argumento foi questionado pelos jusnaturalistas por ser de difícil comprovação. Contudo, na interpretação de Bobbio (2004, p. 18), com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, essa prova passou a existir, “[...] e, a

³⁴ Os direitos fundamentais foram intensamente discutidos no campo do direito e da filosofia e sua classificação pode ser indicada em direitos de primeira, segunda e terceira geração ou dimensão. A primeira geração dos direitos corresponde às liberdades negativas (direitos naturais) na perspectiva do Estado liberal, cujas ideias nasceram das revoluções francesa e norte-americana. Havia o reestabelecimento da relação estado/cidadão ou soberano/súdito (BOBBIO, 2004), a burguesia exigia a liberdade individual, direitos civis e políticos, direito à propriedade e fomentava a limitação dos poderes do Estado. Já os direitos de segunda geração estão ligados à luta do proletariado por direitos sociais essenciais, como alimentação, saúde e educação. Essas iniciativas ganham força no século XX após as guerras mundiais e demandam ação estatal por meio de políticas públicas, sendo, então, direitos positivos (SACHS, 1998). Os direitos de terceira geração estão cada vez mais relacionados à coletividade, como ensina Sachs (1998, p. 156), “[...] direito à infância, direito ao meio ambiente, direito à cidade, direito ao desenvolvimento dos povos [...]”. Para além desses três grupos de direito, há quem diga dos direitos de quarta geração, inclusive Bobbio (2004), “[...] garantindo aos cidadãos o acesso e o uso adequado do patrimônio público – histórico, ambiental e econômico” (SACHS, 1998, p. 156).

³⁵ Para uma análise mais aprofunda sobre os fundamentos filosóficos dos direitos do homem, com as polêmicas entre direitos naturais e históricos, ver Bobbio (2004). Gallardo (2017) também se debruça sobre os fundamentos de direitos humanos, mas em uma perspectiva crítica.

partir de então, foi acolhido como inspiração e orientação no processo de crescimento de toda a comunidade internacional no sentido de uma comunidade não só de Estados, mas de indivíduos livres e iguais”.

Há que se registrar, no entanto, que o processo não foi simples e nem rápido, ao contrário, denso e moroso. Por mais, quando a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 diz em seu primeiro capítulo: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (ONU, 2009), Bobbio (2004) sinaliza que é apenas um eco, pois, em verdade, os homens não nascem nem livres, ou muito menos iguais. Assim, para Bobbio (2004, p. 16), “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. Trazendo o contraponto desta celebre frase de Bobbio (2004), Gallardo (2017, p. 20) afirma que há conflituosidade quando o teórico vai para o campo político dos direitos sociais, visto que, “[...] a lógica da sociedade política não homologa diretamente os fatores e valores da sociedade civil, mas transpõe-nos, reconfigura-os”. A contradição se revela na medida em que, na sociedade política a lei diz que todos são iguais, mas, na sociedade civil, o que se vê são os interesses individuais e as hierarquias de poder. “Nesse jogo entre as lógicas das sociedades civil e política – uma invenção moderna, tal como direitos humanos –, abrem-se múltiplos espaços para a ambiguidade que impera a respeito desses direitos” (GALLARDO, 2017, p. 20) e aquilo que realmente se efetiva por meio das políticas públicas de Estado, sendo as políticas mesmo ilusórias:

É precisamente esta contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que faz com que o interesse coletivo adquira, na qualidade de Estado, uma forma independente, separada dos interesses reais do indivíduo e do conjunto e tome simultaneamente a aparência de comunidade ilusória [...] (MARX, ENGELS, 2008, p. 40).

De fato, as declarações internacionais são, ainda, em grande parte, reivindicações políticas e os direitos humanos proclamados, como universais nesses documentos e continuam com características de propostas, ou seja, “[...] não algo que se tem, mas que se deveria ter [...]” (GALLARDO, 2017, p. 20). Gallardo (2017, p. 44) ainda enfatiza que “[...] o fundamento, entendido como matriz, de direitos humanos é a formação social moderna”. Desta forma, há que atentar para os dispositivos internacionais e nacionais, no sentido de percebê-los como mecanismos de luta, mas sabendo que esses não escapam da influência das premissas do Estado moderno em que foram gestados. Examina-se que “[...] o dispositivo estatal é um aparato de dominação (império) em pelo menos duas frentes diretas: sanciona o

comportamento social e individual correto em seu interior (coerção e coação) e exerce pressão internacional contra outros Estados” (GALLARDO, 2017, p. 20).

Mesmo que diante das contradições, as lutas pelos direitos sociais contribuíram para avançar em direção a uma nova concepção de Estado. Diferente do Estado liberal,³⁶ e para mais em termos de direito, ou seja, além dos direitos negativos. Um Estado Social ou Estado de Direito,³⁷ que intervém por meio de ações positivas, de políticas públicas para a implementação de direitos sociais e de sua universalização. Essa mudança, no entendimento do papel do Estado, fez-se fundamental, pois tais direitos têm um custo elevado, exigem financiamento duradouro, como o caso do direito à educação das pessoas na primeira infância. Para tanto, houve um gradual processo histórico de transformação das ideias de Estado e de cidadania, como sintetiza Bobbio (2004, p. 43):

[...] primeiro liberal, no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade; depois democrático, no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação; e finalmente, social, no qual os indivíduos, todos transformados em soberanos sem distinções de classe, reivindicam – além dos direitos de liberdade – também os direitos sociais, que são igualmente direitos do indivíduo: o Estado dos cidadãos, que não são mais somente os burgueses [...].

A universalização dos direitos sociais também faz parte de um lento processo, que é explicado, por Bobbio (2004, p. 18), por meio de três fases em que, inicialmente, “as declarações nascem como teorias filosóficas”. Tais conjecturas se revelam de forma generalizada, ampliam-se por meio de pressões, mas ainda fragmentadas. Quando, então, chegam às mãos de legisladores e seguem para a segunda fase, “[...] na passagem da teoria à prática, do direito somente pensado para o direito realizado” (BOBBIO, 2004, p. 19). A conquista, então, é do cidadão. Contudo o teórico sinaliza que, nesse momento, o direito ganha espaço em legitimidade, mas não na universalização. O que pode se reverter na última fase, em que, o direito torna-se universal e positivo, quer dizer, não apenas do cidadão de um

³⁶ Para Bobbio (2004, p. 24), um Estado Liberal puro não trabalha com o pressuposto de que o Estado deva promover a felicidade dos súditos, antes, “[...] a verdadeira finalidade do Estado deve ser apenas dar aos súditos tanta liberdade que lhes permita buscar, cada um deles, a seu modo, a sua própria felicidade”. Casara (2018, p. 27) ensina que o projeto capitalista buscou a superação do Estado Absolutista, por meio de um Estado legislador “[...] em que prevalecia a ideia de separação entre o estado e a sociedade civil (sociedade civil, *locus* da atividade mercantil, espaço vedado para o Estado) [...] no qual a liberdade e a propriedade [...] eram compreendidas como os dois principais direitos fundamentais do indivíduo “[...]”. Os princípios do liberalismo podem ser mais bem entendidos no Livro a Era dos direitos (BOBBIO, 2004) em que o autor apresenta as ideias da Revolução Francesa.

³⁷ Casara (2018, p. 28) mostra que o projeto capitalista sempre exigiu posicionamentos do Estado, fosse o Estado Liberal de Direito, por vez substituído pelo Estado Social de Direito que entra em crise, pois os capitalista são sedentos por lucros; também pelo “[...] Estado Fascista, antidemocrático e antissocialista [...]”; mas com a derrota deste, retoma-se o viés social com o Estado Democrático de Direito que limita, portanto, o poder do Estado com o intuito de evitar o excesso de poder e adensar os direitos fundamentais. Esse último também entra em crise à conta de que os direitos se tornaram empecilho para o poder econômico e, no entendimento de Casara (2018), tem-se o Estado Pós-Democrático de Direito, via razão neoliberal.

determinado país, mas de todos os homens, e, positivo, na percepção de que tais direitos devem ultrapassar a fase de proclamação para o momento de serem “[...] efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. No final desse processo, os direitos do cidadão terão se transformado, realmente, positivamente, em direitos do homem” (BOBBIO, 2004, p. 19). Essa terceira fase foi inaugurada, conforme o pensamento de Bobbio (2004), pela Declaração dos Direitos Humanos. Em resumo, tem-se a conversão em direito positivo, segue-se para a generalização e, posteriormente, a internacionalização.

Assim como a Declaração dos Direitos Humanos, outros documentos universais se fizeram e, ainda, se fazem necessários, conforme Chauí (1989, n. p), isso é importante porque “a declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político”. Um exemplo que vai ao encontro da problemática desta pesquisa é a Declaração Universal dos Direitos das Crianças, aprovada pela ONU no ano de 1959 (ONU, 1959). Nesta, a criança é reconhecida como sujeito em desenvolvimento e que necessita de cuidados específicos de acordo com sua idade. No Preâmbulo, essa Declaração enfatiza: “[...] a humanidade deve à criança o melhor de seus esforços” (ONU, 1959). No Princípio sétimo dessa Declaração, reafirma, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a garantia de educação institucionalizada ao menos no grau primário. Como o processo é histórico, ocorrem fatos, mudanças sociais e nascem novos direitos, e, no Brasil de hoje, a educação obrigatória já alcança a criança pequena na pré-escola (quatro e cinco anos) ao menos no campo legislativo.

Faz-se importante utilizar, ainda, um documento mais recente, com uma concepção também ampla de direito à educação advinda do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, Recomendação Geral n. 13, publicada em 1999 (NÚCLEO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS et al., 2018, p. 317-318). Nesta Recomendação, há quatro características que devem ser levadas em conta pelos Estados Nação na efetivação do direito à educação: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade. A disponibilidade é o requisito de que haja número de vagas suficiente e instituições em condição de funcionamento (estrutura predial, professores, água, energia, mobiliário, dentro outros); a acessibilidade representa a real possibilidade de acesso à educação em condições físicas e locais (geográfica), sem qualquer constrangimento ou discriminação e chance econômicas. A aceitabilidade traduz-se por uma educação socialmente referenciada (conteúdo e método), que respeite os direitos humanos, que busque o desenvolvimento do cidadão, que respeite ao meio

ambiente e que seja comprometida com a quebra dos processos de desigualdade. Por fim, a adaptabilidade diz respeito a uma educação que se adapte aos processos sociais e culturais da sociedade em constante transformação.

Os largos traços apresentados sobre o direito e os direitos sociais permitem enveredar na educação como direito social, em especial, o direito à educação infantil. As justificativas para a universalização da educação são inconfundíveis no âmbito dos direitos fundamentais, como indica a Declaração dos Direitos Humanos e, no caso do direito à educação da criança pequena, é possível entender que esse direito também tem interfaces com os direitos de terceira geração, visto tratar-se da especificidade de um grupo, qual seja, a faixa etária de pouco meses até os cinco anos de idade no caso brasileiro; ademais, trata-se do direito ao desenvolvimento.

Como se sabe, no Brasil, construiu-se, historicamente, uma ideia de amparo à pequena infância por meio da assistência. Destarte, o que figurou na história da educação infantil não foi o direito, mas a ajuda, o auxílio. Embora o século XX, como nos ensina Bobbio (2004), tenha sido o século dos direitos sociais, algumas constituições brasileiras, aprovadas ao longo desse século, sequer tocaram no tema do direito à educação na pequena infância e, somente em 1988, é que a Lei máxima brasileira registra esse pressuposto. Não havia mais como impedir.

Com os estudos de Bobbio (2004), pode-se perceber que a fase da generalização se estende longamente, pois mesmo os legisladores da Lei 5.692/71 (BRASIL, 1971) permaneceram insensíveis à necessidade das crianças e isentaram o Estado de se envolver por meio de ações positivas, antes, repassaram essas iniciativas para empresas com mães trabalhadoras. Contudo, na década de 1980, em meio a diversas manifestações de abertura política, todos os estados da federação se manifestavam a favor da ampliação de creches e pré-escolas, movimento de mulheres lutavam por melhores condições de oferta em instituições infantis e educadores denunciavam o preconceito a essas instituições como lugar de pobres e sem perfil educativo como já exposto.

Kuhlmann (1998, p. 180), ao relatar seu envolvimento com os acontecimentos históricos do final dos anos 1970 e os anos 1980 com as lutas, inclusive, para a educação das crianças pequenas, revela que foi um intenso período de generalização de grandes movimentos sociais. “Participamos de manifestações estudantis, reabrindo Centros Acadêmicos que haviam sido fechados pela repressão e realizando passeatas pelas liberdades democráticas”. O estudioso enfatiza que o povo se mobilizou e “presenciamos a força dos

operários e de toda a classe trabalhadora [...]. As creches apareciam como um resultado, como um símbolo concreto dessas lutas [...]”. O texto Constitucional de 1988, como já dito, registra a educação em creches e pré-escolas sob o ícone do direito.

Assim, a Carta Constitucional representou ganhos elevadíssimos para a criança pequena ao reconhecê-la como sujeito de direito à educação infantil, visto que os dizeres legais legitimaram o atendimento educacional em uma fase específica da vida, com suas necessidades elevadas à máxima consideração. A contribuição avança no sentido de romper com a perversa concepção de amparo e assistência no fornecimento de serviços à pequena infância. Tem-se, então, o processo que culminou no direito a educação da primeira infância no Brasil. Desta forma, ao longo desses pouco mais de 30 anos da aprovação da Constituição Federal de 1988, a institucionalização da primeira infância tem ganhado status de educação formal, em que os sujeitos envolvidos (estudiosos do campo da educação, agentes do Ministério da Educação (MEC), secretários de ensino municipal, diretores e professores) têm discutido a creche e a pré-escola no âmbito da educação como direito social desde o nascimento. Essas questões serão aprofundadas no segundo capítulo sobre as leis específicas da educação.

A conquista em letra na mais importante Lei assegurando a educação das crianças pequenas no Brasil significou, também, passar para a próxima luta: a efetivação do direito.

Quanto a esse direito, não basta fundamentá-lo ou proclamá-lo. Nem tampouco basta protegê-lo. O problema da sua realização não é nem filosófico nem moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica (BOBBIO, 2004, p. 25).

Logo, a educação infantil, como direito social humano, tem a mesma adversidade dos demais direitos sociais, quer dizer, mas palavras de Bobbio (2004), a sua realização. Esse gigantesco revés é, na visão de Bobbio (2004), um problema do desenvolvimento global da civilização humana. Para Chauí (1989), o problema da efetivação dos direitos está na luta de classes. Conforme mostram Marx e Engels (2008, p. 39), “daqui se depreende que todas as lutas no seio do Estado, a luta entre a democracia, a aristocracia e a monarquia, a luta pelo direito de voto, etc., são apenas formas ilusórias que encobrem as lutas efetivas das diferentes classes entre si [...]”. E nessa visão crítica, Chauí (1989, n. p.) esclarece que, no Estado de inspiração liberal, as pessoas, supostamente iguais e livres, se relacionam por contratos mediados pela lei, o que oculta, com certeza, as severas diferenças sociais com mecanismos de negação. “O ocultamento da divisão de classes se faz pelo Estado, que está encarregado,

por meio da lei e do direito positivo, de garantir as relações que regem a sociedade civil, oferecendo-se como pólo de universalidade, generalidade e comunidade imaginária”. Quer dizer, essa contradição do Estado democrático de direito mostra que esta é uma ilusão e os direitos sociais funcionam como opressão. Tais sínteses permitem que se crie, nesta tese, o par dialético *educação como direito social e reconfiguração do direito*, em que a unidade do diverso se mostra nesse par de contradição: um diverge do outro e não é incoerente, ou seja, ambos estão postos na realidade e coexistem.

Chauí (1989, n. p.) revela que “[...] o Estado e o direito constituem-se no poderio particular da classe dominante sobre as demais classes sociais”. O Estado exerce controle, por meio dos direitos sociais, pois é aparelho de domínio da classe hegemônica como postulado por Gramsci (2007). Diante disso, é possível afirmar que se forjou no Brasil, historicamente, a omissão do Estado para com a educação da criança pequena mediante controle hegemônico dos interesses dominantes do capitalismo, da manutenção de uma sociedade patriarcal, de classes e excludente. Esse acesso educacional, não poucas vezes, é negado às classes populares e dissimulado pelo engano da ideia relativa ao direito social e à liberdade de todos mediante a lei.

Assim, no caso brasileiro, as políticas públicas para o enfrentamento do direito no campo da educação infantil, após redemocratização, será tema do capítulo dois, em que se verão também a pedagogia da submissão se acomodando e o direito sendo reconfigurado pelo próprio aparato legal. Por hora, fez-se importante levantar estudos que ajudem no entendimento da omissão do Estado e, ainda, ampliar as discussões desta tese em relação ao direito à educação, bem como educação como serviço público, bem público e direito subjetivo, para tanto, optou-se por fazer uma sondagem das pesquisas sobre essa temática no campo da educação. É o que se segue.

1.3.3 Os Grupos de Trabalho Estado e Política Educacional – GT05 – e Educação da Criança de 0 a 6 anos – GT07 – da Anped: o que discutem sobre o direito à educação

No intento de identificar estudos sobre o direito à educação com olhar atento às evidências de omissão e de negligência por parte do Estado para com o acesso à educação infantil e, ainda, de ampliar o referencial sobre as questões correlatas ao direito à educação e, mais específico, esse direito para a primeira infância, optou-se por buscar as publicações das reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). A

Anped é uma entidade que agrupa programas de pós-graduação em educação, organizando, periodicamente, o mais respeitado encontro brasileiro para divulgar e discutir pesquisas na área.

Os grupos de trabalho (GTs) selecionados foram o GT05 Estado e Política Educacional e o GT07 Educação de Crianças de 0 a 6 anos. Inicialmente, optou-se por fazer o levantamento das publicações sobre o direito à educação e o direito da pequena infância por educação no GT05 abarcando, assim, os últimos dez anos de publicações da Anped (2009 a 2019), ou seja, as publicações mais atuais. Contudo, quando se iniciou esse trabalho, percebeu-se que havia apenas uma publicação de pesquisa sobre o direito à educação infantil do GT05. Assim, foi realizado também o levantamento por meio do GT07 e ampliou-se o período de busca para os anos de 2007 a 2019, o que corresponde a dez reuniões. A escolha desses GTs tem relação com o tema de pesquisa que se localiza no campo da análise de políticas educacionais e no campo de estudo da educação infantil.

Segundo a Ementa do GT05, o Grupo estuda as políticas públicas em educação de Estado analisando, assim, suas formulações e implementações tanto na Educação Básica como superior. O Grupo investiga também a “gestão pública do sistema educacional brasileiro e pesquisas comparadas. Relações entre mudanças institucionais e mudanças sociais no campo educacional. [...] Relações de poder e governo no campo educacional” (ANPED, 2020a). Já a apresentação do GT07 afirma que o Grupo organiza-se em um “[...] conjunto de produções científicas, políticas e militantes em defesa da educação das crianças [...]”. Por mais, a produção histórica do Grupo constrói sua identidade compreendida como “[...] um campo disciplinar que agrega pesquisadores comprometidos e pesquisadoras comprometidas com as questões políticas e educativas que dizem respeito às crianças” (ANPED, 2020b).

A busca foi delimitada pelos termos “direito à educação” e “direito à educação infantil”, como identificador nos títulos e nos resumos, sendo encontradas 18 publicações nos referidos GTs, conforme Tabela 1.

O levantamento mostrou estudos variados como os direitos humanos e os direitos do cidadão, para abranger o direito à educação na análise da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e suas limitações, não só no Brasil, mas, de textos legais de países do Mercosul. Referências importantes sobre os direitos humanos fundamentais foram encontradas, com estudos históricos sobre a cidadania, conquistas sociais e, ainda, temas correlacionados como o direito à qualidade da educação, avaliação, à educação das pessoas com deficiência e a *homeshooling*, mostrando omissão e negligência do poder público. No caso específico de

pesquisas sobre o direito à educação infantil, as publicações localizadas ajudaram no levantamento de referencial bibliográfico desta tese com textos sobre o direito das crianças pequenas por educação, judicialização, programas de acesso à educação de crianças pequenas, a obrigatoriedade do ensino na pré-escola, o currículo, dentro outros temas os quais corroboram a assertiva desta tese de que existe uma omissão do poder público, no que concerne ao acesso das crianças pequenas, à educação sistematizada. Seguem o compartilhamento dos textos.

Tabela 1 - Anped GT05 e GT07: número de trabalhos relacionados ao direito à educação e ao direito à educação infantil no Brasil, 2007-2019

Ano	GT05	GT07	Total/ano
2007	2	-	2
2008	2	-	2
2009	-	-	-
2010	-	-	-
2011	-	1	1
2012	-	-	-
2013	3	-	3
2015	3	-	3
2017	1	5	6
2019	1	-	1
Total/Geral	12	6	18

Fonte: ANPED (2020a, 2020b). Organização da autora: Bessa (2022).

Na 30ª reunião da Anped em 2007, foram publicados dois trabalhos, no GT05, sobre direito à educação. No artigo intitulado – Avaliação da efetivação do direito à educação: principiando pelas normas constitucionais –, de Freitas e Brito (2007), as autoras recorreram à metodologia da análise-confrontação de conteúdo para correlacionar normas locais com normas federativas. Ao confrontar os dizeres da Constituição Federal e da Constituição do estado do Mato Grosso do Sul, as estudiosas entendem que não há novidade nas normas da unidade federativa em análise permanecendo, assim, a centralidade da regulação dada pela União. Para Freitas e Brito (2007, p. 15), “a ação normatiza constitucional do estado, no período 1989-2005, evidenciou trazer uma contribuição modesta para a efetivação do direito à educação na sua jurisdição”.

Outro trabalho apresentado no GT05 da 30ª Reunião da Anped tem como título – Estado, direitos de cidadania e direito à educação: do programa ao diagrama – de Araújo (2007). O texto traz um significativo aporte teórico sobre o direito à educação passando por Thomas Humphrey Marshall (1967), teórico inglês, que descreve fases para a evolução da igualdade social por meio dos direitos da cidadania, e Vera da Silva Telles (1993), professora de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), que coloca a necessidade de extrapolar a igualdade do plano jurídico para a igualdade no interior das relações sociais.

Na Reunião do ano de 2008, foi possível salientar dois trabalhos no GT05. O primeiro é intitulado – Gestão local e efetivação do direito à educação – de Freitas e Fernandes (2008, p. 15), refere-se a estudo sobre empiria no estado do Mato Grosso do Sul, em que se viu a necessidade de pesquisar os desdobramentos locais, por meio dos ordenamentos nacionais e compromissos internacionais, para o cumprimento do direito a educação fundamental. Para as autoras, falta a capacidade inventiva dos municípios estudados, que seguem com pouca autonomia e que adotaram os “[...] processos descentralizados e centralizados ao mesmo tempo, assim como a adesão à gestão gerencial da educação e a municipalização induzida ao ensino obrigatório [...]”. Para as pesquisadoras, na lógica mercantil enraizada, o direito à educação é pensado como mero serviço.

O segundo texto sobre direito à educação, publicado na 31ª Reunião da Anped em 2008, foi intitulado – Estado e educação em Martinho Lutero: reflexões sobre a origem do direito à educação –. Neste texto, Barbosa (2008), em uma perspectiva histórica, revela que o movimento da reforma protestante, ainda no século XVI, favoreceu para a busca do direito à educação, sendo que Martinho Lutero compreendeu que o Estado deveria se responsabilizar por oportunizar esse acesso às populações. Os estudos de Barbosa (2008, p. 14) apontam, em uma análise geral, que a “[...] Reforma contribuiu para institucionalizar os princípios de legitimação do compromisso do Estado em relação à educação escolar [...]”.

Na Reunião 34ª da Anped, em 2011, encontra-se um trabalho sobre o direito à educação infantil no GT07 – Direitos das crianças como estratégia para pensar a educação das crianças pequenas –. O texto é de Richter e Barbosa (2011), que, partindo de um prisma histórico, compreendem que os direitos das crianças estão no universo dos direitos sociais, que, por sua vez, ganham notoriedade, sobretudo, após as grandes guerras, e tiveram como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos no ano de 1948 e, posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, que representa “[...] a concepção de proteção e da necessidade de cuidados especiais destinados às crianças por sua minoridade” (RICHTER; BARBOSA, 2011, n. p.). Desde os anos de 1950, tem-se uma intensificação dos estudos no campo social a respeito das crianças e elas passaram a ser ouvidas e observadas. “A constituição de olhares específicos sobre a infância, suas necessidades [...] e participação são narrativas do reconhecimento de que as crianças, [...] exigem respeito e que são seres humanos também com direitos como os adultos” (RICHTER; BARBOSA, 2011, n. p.). Apesar dos avanços, as autoras afirmam, a partir do pensamento de Norberto Bobbio, que, “[...] atualmente, a situação política mundial com a criação de novas tecnologias, a discussão

sobre a diversidade social e as questões ambientais vem exigindo que se repense e crie uma nova geração de direitos [...]” (RICHTER; BARBOSA, 2011, n. p.).

Já no ano de 2013, três estudos sobre o direito à educação foram apresentados no GT05 da Anped. Salienta-se o texto – As concepções de educação como serviço, direito e bem público: contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação –. Nesse estudo, Cassini e Araújo (2013) trazem importantes conceitos sobre o direito à educação pautados em teorias do Direito Administrativo. Para Cassini e Araújo (2013, n. p.), a educação deve ser entendida como um direito e, também, como um serviço público, o que pode “[...] limitar a livre-iniciativa ao interesse da justiça social e aos princípios maiores de nossa Constituição, ou seja, garantir o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade mais livre, justa e igualitária”.

Aqui, convém deter mais longamente, uma vez que é importante entender a educação no âmbito da prestação positiva do Estado e a noção de educação como serviço público, direito público e direito subjetivo. Em uma abordagem histórica, as autoras trazem a definição de serviço público no liberalismo clássico, em que “[...] a concepção de serviço público é atrelada à noção de desenvolvimento que, naquele tipo de Estado (liberal), fora caracterizado pela intervenção mínima na economia para consolidação burguesa das bases do capitalismo” (CASSINI; ARAÚJO, 2013, n. p.). No que se refere à educação, até mesmo para os liberais, é um serviço público ainda que sem financiamento, mas no sentido de regulação ou gestão. Com o Estado de bem estar social, o serviço público passou a ser entendido também como forma de diminuir as desigualdades, e assim, a concepção foi se consolidando como a atuação do Estado para a concretização dos direitos sociais.

[...] a noção de serviço público é anterior à de direito público, pois a vigência do chamado Estado Liberal os serviços público eram atividade tutelada pelo Estado, de interesse geral, não lucrativas e que promovessem o desenvolvimento, sem interferência estatal na economia. Somente a partir da noção de Estado Social que essa concepção foi tomando outros contornos. Ou seja, foi a partir do surgimento dos direitos sociais e a nova gama de atividades assumidas pelo Estado (os direitos prestacionais) que o ‘serviço público’ passou a ser concebido como modo de atuação desses direitos (CASSINI; ARAÚJO, 2013, n. p.).

Entender as mudanças históricas do Estado e de sua prestação de serviço ajuda a perceber a configuração da política educacional, bem como sua desfiguração. Nessa lógica, quando a educação é reconhecida em constituição federal como direito é um passo essencial, mas, a partir disso, foi necessário dar à educação as características de um serviço público na perspectiva jurídica, o que garantisse que o Estado agisse no sentido de legitimar o acesso das populações a esse direito. Para tanto, o entendimento de serviço público amplia-se “[...] não

apenas como instrumento de desenvolvimento, mas também de redução das desigualdades só surgiu como modo de atuar do Estado a partir da instituição do Estado Social que, por sua característica intervencionista e por institucionalizar os direitos sociais, assumiu novas atribuições” (CASSINI; ARAÚJO, 2013, n. p.).

No caso específico da educação, esse debate sobre o domínio estatal da gestão pública por meio de uma legislação educacional foi muito comprometido, com destaque, para a década de 1950, quando se intensificou o embate entre escola particular e escola pública no Brasil. Anísio Teixeira, ao defender a escola pública, universal e gratuita em uma palestra no ano de 1956, despertou nos líderes da Igreja Católica a ideia de que estava em curso um monopólio estatal do ensino. A partir desse episódio, inúmeras publicações contra a escola pública passaram a ser feitas; líderes religiosos e donos de escola juntaram-se em um projeto privatista da educação nacional. Tal fato movimentou fortemente os estudiosos da educação, sobretudo os escolanovistas, que fizeram um novo manifesto em defesa da escola pública, expondo os interesses dos representantes da escola privada e esclarecendo que recursos públicos deveriam ser reservados à escola pública como uma conquista da democracia. O documento foi chamado de Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados, e mostra que a Constituição de 1946 era contrária à escalada privatista. “Com efeito, a Constituição é clara ao afirmar que a educação é dever do Estado, devendo ser ministrado obrigatoriamente pelos poderes públicos, sendo livre à iniciativa privada” (SAVIANI, 2007, p. 293).

As controvérsias do público e do privado no campo educacional brasileiro provocaram, então, uma lentidão no processo de entendimento de que, mesmo quando o ensino é ministrado pela iniciativa privada, é um serviço público e deve atender às normas gerais da educação nacional (CASSINI; ARAÚJO, 2013).³⁸ Para mais, é pertinente aprofundar também a concepção de educação como direito social público e subjetivo trazido de forma especial na Constituição Federal de 1988. Segundo Cury (2008, p. 295):

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

Conforme anunciado por Cury (2008), a Constituição Federal (BRASIL, 1988) preceituou o ensino em uma concepção de direito público subjetivo, que prevê, então,

³⁸ Cassini e Araújo (2013) indicam que o serviço público educacional é não exclusivo do Estado e pode ser executado na iniciativa privada com devida autorização caracterizados pela legislação em âmbito jurídico.

obrigatoriedade e gratuidade. Para Duarte (2004, p. 113), direito público subjetivo “trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo [...], que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual”. Ou seja, o indivíduo tem o poder de fazer com que o direito torne-se algo próprio, pertencente a ele, mobilizado de acordo com sua vontade e “a maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). Dessa forma, o possuidor do direito pode, por meio jurídico, mover o Estado para executar o seu dever.”³⁹

Ora, a prestação positiva do Estado se realiza por meio de políticas públicas que advêm dos pressupostos constitucionais e são de caráter coletivo, quer dizer, o direito ao acesso a educação, particularmente, é um pressuposto individual, mas que se materializa mediante a ideia de bem comum. Nesta lógica, para Duarte (2004), direito subjetivo não se alinha a uma concepção de direito privado, mas, no contexto atual da Constituição Cidadã, tem a ver com o benefício da coletividade e o desenvolvimento geral da sociedade por meio da transmissão dos conhecimentos científicos. Extrai-se daí que o fenômeno histórico do direito muda a partir das necessidades humanas, como também aponta Bobbio (2004), e embora a ideia inicial de direito público subjetivo tenha surgido de necessidades individuais, isso se ressignifica ao longo do tempo. “A figura do direito público subjetivo, quando utilizada pra proteger um bem é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas” (DUARTE, 2004, p. 116).

Esses entendimentos sobre a educação como serviço público, direito público e direito subjetivo contribuem, nesta tese, para a ideação do par dialético *acesso e exclusão*, sendo a exclusão no sentido do não alcance do direito, em outras palavras, sabe-se que a aprovação do benefício escolar das populações de até cinco anos processa-se por meio da normatização, mas esta não é o bastante, pois os mecanismos de supressão escolar são difíceis de remover em uma sociedade desigual como a que se constitui no Brasil.

O segundo artigo da 36ª Reunião de 2013 é intitulado – Educação como direito de todos: construindo um sistema nacional de indicadores em direitos humanos –, em que Stoco (2013) vale-se de uma dimensão histórica para dar pistas sobre o desenrolar da educação enquanto direito, a criação de agências federais de avaliação e de como o foco na

³⁹ Conforme Duarte (2004), a ideia de direito subjetivo surgiu na Alemanha ao final do século XIX, sendo reconhecido como o poder de exigência de um indivíduo diante do poder público, em que a mediação é feita de forma jurídica, ou seja, um conflito pode ser resolvido judicialmente, diferente do Estado Absolutista em que o súdito tinha apenas deveres. Esses valores são advindos do pensamento jurídico liberal para a proteção da liberdade individual e contra os abusos do Estado.

universalização do ensino dos anos de 1970 e 1980, no Brasil, foi substituído pelo discurso da qualidade e de competitividade nos anos de 1990. “As principais fontes de indicadores educacionais continuam sendo as produzidas pelas agências estatais [...] e pelos grupos de pesquisa que se fortaleceram em torno da avaliação educacional” (STOCO, 2013, p. 9). Segundo Stoco (2013), os indicadores educacionais são fundamentais para identificação de parâmetros desejáveis para o ensino e os requisitos para se busque garantir o acesso à educação como direito e a qualidade no oferecimento. Nesse sentido, um ponto marcante é o Artigo 214 da Constituição Federal sobre a educação.

Ainda nessa Reunião da Anped de 2013, foi possível selecionar o texto – O direito à educação básica nos países do Mercosul –. Esse estudo de Souza e Scaff (2013) adotou a pesquisa documental para entender a educação como direito nos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) sendo, na época, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.⁴⁰ Conforme Souza e Scaff (2013, p. 6), no que se refere à educação, o Mercosul, “[...] ao organizar planos e propor metas e objetivos, concebeu a educação como área estratégica na promoção de uma integração regional”. Na análise das constituições de cada país, foi possível concluir que todos os países do bloco garantem, em suas leis, a obrigatoriedade e a gratuidade à educação, com exceção da Argentina.

Já na 37ª Reunião, no ano de 2015, foram selecionados mais três trabalhos publicados no GT05. O primeiro, da pesquisadora Fernandes (2015), com o título – Direito à educação e qualidade educacional: relações possíveis entre justiciabilidade, avaliações de larga escala e educar em direitos humanos –. A autora parte da ideia de que os direitos humanos são o resultado de uma conquista histórica e de lutas sociais em uma concepção crítico-materialista, o que também orienta a análise dos dizeres constitucionais que validam a educação como direito público subjetivo. Nesse ínterim, o fenômeno da judicialização da educação tem a ver em como fazer com que esse direito seja garantido. Já a justiciabilidade está ligada tanto ao acesso à educação, quanto à qualidade e permanência. Para Fernandes (2015), a avaliação faz parte desse processo mediante as demandas do sistema educacional e da tomada de decisões, contudo a autora faz críticas às avaliações em larga escala com a política de *accountability*.

O próximo texto encontrado na 37ª Reunião é nomeado *Homeschooling e o debate sobre a titularidade de direitos: a quem pertence o direito à educação?* Neste estudo, Barbosa (2015, p. 1) afirma que a “[...] escola, enquanto instituição promotora de educação,

⁴⁰ O tratado foi organizado em 1991 e a Venezuela foi aceita como membro em 2012, mas está suspensa das atividades do Mercosul desde 2016 por descumprir o Protocolo de Adesão.

integra a realidade dos indivíduos e passa a ser considerada como algo ‘natural’ e necessário”. Apesar disso, crescem no Brasil as famílias que optam por educar seus filhos em casa e buscam, nos tribunais, com base em leis internacionais, o direito de não matricular as crianças em escola alguma, mas de realizar a *homeschooling*. Segundo Barbosa (2015), a polemica é complexa e não há consenso de estudiosos, contudo há limites para a liberdade dos pais mediante as leis brasileiras e a proteção do Estado em relação à criança, que é portadora do direito à educação.

O terceiro e último artigo, publicado em 2015 na Anped, traz como título – Faces do direito à educação: trajetórias escolares de pessoas com deficiência –. Silva (2015) traz o importante debate acerca do direito ao acesso educacional das pessoas com deficiência. A pesquisa trabalhou com escolas de São Paulo que têm alunos registrados no Sistema de Gestão Dinâmica da Administração Escolar, com fins de analisar a trajetória dos alunos. A educação inclusiva é discutida e revelada como direito que não é cumprido no número de matrículas demandadas e, quando a matrícula é efetivada, o direito continua em risco, pois, a maioria das escolas não inclui, ao contrário, torna-se espaço de segregação.

No ano de 2017, foi possível verificar um texto sobre direito à educação da pequena infância no GT05, qual seja – Judicialização da educação infantil: direito e desafios – de Oliveira e Teixeira (2017). Interessante observar que esse foi o único texto apresentado ao GT05, no período de 2007 a 2019, com pesquisa voltada para o direito da criança pequena por educação infantil, o que, certamente, pondera sobre a necessidade de ampliar os estudos no campo da política educacional no que diz respeito ao direito ao acesso educacional das populações de até cinco anos. Essas estudiosas (2017) pesquisaram sobre a judicialização da educação infantil e a garantia deste direito por meio do Programa Proinfância em Juiz de Fora. O fenômeno da judicialização está no contexto do Estado de bem estar social, no sentido de fazer concretizar a matrícula para as crianças da educação infantil que, ainda hoje, têm direito negado, sobretudo, nas creches. Contudo, segundo esse estudo, “[...] a atuação de Promotorias da Infância e Juventude, bem como dos Conselhos Tutelares, têm encontrado limites para garantir efetivamente o direito ao acesso à educação infantil” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2017, n. p.), um dos entraves é o próprio esgotamento do sistema de ensino municipal, o que reverbera a necessária cooperação entre os entes federados.

No ano de 2017, foram selecionados cinco trabalhos apresentados no GT07 da 38ª Reunião da Anped. No primeiro texto do GT07 – O direito à creche das crianças em situação de pobreza: o caso do Brasil carinhoso –. Pereira e Silveira (2017) afirmam que, apesar do

aparato legislativo existente e suas garantias de acesso aos bebês e às crianças bem pequenas à creche, a maioria deles não têm o direito atendido, sobretudo, as crianças negras e pobres. No sentido de minimizar a situação, foi criado o Programa Brasil Carinhoso do Governo Federal no ano de 2012 (BRASIL, 2012). O Programa fez parte do Plano Brasil sem Miséria que estava voltado para a população mais pobre, e contribuiu para que as secretarias de ensino municipais ampliassem o número de vagas em creches, sendo assim, uma ação de colaboração entre os entes federados. O estudo de Pereira e Silveira (2017, p. 13) revela que, entre, os anos de 2012 e 2015, “[...] a ação atingiu o seu objetivo em promover a expansão do acesso [...] ainda que de forma insuficiente”.

O segundo texto que se destaca no GT07 da Anped, em 2017, é intitulado – A obrigatoriedade da educação infantil a partir de quatro anos: contradições na implementação desse direito – de Ferreira e Costa (2017). O texto provém das mudanças legais que tornam obrigatória a matrícula das crianças da pré-escola e busca entender como essa nova realidade está se dando nas escolas. Para tanto, a pesquisa analisa as matrículas, entre 2012 e 2016, em uma unidade de educação infantil situada em uma comunidade do Rio de Janeiro. No entanto, o estudo revela que houve a diminuição da oferta em berçário para possibilitar o aumento de vagas na pré-escola, além disso, as crianças da pré-escola passaram a ser atendidas em período parcial, para que abrissem turmas diferentes no período da manhã e da tarde. Para as autoras, as políticas municipais se reinventam ao buscar estratégias para atender à legislação, seguem em avanços e retrocessos, e a defasagem de vagas continua acentuada. Essa importante discussão sobre as ferramentas municipais, para responder à legislação federal, será ampliada no âmbito desta pesquisa nos capítulos dois, sobre leis educacionais, e capítulo três, sobre a rede pública de atendimento em Palmas, onde se verá que, igualmente ao Rio de Janeiro, berçários foram fechados para ampliar as vagas da pré-escola, que se tornou obrigatória.

Os três textos que seguem estão na condição de trabalhos encomendados, ou seja, a comissão organizadora da 38ª Reunião da Anped convidou as professoras Ana Lúcia Goulart Faria, Maria Malta Campos e Zilma Ramos de Oliveira, para fazerem uma análise geral da situação da educação infantil. Assim, o terceiro texto com o título – Balanço analítico da educação infantil: questões curriculares e direitos em risco – é de Faria (2017). A estudiosa da educação infantil fez um texto saudoso revisitando a participação dela, e de outros estudiosos do campo da educação infantil, na construção de políticas públicas de acesso, assim como, na estruturação de orientações curriculares. Ela realça o documento do MEC publicado em 2009

– Critérios para um atendimento em Creches que respeite os direitos fundamentais das crianças – escrito por Fúlvvia Rosemberg e Maria Malta Campos. Para Faria (2017), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) não é necessária para a educação infantil, pois há interessantes orientações curriculares publicadas desde a década de 1980. Finalizando, Faria (2017) entende que, hoje, uma das maiores preocupações é a privatização da educação infantil. Esse tema será abordado nos capítulos dois e quatro desta tese.

O quarto trabalho de 2017 é o de Campos (2017), intitulado – Balanço analítico da educação infantil: direitos em risco e consensos possíveis –. A pesquisadora sinaliza que se vive um tempo de retrocessos em relação à obtenção de direitos sociais constitucionais, o que inclui o atendimento escolar para a criança pequena brasileira, devido ao congelamento de gastos sociais por um período de vinte anos,⁴¹ aprovado pelo Congresso Nacional em 2016 e que poderá prejudicar gerações de crianças.

Segundo Campos (2017), comparando com muitos países, a maior inovação trazida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi a inclusão da creche (zero a três anos) na educação. Contudo, muitas questões em torno da introdução da creche ao sistema de ensino são contestadas, como, por exemplo, a necessidade de formação de professores, a abrangência do financiamento e formas alternativas de atendimento a bebês. A pré-escola (quatro a cinco anos) também encontra resistência na sua entrada como etapa de ensino, para Campos (2017), um indício foi a ampliação do ensino fundamental para nove que, para tanto, incorporou a criança de seis anos. É certo que houve significativo aumento de vagas desde a aprovação do direito, contudo se chegou ao final de 2016 sem universalizar a pré-escola, uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), e a creche tem média de apenas 30% de abrangência no país e muitos estados bem abaixo disso.

Conforme Campos (2017), nos tempos atuais, há uma crescente pressão por vagas e uma das soluções são as parcerias público-privadas, que revelam fragilidades na oferta com qualidade, visto que pesquisas têm mostrado que as instituições parceiras tendem a contratar profissionais com menor qualificação, dentre outras debilidades. Quanto ao currículo, para Campos (2017, n. p.), os documentos curriculares existentes têm algumas divergências, é que “[...] nem todos concordam com a ideia de que a educação das crianças pequenas em creches e pré-escolas deva seguir um currículo [...]”. Assim, no campo teórico/metodológico, há um debate sobre a opção de um currículo prescrito e também os que defendem a opção por um “[...] trabalho mais desestruturado, baseado nos interesses e nas culturas infantis [...]”. A

⁴¹ Campos (2017) refere-se à Emenda Constitucional (EC) n. 95 de 2016 (BRASIL, 2016d).

avaliação também é ponto de desacordo e, segundo algumas pesquisas, há grande dificuldade por parte dos professores (CAMPOS, 2017).

O quinto e último texto publicado em 2017, no GT07 da Anped, tem como título – A construção da Base Nacional Curricular Comum para a Educação Infantil – de Oliveira (2017). Para Oliveira (2017, p. 2), “a preocupação com o direito de toda a criança a uma Educação Infantil de qualidade intensificou o debate sobre o trabalho realizado nas creches e pré-escolas”, sobretudo, com a aprovação da BNCC. Na visão da autora, a BNCC foi idealizada levando em conta outros documentos sobre o currículo na educação infantil, considerando, assim, os princípios para a organização do trabalho pedagógico com crianças pequenas. Oliveira aponta, ainda, seis direitos que orientam a organização do projeto político pedagógico: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Há de se pensar em como esses seis eixos de experiências que estão na Base são interligados, sem dar ênfase à alfabetização em detrimento às demais áreas do conhecimento humano e, ainda, como a avaliação pode ser realizada respeitando as crianças.

No ano de 2019, foi realizada a 39ª reunião da Anped e publicado um texto sobre direito à educação no GT05, é ele – Ensino domiciliar, obrigatoriedade escolar e reconfigurações do direito a educação –. As estudiosas, Lino e Arruda (2019), fazem um retrospecto histórico sobre as conquistas introduzidas para que o Brasil tenha hoje uma educação pública como direito de todos, destacando, sobretudo a partir de 2016, um retrocesso pelo desfinanciamento que coloca em risco tais conquistas legais. Em segundo momento, defendem que o *homeschooling* é, em verdade, “[...] mais do que apenas uma questão de direito de escolha das famílias, mas se justapõem com processos de privatização e mercantilização da educação [...]” (LINO; ARRUDA, 2019, p. 5). As muitas faces do viés privatista na educação é um processo que perpassa pela temática desta tese e será trabalhada no capítulo dois mediante análise legislativa e de políticas públicas e, ainda, no capítulo três, como tendência da educação infantil no Brasil, sobretudo, para a creche.

À guisa de conclusão, cabe comentar que se verificou um baixo número⁴² de trabalhos tanto no tema geral do direito constitucional à educação, bem como do direito das crianças pequenas. Encontrou-se, no período analisado, apenas um texto específico do direito à educação infantil no GT05 em 2017. Já no GT07, foi selecionado uma publicação no ano de

⁴² Nos últimos treze anos, aconteceram 10 reuniões nacionais da Anped e foram publicadas 205 pesquisas no GT 05 e, destas, 12 investigações com a temática do direito à educação e apenas uma dedicou-se, especificamente, à discussão do direito à educação na pequena infância. Já no GT 07, tem-se um total de 198 investigações publicadas, das quais, seis voltadas para o direito das crianças à educação infantil.

2011 e cinco publicações concentradas no ano de 2017, sendo que três em condição de trabalhos encomendados. Extrai-se, daí, que há apenas sete trabalhos voltados para a discussão do direito das crianças pequenas nos dois GTs, o que sugere a importância de ampliar as pesquisas sobre o direito constitucional por educação das crianças de até cinco anos, que, historicamente, tem sido violada no acesso educacional.

A sondagem evidencia, como se viu, estudos sobre o direito à educação em uma perspectiva abrangente como direito humano, direito do cidadão, o que contribuiu para a análise da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o que revela, ainda, a análise de constituições estaduais e até mesmo de textos legais de países do Mercosul. Houve também estudos históricos oferecendo referências importantes sobre os direitos humanos fundamentais, a cidadania, as lutas sociais, a educação como serviço público e a judicialização para a efetivação do acesso. Também se encontraram temas ainda mais específicos, dentro do direito à educação, como o direito à qualidade do ensino, avaliação em larga escala, à educação das pessoas com deficiência, além das polemicas da *homeschooling*.

No caso particular de pesquisas sobre o direito das crianças pequenas ao acesso à educação institucionalizada, as sete publicações localizadas somaram tanto na busca de referencial bibliográfico, como no levantamento documental. Essas publicações de pesquisa salientam a preocupação com o cumprimento do direito social constitucional destinado às crianças, o que confirma o caminho penoso e tortuoso da transformação da “democracia formal” em “democracia real”. Esses textos envolveram as seguintes discussões: direito como estratégia para pensar a educação infantil; judicialização na educação infantil e o Programa Nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar pública de Educação Infantil – Proinfância –; Programa Brasil Carinhoso e o acesso à educação de crianças pequenas em condição de extrema pobreza; a obrigatoriedade do ensino na pré-escola e a universalização; questões curriculares, benefícios em risco e o direito a aprendizagem na nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Em uma visão ampla, esse levantamento coadjuvou para robustecer a ideia de haver uma omissão do Estado como provedor de direitos sociais educacionais para a população de até cinco anos de idade no Brasil.

No próximo capítulo, discutem-se as legislações educacionais e as políticas públicas para a garantia do acesso à educação infantil. Entende-se que o afã pela efetivação dos proclames legais passa pelo estudo desse aparato, o que torna mais claras as conquistas legislativas e, ainda, evidencia as desconstruções sobre a percepção do direito à educação vivenciada nessas últimas décadas.

CAPÍTULO 2 LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: A RECONFIGURAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988)⁴³ adotou as instituições de educação infantil como direito da pequena infância, alocando-as, definitivamente, na área da educação. Grandíssimo ganho tiveram as crianças, vitória também daqueles profissionais que lutaram por esse direito nas escolas e no campo de estudo da educação infantil. Hoje, os sistemas de ensino já receberam as instituições infantis, que estão inseridas nas secretarias de educação municipal. Tal fato tem exigido organização político/legislativa e didático/pedagógica para a implementação de políticas públicas.

Não obstante, é possível vivenciar as limitações na concretização dos ditos jurídicos que consagraram o direito à educação na primeira infância, com avanços e retrocessos associados a processos, extremamente, amplos. Cabe, então, observar que o progresso dos instrumentos legais, assim como a ampliação de políticas educacionais se dão mediadas por ideias neoliberais (IANNI, 1998; OLIVEIRA, 2006), com um novo papel do Estado e a regulação do capital transnacional (MELLO, 2001; PAULANI, 2006).

Diante disso, neste capítulo, discutem-se as práticas liberalizantes no Estado brasileiro com seus entraves na efetivação de direitos sociais, correlacionando, essa influência na elaboração do aparato jurídico normativo, em que se pretende dar a conhecer os principais dispositivos legais a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que também intentam a garantia do atendimento educacional da primeira infância, assim como políticas públicas de ampliação de vagas em escolas especializadas, revelando, nesse processo, a reconfiguração do direito em uma dimensão político-normativa, bem como a omissão estrutural do Estado como provedor da educação como direito social. Nesse sentido, este estudo analisa e caracteriza as proposições legais sobre o direito à educação da criança que é um objetivo desta pesquisa.

⁴³ Após a aprovação da Constituição Federal, criou-se e aprovou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990). Esta Lei no Artigo terceiro, afirma: “A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo e da proteção integral de que trata esta Lei assegurando-se-lhes, por essa lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.” Assim, existe um conjunto de leis que, somadas à Constituição, garantem o direito fundamental à educação.

A exposição foi marcada por análises interpretativas, envolvendo, principalmente, os seguintes dispositivos legais: a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996b), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) (BRASIL, 2007) e o novo Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014); além de 19 leis que modificaram a LDB, entre os anos de 2005 e 2019, e três Emendas Constitucionais (ECs), a saber, EC 53 (BRASIL, 2006f), EC 59 (BRASIL, 2009c) e 108 (BRASIL, 2020a) (vide Quadro 1, na introdução).

Dessa forma, o procedimento metodológico correspondeu ao levantamento e à análise desses documentos oficiais (fontes documentais), sendo que essa seleção se deu por meio de consultas à Internet e sites oficiais do governo federal e, ainda, pesquisas bibliográficas sobre o tema (fontes bibliográficas), possibilitando a reflexão teórica, no sentido de elucidar o contexto histórico-social em que as políticas educacionais estão inseridas e são, nesta lógica, firmadas ao longo do tempo.

2.1 Neoliberalismo e capital mundializado: nortes principais, neoliberalização no Brasil e reconfiguração dos direitos no Estado democrático

A ofensiva neoliberal explica-se devido a processos oriundos da crise econômica da década de 1970,⁴⁴ em que, certamente, já se via uma mudança significativa no papel dos estados-nação no nexo de atender às novas demandas do capital por meio das medidas neoliberais (MELLO, 2006). “Os usos eruditos e prático-político do termo neoliberalismo pareciam, assim, fornecer uma base inicial comprovativa da proposição de que processos de mercantilização e comodificação de fato se ampliaram [...] em meados da década de 1970” (BRENNER; RECK; THEODORE, 2012, p. 17).

As teorias do neoliberalismo foram idealizadas pelo economista austríaco Friedrich

⁴⁴ Segundo Harvey (2001), entre os anos de 1965 e 1973, o fordismo e o keynesianismo começaram a dar indícios das contradições do capitalismo. Harvey (2001, p. 135) aponta que “havia rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho”. Para o estudioso, essa “rigidez” dificultou investimentos de capital fixo em grandes escalas e também por tempos prolongados dentro do sistema de produção em massa, o que, por sua vez, complicou o planejamento e o crescimento dos mercados. Por mais, o Estado também sentiu a “rigidez” em seus compromissos, sobretudo, nos projetos de assistência social. “A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente, retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da ‘estagnação’ (estagnação da produção de bens e alta inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista” (HARVEY, 2001, p. 140). O resultado foi a grande reorganização econômica, política e social nos anos de 1970 e 1980, culminando no que Harvey (2001) chama de acumulação flexível. Sobre esses processos, ler Mandel (1977), Mello (2001), Harvey (2001), Paulani (2006), Saad Filho e Morais (2018).

Hayek e colaboradores.⁴⁵ Embora as ideias de Hayek tenham sido desconsideradas nos anos de 1940, ganham força na década de 1970.⁴⁶ Hayek se colocou contra o Estado de Bem-Estar Social keynesiano, afirmando que “o intervencionismo estatal, que impedia as crises, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (PAULANI, 2006, p. 71).

A liberdade está na linha de frente das ideias neoliberais, sustentando que a pobreza no mundo pode ser resolvida pela abertura dos mercados e do livre comércio. Nessa perspectiva, o Estado deve oportunizar para as pessoas os direitos individuais, o direito à propriedade privada e o livre mercado. Além disso, os setores, antes administrados pelos Estados, devem ser passados para a iniciativa privada. Nessa expectativa, Ianni (1998, p. 28) explica as principais medidas exigidas pelos ajustes liberalizantes:

Realizam-se a desregulamentação das atividades econômicas pelo Estado, a privatização das empresas produtivas estatais, a privatização das organizações e instituições governamentais relativas à habitação, aos transportes, à educação, à saúde e à previdência.

Nesse intento, setores, antes com gestão estatal, devem ser privatizados para, então, aumentar a eficiência e a produtividade. A competição entre indivíduos, empresas e unidades territoriais é primordial, sendo o sucesso e o fracasso responsabilidades dos seus agentes. As pessoas e as corporações (vistas legalmente como indivíduos) assumem a responsabilidade por seu bem estar. Parte-se da premissa de que, aumentando a produtividade, melhora-se o padrão de vida de todos. “A livre mobilidade do capital entre setores, regiões e países é julgada crucial” (HARVEY, 2005, p. 76).

Depreende-se, pois, que, para os neoliberais, esse processo de desregulação e privatização contribui para a eficiência, em razão de serviços e mercadorias mais baratos e da diminuição de impostos (HARVEY, 2005). Isso exige total liberdade de mobilidade para o capital atuar entre países, regiões e setores, com vistas a favorecer o desbloqueio como tarifas,

⁴⁵ O neoliberalismo tem como texto original – O caminho da servidão – de Friedrich Hayek no ano de 1944. O texto é uma reação contundente às ações do Estado intervencionista e as ideias de bem estar social. Hayek organizou uma espécie de sociedade com vários colaboradores que se reuniam em Mont Pèlerin, na Suíça. Dentre os participantes, estavam Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins e outros. Essa sociedade tinha como objetivo “[...] combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 2). Com a crise de 1973, as ideias dos neoliberais começaram a ganhar espaço, eles atribuíram a crise aos sindicatos por ter “corroído as bases de acumulação” e pela ação “parasitária” dos trabalhadores sobre o Estado (ANDERSON, 1995, p. 2). A solução era que o Estado promovesse a estabilidade monetária, a severa diminuição com gastos sociais e a disciplina orçamentária, além de permitir o “natural” desemprego (que também combateria os sindicatos), o sufocamento de greves, a legislação anti-sindical, a diminuição de impostos sobre rendimentos altos e a privatização de estatais.

⁴⁶Sobre a história intelectual do neoliberalismo, ver Paulani (2006).

sobretaxas e controle ambiental. Sobre tais fatos, Marx (2011) deixou evidências em seus escritos sobre o processo de mundialização do capital como intrínseco ao seu próprio dinamismo. Disse ele: “O capital [...] move-se para além tanto das fronteiras e dos preconceitos nacionais quanto da divinização da natureza [...]” (MARX, 2011, p. 542).

Paulani (2006, p. 80) esclarece que a gestão neoliberal idealizada para o Estado, objetivamente, pretende conduzi-lo como se fosse um negócio, entretanto, com pretensão invertida do que se espera para uma instituição privada, ou seja, “[...] em vez do acúmulo de recursos e da reprodução ampliada do ‘capital público’, temos dilapidação dos recursos do Estado [...], atrofiamento do espaço econômico público [...], espoliação”. Mas isto não quer dizer que o Estado seja fraco. Para Paulani (2006, p. 80), o Estado, mesmo assim, mostra-se fortalecido para emplacar as medidas necessárias, “no limite do violento”, para atender aos interesses da nova fase de acumulação do capital.

Nessa exposição sobre o neoliberalismo, é importante esclarecer os termos globalização e mundialização do capital. Santos (2006, p. 12) afirma que “a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”.⁴⁷ Conforme Ianni (1998, p. 29), o que se nota, nesses tempos da globalização, é a ideia neoliberal do mundo, em que “[...] a globalização significa a globalização do capital pelas atividades das corporações globais”. Na teoria neoliberal, o estado-nação, em crise, precisa se redefinir, tornando-se um aparelho administrativo na dinâmica de uma grande estrutura mundial que envolve o poder capitalista. Ianni (1998, p. 28) ainda ressalta que “o neoliberalismo compreende a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo”.

Chesnais (2015) recorre ao termo mundialização do capital de forma mais abrangente em relação à globalização e à mundialização da economia. O vocábulo globalização se refere tanto a fenômenos ligados à sociedade(s) humana(s) no sentido do globo, como às características de ser global no sentido de agente econômico. Chesnais (2015, p. 12) mostra que, no início dos anos de 1980, esse vocábulo começa a aparecer para designar as ações de

⁴⁷ Santos (2006, p. 12) cita quatro fatores que, em sua visão, ajudam a explicar como a globalização se organiza. O primeiro fator é “a unicidade da técnica”, que, sobretudo, diz respeito às técnicas da informação e o dialógico entre uma diversidade de técnicas que se comunicam e permitem esse comércio global. O segundo fator é a “convergência dos momentos”, trata-se de outro modo de uso do tempo, de forma que haja ações simultâneas que acelerem a história. O terceiro fator é “a cognoscibilidade do planeta”, ou seja, o conhecimento que se tem hoje da Terra é fundamental para a ação das empresas. E o quarto fator é “a existência de um motor único na história, representado pela mais valia globalizada”, o que dizer que somente a empresa que consegue aumentar sua mais valia, por meio da competitividade, permanece. O processo torna-se muito mais perverso porque a individualidade das pessoas é colocada a favor da competitividade para dar essa possibilidade de as empresas saírem na frente, pois o tempo é frenético e o processo exige sempre novas técnicas.

um grande grupo industrial e a urgência de uma conduta global. Com a globalização financeira, entra na cena o investidor financeiro e suas estratégias mundiais. Desta feita, “[...] para um industrial e um financista anglo-saxão, a ‘globalização’ é realmente a ‘mundialização do capital’ e ele não vê porque deveria se esconder disto”.

Por certo, esse processo não é algo natural, posto que diversas intervenções políticas foram e são necessárias, atribuindo um novo papel ao Estado por meio das ideias neoliberais. Assim como o liberalismo clássico também não é natural, conforme assevera Gramsci (2007, p. 47), “[...] o liberalismo é uma ‘regulamentação’ de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva: é um fato de vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea, automática do fato econômico”.

Neste mesmo sentido, Mézáros (2015, p. 59) assinala que o Estado é parte integrante do sistema do capital, pois ele está “[...] a serviço da manutenção geral da ordem sociometabólica estabelecida”. Por conseguinte, para a concretização dos fundamentos da mundialização, acordos de livre mercado precisaram ser feitos, leis tiveram de ser criadas/modificadas em cada país que passou a fazer parte do processo. Para Chesnais (2015), os principais eventos, nessa direção, foram: o tratado de Maastricht, em 1992, como um ato político de liberalização econômica dos países da Europa, o Consenso de Washington, em 1989, com as principais medidas neoliberais, a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Tratado de Marrakech, em 1994, que permitiu a implementação da Organização Mundial do Comércio (OMC) (CHESNAIS, 2015). Emergiu desse período o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criando, em 1991, como um bloco econômico entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Assim, mundialização do capital, como usado por Chesnais (2015, p. 7), é para designar a ‘vitória do mercado’ em “[...] um modo específico de funcionamento e de dominação política e social do capitalismo [...]” e tem suas ações alastradas no neoliberalismo e no capital financeiro.

Em se tratando desse movimento de globalização na educação, recorre-se a Lamare (2016), para compreender que, nesse campo específico, a globalização se revela nas práticas de internacionalização das políticas educativas que se mostram por meio de documentos, diretrizes, orientações e projetos educacionais diversos. Os principais organismos atuantes na esfera do ensino, como a Organização das Nações Unidas para a Educação (Unesco), também o Banco Mundial, o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), ainda, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, finalmente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (LAMARE, 2016).

Nesse processo, interessa destacar sua atuação por meio de conferências e assinaturas de acordos pelos países participantes: Conferência Educação para Todos (Jomtien, 1990); Conferência de Cúpula de Nova Délhi (Índia, 1993) e a Cúpula Mundial de Educação para Todos (Dakar, 2000). Assim foi, por volta dos anos de 1990, não por acaso, que houve a ideação de estratégias concernentes às políticas sociais, tendo como foco o alívio da pobreza, incluindo as políticas de educação para atender aos interesses da globalização capitalista (LAMARE, 2016). Trata-se de uma escola pobre para atender pessoas pobres, em que a função do professor, desvalorizado, é de repassar conteúdos mínimos para o cidadão atender às necessidades do mercado de trabalho adaptando-se, pacificamente, às mudanças frenéticas.

2.1.1 Neoliberalismo e democracia

Ao que diz respeito à democracia, pode-se afirmar que os neoliberais a veem com suspeita, sendo apenas tolerada quando necessário. Um regime de governo pela maioria pode representar ameaças a individualidade e a liberdade. Para os neoliberais, a governança deve ser realizada por especialistas (executivo e judiciário) e a elite, não por decisões democráticas e parlamentares (HARVEY, 2005). Para que seus interesses sejam atendidos, a democracia pode ser eliminada a exemplo do Chile, onde, segundo Casara (2018, p. 14), os neoliberais tiveram o consentimento do líder daquele país para explicarem e interferirem na crise econômica e política, “[...] o que permitiu tanto a criação de um laboratório para o neoliberalismo quanto a repressão e o terror comandados por Augusto Pinochet”.⁴⁸

Deste modo, faz parte do processo flexível de economia impor fortes limites à governança democrática e dar crédito a instituições que não dão explicações a governo algum como o Fundo Monetário Internacional (FMI). “Isso cria o paradoxo das intensas intervenções estatais e do governo em mãos das elites e de ‘especialistas’ num mundo em que se supõe que o Estado não é intervencionista” (HARVEY, 2005, p. 80). Para disciplinar os Estados que não querem aderir a uma economia flexível, os teóricos neoliberais dizem ser possível recorrer à competição internacional e à globalização e, no caso de permanente resistência, que se use a força, ou seja, o autoritarismo. “A liberdade das massas teria de ser restringida em benefício das liberdades dos poucos” (HARVEY, 2005, p. 80).

⁴⁸ A ideação da proposta econômica na ditadura de Pinochet foi realizada pelos chamados “Chicagos boys”, ou seja, economistas formados na Universidade de Chicago. Tal processo econômico configurou-se como um experimento neoliberal (FREITAS, 2018).

Casara (2018, p. 21) revela que o perfil do Estado democrático de direito, idealizado no pós-segunda guerra mundial e bêbedo das ideias liberais, defende que quanto mais se amplia a liberdade individual mais se restringem os “[...] espaços que permitam o exercício arbitrário do poder [...]. Assim, o poder deve ser limitado com medidas legislativas para que se impeçam novos episódios como o holocausto, “[...] não por acaso, os direitos e as garantias fundamentais previstos na Constituição da República tornaram-se os principais limites ao exercício do poder” (CASARA, 2018, p.21). Explicando melhor, o poder do Estado Constitucional ao ser restrito pelas leis, abre espaço para a máxima liberdade das pessoas no sentido de “vida plena”; o que também auxilia na prática da liberdade da coletividade, no sentido de “vida plena dos outros” (CASARA, 2018, p. 20).

No Estado democrático de direito, deve haver uma cultura de respeito à Constituição, em que todos compreendam a necessidade de acatamento tanto aos direitos, como às garantias fundamentais. O cerne da democracia pode ser explicado pela garantia de direitos, assim, quando a proposta neoliberal retira o Estado da função de promover os direitos sociais, há uma ruptura no entendimento de Estado Democrático de direito e os próprios direitos passam a ser reconfigurados. “Para que exista verdadeiro Estado de direito em sua versão democrática é indispensável que o Estado possua efetivas garantias à concretização dos direitos liberais (proibições direcionadas ao Estado) e sociais (mandamentos de atuação do Estado)” (CASARA, 2018, p. 63).

Todavia, a lei do mais forte sempre se revelou ao longo da história, em particular, no Brasil, em que o poder político condiciona o direito e o estabelece de acordo com os interesses dominantes. “Em todos os tipos de Estado, e mesmo no Estado Democrático de Direito, existem manifestações de poder que escapam da legalidade. A violação da legalidade não é um fato surpreendente” (CASARA, 2018, p. 21).

O Estado está em uma posição, essencialmente, segura, o que lhe permite movimentar-se ilegalmente e atender aos mandos próprios do projeto capitalista que esteja em processo. Mézáros (2015, p. 58) sinaliza que essa condição do Estado de estar acima da lei explica-se ao “[...] sublinhar a indissociabilidade estruturalmente determinada da lei do mais forte e da ilegalidade do Estado afirmando-a em nome do estado de direito, por incrível que pareça”. Esse teórico entende que se vive um tempo terrível em que o Estado, como se conhece, está em falência, não conseguindo desenvolver sua incumbência retificadora das gritantes desigualdades sociais e o sistema do capital arrasta, a todos, ao colapso por meio de uma escalada destrutiva dos recursos naturais e do planeta.

Com efeito, a função corretiva vital das formações estatais historicamente constituídas do capital sempre foi a manutenção e também o fortalecimento dos irreprimíveis imperativos materiais de autoexpansão do sistema, e elas continuam as mesmas, inclusive em nossa época, quando proceder de tal forma torna-se um ato suicida para a humanidade (MÉSZÁROS, 2015, p. 16).

Nessa conjuntura, fala-se em um Estado pós-democrático na fatídica compreensão de que as crises do Estado democrático de direito se tornaram o novo normal. Com efeito, o que caracteriza os tempos atuais, com a suposta superação do Estado democrático de direito, “[...] não é a violação dos limites ao exercício do poder, mas o desaparecimento de qualquer pretensão de fazer valer esses limites” (CASARA, 2018, p. 21). Casara (2018, p. 23) esclarece que um dos princípios do Estado Moderno é a cisão entre o poder político e o poder econômico, entretanto o que se vê é “um absolutismo de mercado”.

Seguindo no raciocínio de Casara (2018, p. 23), o Estado constitucional já não existe em suas principais características, mas está cedendo lugar ao Estado pós-democrático, entendido como um “[...] Estado sem limites rígidos ao exercício do poder, isso em um momento em que o poder econômico e o poder político se aproximam, e quase voltam a se identificar, sem pudor”. Em outras palavras, “[...] é um Estado compatível com o neoliberalismo, com a transformação de tudo em mercadoria” (CASARA, 2018, p. 25).

Esse fenômeno desconcertante configura o fim de um período em que o cuidado com as ideias democráticas era essencial, quer dizer, os princípios do Estado democrático de direito estão deixando de valer como prática política dos países que assumiram a perspectiva neoliberal. Para Casara (2018, p. 22),

Os sintomas pós-democráticos estão presentes na sociedade, da mercantilização do mundo à sociedade do espetáculo, do despotismo do mercado ao narcisismo extremo, da reaproximação entre o poder político e o poder econômico ao crescimento do pensamento autoritário, sempre a apontar na direção do desaparecimento dos valores democráticos e dos correlatos limites rígidos ao exercício do poder, que hoje existem apenas como simulacro, como um totem que evoca conquistas civilizatórias do passado, mas que hoje não passam de lembranças que confortam.

Nesse processo, é importante ter o entendimento de que o neoliberalismo não se trata apenas das ações econômicas. Tem a ver com uma nova racionalidade, uma forma de compreender o mundo (CASARA, 2018, DARDOT; LAVAL, 2016) e, “[...] é acima de tudo a *racionalidade do capital* transformada em lei social geral” (LAVAL, 2019, p. 9, grifos do autor). Nessa nova racionalidade, é imprescindível que se tenha claro, para gerar a resistência e a luta, que os direitos fundamentais perderam o valor essencial e foram relativizados, pois tais direitos são percebidos como empecilhos para a eficiência do mercado (CASARA, 2018).

Sobre isso, Mézáros (2015, p. 19) assevera que:

Esse tipo de contradição passa a ser a cláusula de derrogação conveniente do liberalismo e do utilitarismo, quando, em vista de suas idealizações não reconhecidas dos antagonismos inseparáveis da realidade dos Estados-nação, não conseguem preencher as categorias de *lei universal e direito internacional* com conteúdo real.

Assim, diante das demandas sociais, os agentes do neoliberalismo tendem a agir violentamente, negando as liberdades de que eles mesmos se dizem guardiões. É no bojo dessa contradição que podem ser corroboradas as concepções de Dardot e Laval (2016, p. 14), quando eles afirmam que o diagnóstico feito sobre o neoliberalismo, nas décadas de 1970 e 1980, como uma ideologia de mercado e uma política econômica, em que “o núcleo duro dessa ideologia seria constituído por uma identificação do mercado com uma realidade natural”, já não consegue explicar o que se configura nos tempos atuais. O neoliberalismo não apenas desregula o mercado, desmonta o Estado e destrói os direitos, mas também atua, poderosamente, na subjetividade das pessoas e nas relações sociais, “[...] define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da ‘modernidade’”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16). É a nova razão do mundo!

A tese defendida por Dardot e Laval (2016, p. 17) é de que “a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação”. Nessa lógica, Casara (2018) mostra novas formas de controle das pessoas por meio do que ele chama de psicopoder, que condiciona um autocontrole e uma autoexploração e, ainda, o biopoder que se refere ao condicionamento dos corpos regidos para fins neoliberais. Assim, o recurso do psicopoder é o mais favorável nos países com menor desigualdade, já nas sociedades muito desiguais economicamente, como o Brasil, usa-se o poder penal. “Aos que creem ser neoempresários, reserva-se a autoexploração e o autocontrole; aos que, mais perto da realidade, sabem que são excluídos, concretiza-se o poder disciplinar e a exclusão penal (CASARA, 2018, p. 50).

Essa racionalidade neoliberal leva a pessoa ao extremo da individualidade, a ponto de naturalizar a competição entre as pessoas no mesmo tempo em que, friamente, cada um passa a restringir sua solicitude ao pequeno grupo familiar, bem como há um processo de “negação do comum”, uma obsessiva busca de prazer pessoal e o “desaparecimento do outro” (CASARA, 2018, p.51). Vive-se uma crise da alteridade e as pessoas são reduzidas a produtos “[...] consumíveis e descartáveis [...]”, uma vez que, drasticamente, os ideais de solidariedade e fraternidade diluem-se, por outro lado, os direitos sociais, bem estar social e dignidade humana, “[...] passam a ser tratados como mercadoria” (CASARA, 2018, p. 52-53).

A respeito disso, Brandão (2017) chama a atenção para as mudanças no mundo do trabalho e a desfiguração do direito, visto que se tornou artigo de luxo um empregado compor o mercado formal de trabalho. Brandão (2017, p. 50) revela, em seus estudos, que “[...] o ingresso e a permanência, com segurança, no mercado formal de trabalho se tornaram um pré-requisito para se ter acesso a saúde e a outros benefícios sociais [...]”, quer dizer, é fazer parte de um pequeno percentual de cidadãos que ainda conseguem uma colocação dentro do padrão convencional de trabalho, com os direitos trabalhistas e sociais. O estudioso conclui que o direito à saúde e à boa escola, por exemplo, não são mais “[...] vistos como direitos do cidadão, mas apenas do consumidor empregado” (BRANDÃO, 2017, p. 50).

O cidadão não existe na razão neoliberal e no Estado pós-democrático, mas, em seu lugar, há um consumidor acrítico. Este sujeito é considerado útil, para o neoliberalismo, se continuar no movimento de consumir e de produzir dentro da lógica da competição, até mesmo, de eliminar concorrentes como se fossem inimigos. Já as pessoas sem utilidade, os fracassados na vida econômica, são tratados como disfuncionais restando-lhes a justiça penal que, nesses casos, “[...] aparece como substituto das políticas sociais inclusivas, típicas do Estado do Bem-Estar Social” (CASARA, 2018, p. 55).

Em suma, vive-se um tempo de crise da democracia, das relações de alteridade, da noção de direito e da valorização do bem comum. O enfretamento desse processo de desmonte exige uma compreensão aprofundada das lógicas que embasam o neoliberalismo, para que as pessoas, munidas do conhecimento e da crítica, criem mecanismos que possibilitem uma reação contra a racionalidade neoliberal e contra o Estado pós-democrático.

2.1.2 As políticas neoliberais no Brasil e os direitos sociais em risco

Quanto às mudanças no Brasil para a entrada das ideias de livre mercado, é bom entender, inicialmente, que o neoliberalismo atua com intensas mudanças nos estados-nação, mas de forma desigual no espaço/tempo e nas maneiras de efetivação. Assim, tais mudanças são “[...] de natureza estrutural, desigualmente distribuídas, no sistema capitalista, em suas relações interescares, com distintas ‘variações’ temporais e espaciais ‘das’ e ‘nas’ diversas periferias do sistema” (BRANDÃO, 2017, p. 48).

Como descrito por Severino (2006, p. 301):

Após 25 anos de autoritarismo exacerbado, o regime, no início da década de 1980, começa a dar sinais de exaustão. [...] não mais satisfazia aos interesses capitalistas que pretendiam se universalizar mundo afora. [...] a nova etapa, agora não mais baseada na repressão violenta pela força, mas pela impregnação sutil da subjetivação

ideológica por si mesma. Nos últimos anos, o país vivencia então uma nova fase marcada pela implementação da agenda neoliberal, nova proposta do capitalismo internacional.

As críticas sobre a pesada máquina do Estado, sobretudo pelos investimentos sociais previstos na Constituição Federal, foram feitas sob a alegação de que a geração de gastos colocava em risco a capacidade fiscal e econômica do país. Nessa visão, a crise do Estado tem a ver com o processo de globalização, “[...] que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais [...]”, e também com “[...] uma crise do estado liberal [...]”, que, não se limitando às tarefas clássicas do Estado, entra em colapso, tornando necessária a reestruturação do Estado (PEREIRA, 1997, p. 12).

Constroem-se, pois, a partir desse contexto, as condições para a penetração das políticas de perfil neoliberal e a “mundialização financeira” (PAULANI, 2006, p. 90). Com a eleição de Fernando Collor de Melo (15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992), o discurso na nova lógica fora anunciado, mas sem tempo de ser efetivado. No governo de Itamar Franco (de 29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995), o Plano Real preparou o País para a transição ao neoliberalismo (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Com Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003),⁴⁹ o projeto neoliberal concretiza-se de maneira pulsante e ousada, ao privatizar estatais, fazer a abertura comercial, exercer forte controle fiscal, diminuir drasticamente os gastos sociais, desregular o mercado financeiro e realizar o fluxo internacional de capitais.

O que ocorreu foi um extraordinário processo de reordenamento, para que o Brasil pudesse fazer parte do plano mundial para a atual reprodução do capital. Para Paulani (2006), essa abertura financeira se deu, principalmente, ao controle da inflação, pois, somente desta forma, o País conseguiu chamar a atenção dos investidores financeiros internacionais: “[...] a partir do Plano Real, há um sentimento difuso de emergência econômica, [...] que acompanha a emergência do país como promissor mercado financeiro” (PAULANI, 2006, p. 91).⁵⁰

Para que isso fosse possível, no primeiro governo de FHC (1995-1998), foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que coordenou o Plano Diretor de

⁴⁹ Fernando Henrique Cardoso trata-se de um intelectual da área de sociologia muito respeitado no Brasil e também no exterior. No final dos anos de 1980, ajudou a fundar o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) entendido com um partido de centro. FHC contribuiu com seus estudos para o entendimento da dependência econômica dos países chamados subdesenvolvidos (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

⁵⁰ Ver, em Paulani (2006) Saad Filho e Moraes (2018), com maior profundidade, as medidas regulatórias da década de 1990 para a introdução do Brasil no projeto neoliberal capitalista. Também podem ser mais bem compreendidas questões sobre remessas de lucros para o exterior, a isenção de imposto de renda aprovada para atender às empresas e seus sócios, e, ainda, questões correlatas ao sistema previdenciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal e leis trabalhistas.

Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Esse documento foi inspirado nas teorias da Nova Gestão Pública (NGP) (ADRIÃO, 2017), praticadas na Inglaterra e nos Estados Unidos e alinhadas aos interesses do capital financeiro. Verger e Normand (2015, p. 605) expõem os principais objetivos da NGP:

Los gobiernos conservadores justificaron la implantación de reformas de NGP con un fuerte componente pro-mercado por la necesidad de promover una mayor eficiencia en el sector público en un periodo de austeridade económica y fiscal. Otro incentivo para la nueva derecha a la hora de promover la NGP fue el de debilitar el poder de los sindicatos y dos grupos de presión a través de la fragmentación de los servicios públicos.

Com essa mediação, o documento do Plano Diretor faz uma breve introdução, justificando a necessidade da reforma. Para tanto, alude ao contexto das crises econômicas mundiais e a como essas afetaram o Brasil, afirmando que o remédio era a reconstrução do Estado. E assinala os pontos da reforma que eram urgentes:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 16).

Para o alcance do objetivo desta pesquisa, destacam-se os itens de número quatro e cinco, uma vez que tais indicativos da reforma podem ser mais bem entendidos, quando o Plano explica os quatro setores do Aparelho do Estado, a saber: o Núcleo Estratégico, que trata das leis e políticas públicas (corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Poder Executivo); atividades exclusivas que são serviços que só o Estado pode realizar (regulamentar, fiscalizar, fomentar); serviços não exclusivos que correspondem a uma atuação do Estado, simultaneamente, a organizações não estatais e também as privadas (universidade, hospitais, centros de pesquisa...); produção de bens e serviços para o mercado, que diz respeito à atuação das empresas, sendo que as empresas estatais deveriam ser privatizadas (BRASIL, 1995).

É possível perceber, assim, que o objeto da educação e, na mesma lógica, a ampliação das vagas na educação infantil, trata-se do setor de serviços não exclusivos do Estado. O Plano afirma que, para esse setor, “[...] a propriedade ideal é a pública não estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é [...] a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado” (BRASIL, 1995, p. 55). Emerge daí o entendimento de publicização, ou seja, a transformação de uma fundação

pública em uma organização social e, desta forma, de direito privado sem fins lucrativos.

Mediante esse ideia de publicização prevista na Reforma foi, então, aprovada a lei nº. 9.637 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998a), que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. A lei detalha como uma entidade privada pode ser habilitada para se tornar uma organização social com possibilidade de fazer uma parceria. Lê-se no Artigo primeiro dessa lei:

O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta lei.

O Plano da Reforma propôs, então, instituições de natureza pública não estatal como executoras de política sociais, sendo essas políticas mediadas pelo modelo gerencial e a lógica do mercado. Segundo Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 768), isso é o que caracteriza “[...] o chamado terceiro setor (organizações não-governamentais [ONGs], instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares)”. Além da lei nº. 9.637, destaca-se, ainda, a EC 19, aprovada em quatro de junho de 1998 (BRASIL, 1998b), com os desdobramentos para se efetivarem os mecanismos do Plano da Reforma e a abertura privatista da educação. Segundo Barbosa e Adrião (2016, p. 181), das modificações realizadas podem-se destacar “[...] a normalização do financiamento público para a oferta de serviços e atividades (como educação, saúde e cultura) por instituições não governamentais, a regulamentação das parcerias público-privadas e a lei de responsabilidade fiscal”.⁵¹ A EC nº 19 (BRASIL, 1998b) introduz, dentre outros, as agências executivas e as organizações sociais no modo da nova administração pública, cuja redação, no Artigo 22, altera o Artigo 173 da Constituição Federal:

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

⁵¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101, data de quatro de maio do ano de 2000 (BRASIL, 2000) e foi aprovada com o objetivo de realizar o controle do endividamento público e a busca do equilíbrio fiscal. Ocorre, então, a limitação dos gastos públicos, por exemplo, essa lei fixa que o poder público não pode gastar mais que 60% com despesas de pagamento de funcionários. Na visão de Barbosa e Adrião (2016), essas imposições estimulam que as prefeituras busquem as parcerias público-privadas, pois, uma vez que muitas prefeituras já estão no limite de gastos com pessoal e a demanda por vagas na educação infantil só cresce, torna-se uma alternativa.

- III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Esses processos decisórios via legislação reorganizam o aparato público para que seja possível a abertura de investimento público com administração privada. Assim, trata-se de modelo de governança que foi estabelecido com a revisão de leis e a reforma movida por orientações internacionais como as do Banco Mundial. “O Estado altera suas regras e feições num jogo combinado de influência externas e realidade internas” (SANTOS, 2006, p. 38). Como dizem Barbosa e Adrião (2016, p. 181), reforma essa “pautada numa certa revisão das orientações radicalmente liberalizantes do final do século XX e na percepção de que o Estado deve atuar como agente indutor do desenvolvimento e da equidade”. Essa conjuntura permite que se crie, nesta pesquisa, o par dialético *dever do Estado e neoliberalismo* como elementos contraditórios nas políticas sociais brasileiras.

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011) dão sequência, no entendimento de Paulani (2006, p. 98), às propostas do governo anterior estando, perfeitamente, afinado ao neoliberalismo e ao “[...] processo de transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional”. Paulani (2006, p. 99) afirma que, quando o governo Lula passou a implementar políticas compensatórias de renda, atuou, certamente, “[...] ao contrário do que se imaginava, tais políticas sancionam as fraturas sociais em vez de promoverem a tão falada ‘inclusão’”. As propostas de renda mínima vêm de economistas neoliberais, no caso, Milton Friedman, e não representam real distribuição de renda revelando, por sua vez, que as questões dos direitos sociais e da justiça social permaneceram em segundo plano durante o período desse governo (PAULANI, 2006).⁵² Que pese a legitimidade destas críticas há que se levar em conta, nesse período, o fato de as políticas públicas de combate à fome terem auxiliado milhares de brasileiros a ter acesso à alimentação diária, o que possibilitou, em 2014, que a ONU retirasse o Brasil da lista de nações com insegurança alimentar para os seus cidadãos (SECRETARIA ESPECIAL DO

⁵² Lula tornou-se, ao final dos anos de 1970, um grande líder sindicalista e, juntamente com outros movimentos sociais de esquerda, lançou, em 1980, um partido político: o Partido dos Trabalhadores – PT. A vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002 foi possível graças a uma “[...] ampla coalizão, incluindo importantes segmentos do capital [...]” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 147). Lula estava ligado então a uma visão de política de esquerda, por isso, não se esperavam medidas neoliberais tão claras em seu governo, apesar disso os governos desse presidente trouxeram maior distribuição de renda e investimentos sociais. Para Saad Filho e Moraes (2018), as quatro eleições do PT para a presidência tiveram relação com a prosperidade econômica global. Contudo o ciclo de crise incidiu fortemente no segundo governo de Dilma Vana Rousseff.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014).⁵³

Saad Filho e Morais (2018, p. 168) entendem que, nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) “os motores do crescimento foram gradualmente internalizados, à medida que o *boom* global das *commodities* arrefeceu e o equilíbrio de forças mudou, tornando-se mais favorável às políticas novo-desenvolvimentistas”.⁵⁴

Importante também citar a lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), sancionada no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), que institui regras gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. Essa Lei buscou dar mais clareza às parcerias e cria maior segurança judicial às prestadoras de serviço. O Artigo dois dessa lei define: “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Engendra-se, pois, que, mesmo nos governos de centro-esquerda brasileiros, não se rompeu com o movimento de orientação neoliberal. Para Saad Filho e Morais (2018, p. 141), Lula “[...] adotou uma estratégia de acumulação completamente neoliberal, ganhando a admiração dos apoiadores do ex-presidente Cardoso e o respeito do FMI”.⁵⁵

Como se nota, a ideia de publicização está arraigada nas novas formas de gestão do Estado, que a legalizou por meio do Plano de Reforma e outros mecanismo jurídicos e se caracteriza como um dos passos que estão conduzindo a privatização de escolas públicas, ou seja, um processo de mudança da natureza do oferecimento da educação ferindo, indubitavelmente, o direito público prescrito na Constituição Federal e os ideais de democracia que são a base da Constituição cidadã. Tal cenário permite também dizer que se desenvolveu um processo de desmonte dos direitos sociais destinados a apaziguar os males de nossa sociedade tão desigual, visto que a conjuntura internacional é, sofisticadamente, organizada contra as questões sociais e da classe trabalhadora. Irrompe o par de contradição democratização e privatização.

Paulani (2006, p. 85) mostra também a reordenação da divisão internacional do trabalho em que, a partir dos anos de 1990, as empresas transnacionais passaram a atuar em

⁵³ Atualmente, a fome voltou a assombrar o Brasil. Estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirmam que a insegurança alimentar aumentou com a pandemia (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020). A fome, em 2020, chegou a 9% da população o que corresponde a 19,1 milhões de pessoas (ROCHA, 2021).

⁵⁴ Saad Filho e Morais (2018, p. 150-151) ensinam que o novo-desenvolvimentismo surge na América Latina nos anos 2000, e os autores dessa tendência “[...] sugerem que as políticas econômicas governamentais devem ir além do objetivo convencional de buscar a estabilidade monetária [...], devem apoiar uma forte interação entre o Estado e o setor privado para apoiar políticas de distribuição e de elevação do crescimento econômico nos domínios fiscal, financeiro, monetário, cambial, trabalhista e social”. Contudo os ativistas destas ideias se dispuseram a “[...] buscar acomodação ao neoliberalismo [...]”.

⁵⁵ Fundo Monetário Internacional (FMI). Para saber mais, ver Saad Filho e Morais (2018).

um movimento de “deslocalizações”, levando sua atividade produtiva para qualquer parte do mundo, sempre buscando a diminuição de gastos, sendo que, normalmente, se transferem as atividades mais básicas como a de montagem. “Isso implica não apenas forte subsídio estatal direto ou indireto como, principalmente, a supressão de direitos trabalhistas, com a desregulamentação e a flexibilização de trabalho” (PAULANI, 2006, p. 85), no caso do Brasil, essas práticas também vêm atuando na precarização dos postos de trabalho. Ademais, já não há a ideia de ampliação de mercado como se viu na fase anterior do capitalismo, mas o que as grandes corporações buscam são baixos custos. O efeito disso é que o Brasil passou a experimentar a desindustrialização e o fato de o país estar atuando, cada vez mais, em bens que são considerados *commotities*.

No entendimento de Brandão (2017, p. 49):

As disputas por hegemonia nos sistemas interestatais e interterritoriais e as hierarquias dos estados, moedas e armas, que esculpem a nova/velha forma do mundo, revelando explicitamente que esse capitalismo é dirigido pelos grandes interesses do poder financeiro, pelas forças de estruturas empresariais agigantadas e pelas capacidades renovadas de comando sobre as mais diversas formas de exploração da força de trabalho e da natureza.

Mediante essa matriz, Brandão (2017) busca entender o neoliberalismo na reestruturação brasileira. Para o estudioso, o Brasil passou por três rodadas de neoliberalização, para chegar a essa conclusão, ele lança mão da periodização feita por Brener, Peck e Theodore (2012). A primeira fase se deu nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), nesse período, as estratégias usadas foram no modo chamado de ataque ofensivo ou *Roll-Back*, em que as instituições de regulação do capital sofreram intenso desmantelamento com privatizações de estatais e internacionalização da economia com abertura de fluxo de capitais. Assim, houve, no Brasil, desmonte de sindicatos, forte desmobilização dos movimentos sociais, arrocho salarial e limitações de acesso aos direitos sociais. Nada condizia com a tão “amada, idolatrada, salve, salve” Constituição cidadã.

Na segunda rodada de neoliberalização, o foco era re-regulação ou *Roll-Out*: “[...] há um reentrincheiramento, enfrentando modos de governança diversos erigidos anteriormente e realizando uma incursão e implantação regulatória que garanta modos de conformação aos desígnios dos mercados” (BRANDÃO, 2017, p. 50). Essas ações, no Brasil, deram-se nos períodos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011 - 30 de agosto de 2016) em que tais governos “[...] mesclaram conformação aos mercados com defesa de alguns direitos sociais” (BRANDÃO, 2017, p. 64). Se, na década de 1990, houve uma grande escoadura dos direitos garantidos via Constituição Federal (BRASIL, 1988), no

início dos anos 2000, há uma retomada das políticas de cunho social:

No caso específico do Brasil, no período entre 2003 e 2015, avançou-se muito em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população e na expansão do mercado interno de consumo popular. Caberia destacar o avanço das políticas de transferência de renda, o crescimento formal do emprego, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito (inclusive o consignado), a expansão da capacitação e do ensino superior, etc., além de progressos localizados na luta mais geral das últimas décadas, travada pela permanência das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da Constituição Cidadã de 1988, com melhorias na distribuição de renda e na qualidade do mercado de trabalho (BRANDÃO, 2017, p. 47).

Já a terceira rodada se deu posterior ao processo de *impeachment* de Dilma,⁵⁶ em que Michel Miguel Elias Temer Lulia (31 de agosto de 2016-2018) assume o posto de presidente do Brasil e faz parte de uma re-reorganização com características *Roll-Back* e de *Roll-Out*, com os mais assombrosos objetivos de liberalização total e retrógrada investida à democracia, aos bens públicos, aos direitos sociais e à classe trabalhadora. “A quadra histórica é de indeterminação, do predomínio da exceção, do emergencial permanente, da violência extraeconômica antidemocrática e da contrarreação conservadora” (BRANDÃO, 2017, p. 49). Destaca-se de forma objetiva, para os fins desta tese, a fatídica aprovação da Emenda Constitucional n. 95 de 2016 (BRASIL, 2016d), que congelou os gastos públicos pelo período de vinte anos. Para Saviani (2017b, p. 110), o projeto educacional em curso, via políticas públicas, tornou-se inviável “[...] pois até 2036 nenhum aumento será possível nos gastos com educação”.

É nesse momento que se convalidam as concepções de Brener, Peck e Theodore (2012, p. 23), quando explicam que os processos de neoliberalização são fortemente contraditórios, uma vez que, com grande frequência, destroem as condições que foram anteriormente criadas no âmbito socioinstitucional e político/econômico para sua própria implementação com sucesso. Desta forma, o resultante de falência das políticas torna-se ponto chave nas formas diversificadas de atuação neoliberal o que faz germinar, continuamente, novas reinvenções locais. “Assim, é crucial notar que a falha endêmica das políticas na verdade tende a estimular outras séries de reformas dentro dos parâmetros políticos e institucionais [...]”, quer dizer, as falhas são propositais, o que ocasiona reformas sem fim, como se verá nas políticas de educação discutidas neste capítulo.

No Brasil, como se percebe, as tomadas de decisões liberalizantes dos últimos governos, levaram a uma reestruturação que incidiu no retrocesso da efetivação de direitos sociais, do pleno trabalho e do desenvolvimento econômico, visto que, o país “transformou-se

⁵⁶ Sobre o *impeachment* de Dilma, ver Saviani (2017b) e Saad Filho e Morais (2018).

em plataforma de valorização financeira internacional” (PAULANI, 2006, p. 88). Nas palavras de Santos (2006, p. 38), “[...] o que temos é um território nacional da economia internacional [...]”. A partir de agora o esforço analítico que se faz é para discutir os efeitos que as políticas neoliberais, do Estado brasileiro, têm na legislação educacional vigente, sobretudo, para efetivar a educação como direito social, pontualmente, no que diz respeito à ampliação de vagas na etapa da educação infantil por meio de políticas públicas. Aqui se pretende trazer uma contribuição dando evidência aos avanços e retrocessos que explicitam como o direito à educação da criança pequena sofre intempéries e vem sendo reconfigurado ao longo do tempo.

2.2 A LDB e a oferta de educação infantil: tensões e compromissos a partir da Constituição Federal de 1988 e a reconfiguração do direito

A LDB (BRASIL, 1996b)⁵⁷ trata-se de uma lei complementar, visto que a Constituição Federal institui como função da União o estabelecimento da lei geral da educação.⁵⁸ Essa prescrição está no Título III Da Organização do Estado, Capítulo II Da União, Artigo 22, que diz: “compete privativamente à União legislar sobre: XXIV- diretrizes e bases da educação nacional”. Desta forma, a LDB tem como referência a Constituição e diz respeito a um conjunto complexo de fatores que envolvem cada etapa de ensino e suas especificidades. Por conseguinte, à lei educacional coube considerar os múltiplos fios que tecem a complicada malha do ensino brasileiro, buscando, nessa tecitura, fortalecer o direito constitucional por educação, tão cara a todo cidadão.

Assim, Cury (2008) esclarece que a LDB traz novos entendimentos que redefinem a educação no Brasil e que a organiza em uma perspectiva mais democrática atendendo ao Artigo 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ela inova na ideia de educação básica que, conforme Cury (2008, p. 294), “[...] é um conceito novo, é um direito e também uma forma de organização da educação nacional”. Por meio da LDB, a educação básica agrupa três etapas, “tais etapas são constituídas de uma realidade única, diversa e progressiva” (CURY, 2008, p. 293), como descrito no Título V- Dos Níveis e Modalidades de Educação e Ensino, Capítulo I – Da Composição dos Níveis Escolares da LDB: “Art. 21. A educação

⁵⁷ Sempre que aparecer a LDB nesta pesquisa a referência será Brasil, 1996b.

⁵⁸ No sentido de ampliar os conhecimentos sobre a LDB (BRASIL, 1996b), ler: Brzezinski (1998), Brzezinski (2008), Brzezinski (2014). Trata-se de coletâneas científicas organizadas pela Profa. Iria Brzezinski e um grupo de pesquisadores. O objetivo tem sido o de interpretar o que foi normatizado por essa importante Lei e acompanhar as várias mudanças. Ler também Saviani (2016a, 2019).

básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; [...]”. A LDB traz de novidade uma concepção de educação que começa na primeira infância, estendendo de forma plena e respeitando as especificidades de cada faixa etária.

Além disso, é proclamada uma ideia geral de educação para o desenvolvimento seguro, no que se refere à atuação cidadã e, ainda, à preparação para o trabalho e aos futuros estudos, inspirado no Artigo 205 da Constituição. Assim, conforme descrito no Capítulo II, Da Educação Básica, Seção I, Das Disposições Gerais, Artigo 22, da LDB: “a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.

Tal postura legal indica os objetivos da educação básica, o que só pode ser feito por meio de uma perspectiva emancipadora de educação e, na visão da pedagogia histórico-crítica, cabe a uma política de educação que entenda a sua função para a socialização do conhecimento (SAVIANI, 2018a). Assim, “a educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela sistemática da organização escolar” (CURY, 2008, p. 294).

É nesse bojo que se pode afirmar que a LDB significa um ganho elevadíssimo para a educação infantil, sobretudo, ao considerá-la etapa de ensino, visto que, antes dessa Lei, o atendimento de creches e de pré-escolas era, em sua maioria, questão assistencialista ligada às secretarias públicas de assistência social e projetos filantrópicos de diversas naturezas, como se registrou no capítulo um desta pesquisa. Na Seção II Da Educação Infantil, Artigo 29, a LDB reza: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 6 (seis) anos, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, complementado a ação da família e da comunidade”.

Este texto refere-se à redação de 1996, quando a LDB foi promulgada, assim como o Artigo 30 discrimina que a educação infantil será oferecida em: “I-creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II- pré-escola, para as crianças de quatro a seis anos de idade”. A educação infantil, no Brasil, é definida, então, como etapa de ensino, o início de um processo escolar e que tem como objetivo o desenvolvimento completo da pessoa de até seis anos de idade. Tal atendimento educacional é função dos municípios conforme Artigo 211, parágrafo segundo, da Constituição Federal: “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Ademais, a Constituição

Federal, Artigo 205, inciso VII, aponta como o serviço de ensino deverá ser realizado: “garantia de padrão de qualidade”.⁵⁹

A primeira etapa da educação básica inscreve-se, então, como dever do município, que passou a ser um ente federado com a aprovação da Constituição Federal. Dessa forma, a descentralização é idealizada como parte de um plano arrojado para o melhoramento da educação, por intermédio da municipalização do ensino, que se traduziu, a partir da década de 1990, na subtração de direitos, por falta de atendimento à pequena infância. Adrião, Damaso e Galzeramo (2013) reiteram, em suas pesquisas, que houve pouca capacidade de execução das funções educativas de muitos municípios e, com a descentralização/municipalização,⁶⁰ os municípios, em condições muito desiguais, se viram diante de uma grande sobrecarga, o que resultou na precarização dos serviços educacionais.

Em análise dessa conjuntura, Saad Filho e Morais (2018, p. 81) assim se referem:

A Constituição de 1988 incorporou um equilíbrio frágil, refletindo a correlação das forças políticas no final da ditadura. Assim, a nova carta criou um sistema político disfuncional que previa uma descentralização significativa do poder, justificada como reação às tendências centralizadas da ditadura. Ela transferiu aos governos estaduais e municipais o dever de oferecer programas sociais, saúde e educação, mas não lhes garantiu os recursos necessários para isso.

Somado a isso, como já indicado, desde os anos de 1990, concorrem, no Brasil, iniciativas democráticas de acesso aos direitos sociais, e propostas opostas, nos moldes do ideário neoliberal, então, a inclusão da creche e da pré-escola nos sistemas de ensino não têm acontecido de forma tranquila. Como se viu, a própria LDB foi muito limitada em relação à

⁵⁹ Como mostra Pinto (2010), essa referência da Constituição Federal sobre o padrão de qualidade aqueceu o debate sobre as questões de qualidade do ensino no Brasil e o Fundef (Brasil, 1996c) registra a necessidade de a União zelar pela criação de padrão mínimo de qualidade no Artigo 211, parágrafo primeiro. Desse processo emerge a ideia do Custo Aluno Qualidade (CAQ) em que a LDB no Artigo quarto, inciso IX, orienta da seguinte forma: “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Dessa forma, atrelou-se qualidade e insumos em uma operação lógica. A pergunta é: quanto custa uma educação com padrão de qualidade? Grande discussão se fez e com ampla participação da sociedade e outra importante lei contribuiu neste percurso: o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001). Esse PNE indica, além de diretrizes e metas da educação, também, insumos e investimentos. No PNE, propôs-se 7% do Produto Interno Bruto (PIB) para o investimento com educação, mas foi vetado por FHC. Em 2002 iniciam-se, por meio da Campanha Nacional pelo Direito à educação (CNDE), os cálculos do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do CAQ.

⁶⁰ Para ampliar informações sobre o tema ler: Menezes (2001) e Casassus (1990). A descentralização na dimensão política passou a ser muito discutida e implementada a partir dos anos de 1970 e 1980, pois está diretamente relacionada aos processos conceituais de Estado mínimo, em que a descentralização atua como um mecanismo de transferência das responsabilidades entendidas fora da alçada do Estado contribuindo, desta forma, para maior eficácia. Em países que vivenciaram processos antidemocráticos, com golpes e governos totalitários, como o Brasil e países da América Latina, o discurso da descentralização teve o viés da redemocratização, visto que se queriam alternativas de desconstrução das formas realizadas nos governos totalitários que centralizaram o poder (MENEZES, 2001).

educação infantil, tanto em sua definição (Artigo 29)⁶¹ como em sua descrição (Artigo 30),⁶² e não deixou claro a sua operacionalização (Artigo 11), o que, inevitavelmente, causou a dúvida se as secretarias municipais deveriam definir com maior detalhamento essa etapa e as formas de ampliação dos recursos.

A LDB foi escrita e aprovada no cenário da primeira onda neoliberal no Brasil (BRANDÃO, 2017) e um dos mecanismos para a não efetivação do direito à educação presente na LDB está no Título IV Da Organização da Educação Nacional, Artigo 11, que reza sobre a incumbência dos municípios, inciso V, que diz:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esse inciso mostra como o próprio aparato legal avança na garantia do direito, mas também coloca os limites e os obstáculos para que a política pública não seja efetivada, quer dizer, a educação infantil é função do município, mas a prioridade de oferta é o ensino fundamental, tem-se, evidentemente, um caminho tangencial das políticas de acesso. Importante registrar, também, nesse inciso, é que, embora a LDB tenha renovado no conceito de Educação Básica, recua na efetivação do acesso, quebrando o processo de educação nas etapas contínuas, o que mostra a relativização do direito. Mesmo que a LDB tenha o compromisso de ampliar a oferta de educação infantil para atender o que foi proferido na Constituição Federal, o que se pode afirmar, no contexto da década de 1990, é que esse direito foi restrito ao mínimo, melhor dizendo, bem menos do que o suficiente. Mas, se a criança é sujeito de direito, porque isso é possível? Uma explicação segundo Cassini e Araújo (2013, n. p.) é

A característica do direito público subjetivo não tem se constituído como modo de garantia do direito à educação, pois se trata de instituto limitador do direito de exigibilidade do cidadão contra o Estado, pois revela a adoção legislativa do

⁶¹ Apesar dos dizeres da LDB, permanece uma indefinição em relação à função da educação infantil: assistencialista, compensatória, preparatória, educativa, cuidadora, escolar ou não escolar. Confiavelmente, a falta de clareza é um problema para a educação infantil no Brasil, especialmente, no que diz respeito à função (STEMMER, 2012). Há de se ater também para o surgimento do termo educar/cuidar, que pretendeu ajudar na maior compreensão de como relacionar a educação e o cuidado no âmbito da educação infantil, como se verá mais à frente neste capítulo (KRAMER, 2008, STEMMER, 2012).

⁶² A expressão creche (com origem na palavra manjedoura) tem um significado pejorativo no Brasil, ou seja, de atendimento à população pobre, como um lugar de depósito de criança para os pais trabalharem. O termo pré-escola também é infeliz, porque não valoriza a atual posição de ser a primeira etapa da educação básica, mas algo que é pré, dando a ideia de que aquilo que realmente importa é o que vem depois. Além disso, coexistem instituições com diversos nomes e que são destinadas à educação da pequena infância. As classes economicamente mais favorecidas, por exemplo, não colocam seus bebês e crianças pequenas em creches, mas em jardim de infância, escolinha e hotelzinho (KUHLMANN, 1999).

princípio da ‘reversa do possível’, evidenciando a má interpretação que resultou na má aplicabilidade desse princípio no Direito Brasileiro.

O princípio da “reversa do possível”⁶³ parte da ideia de que os recursos financeiros são finitos e, assim, no Brasil, os direitos fundamentais estão sendo instituídos de forma gradativa, uma vez que, supostamente, não há recursos financeiros que permitam uma ampliação, no caso específico da educação infantil, mais adequada. A opção do Estado brasileiro é instituir como direito público subjetivo somente a educação obrigatória. Neste sentido, Mészáros (2007, p. 109, grifo do autor) mostra que as reformas em educação, não poucas vezes, servem “para remediar os piores *efeitos* da ordem reprodutiva capitalista estabelecida sem, contudo, eliminar os seus *fundamentos causais* antagônicos profundamente enraizados”.

Retoma-se, na efervescência dessa discussão, a ideia do “mínimo existencial” como princípio constitucional (SARMENTO, 2016), no sentido de dar mais evidência à ideia defendida nesta tese de que o ordenamento garantista do direito à educação também cria os entraves como meio de defesa para a não concretização do acesso ao ensino, ou seja, “apesar do seu reconhecimento normativo, o mínimo existencial não é de fato assegurado a parcelas expressivas da população brasileira, que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna [...]” (SARMENTO, 2016, p. 1.647). Cria-se, nesse enfrentamento, o par dialético “*mínimo existencial e reserva do possível*”, o que é uma âncora na ideiação de que os representantes do Estado constroem os obstáculos para impedir a plena execução do direito à educação destinada aos cidadãos de pouco idade.

Esse raciocínio pode ser confirmado por meio de outra lei educacional aprovada simultaneamente à LDB e que agudizou os desafios para a ampliação de vagas na educação infantil. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (BRASIL, 1996c),⁶⁴ fruto da Emenda Constitucional 14,⁶⁵ posterior lei nº 9.424/1996,⁶⁶ trata-se da lei orçamentária da educação.⁶⁷ Essa Lei, sem

⁶³ A origem da teoria da reserva do possível data de 1972 e tem como jurisprudência a Alemanha. Houve, neste país, um episódio problemático com vagas em universidades em que, o Tribunal Federal, entendeu que, quando a demanda é maior do que a quantidade de vagas, observa-se a reserva do possível, ou seja, o direito será atendido mediante a condição financeira do Estado (CASSINI; ARAÚJO, 2013).

⁶⁴ Sempre que aparecer no texto desta pesquisa o termo Fundef a referência será (BRASIL, 1996c).

⁶⁵ A EC 14 (BRASIL, 1996a) modifica os Artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e, ainda, o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁶⁶ Para um maior exame da tramitação e implementação do Fundef, ver Farenzena e Luci (2013) e Castro (2010). Para ampliar os conhecimentos sobre esse fundo e suas fontes de recursos, ver Castro (2001).

⁶⁷ A LDB trata dos Recursos Financeiros no Título VI Artigos 68 a 77. No Capítulo 69, impõe que a União invista na educação ao menos 18% e os estados e municípios 25% das receitas dos devidos impostos. Com o Fundef, 60% dos investimentos do município foram destinados ao Ensino Fundamental, ou seja, dos 25% da

dúvida, foi um avanço para alcançar-se a universalização do ensino obrigatório, que, na época, centrava-se no ensino fundamental, correspondente, às crianças de sete a quatorze anos de idade. Mas o Fundef não destinou recurso algum para a primeira etapa, marcando, nesse contexto, mais um desvio nas ações governamentais como impedimento da abertura de vagas para as crianças da educação infantil. Estudos apontam que, durante os dez anos de vigência desse Fundo, houve diminuição na oferta de vagas na educação infantil.⁶⁸ A questão orçamentária para a educação infantil muda, posteriormente, quando o Fundef (BRASIL, 1996c) fecha e seu período de políticas, como se verá ainda neste capítulo.

Cabe lembrar que a aprovação do Fundef deu-se no governo de FHC, no qual, segundo Saviani (2013b, p. 753) arquitetou um mecanismo para iludir a exigência constitucional de que todo imposto federal teria 18% vinculado à educação.

Passou-se a criar novas fontes de receitas, nomeando-as, porém, não com a palavra ‘imposto’, mas utilizando o termo ‘contribuição’, como são os casos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide). Essas receitas, como não recebem o nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária constitucional dirigida à educação.

De imediato, é possível perceber como o próprio aparato legislativo desfigura o direito, o minimiza, coloca barreiras de acesso por meio da “ilegalidade do Estado” (MÉSZÁROS, 2015). Tem-se a desfiguração do direito em uma dimensão político-normativa. O que se verá, a seguir, é como várias mudanças na LDB e na Constituição Federal revelam outros avanços e retrocessos na busca do direito à educação infantil nas demais rodadas de neoliberalização no Brasil.

2.2.1 As modificações da LDB e a reconfiguração do direito à educação infantil

Na iminência dos 20 anos de vigência da LDB, segundo estudos de Saviani (2016b), 39 outras leis já haviam trazido modificações para a lei máxima da educação entre os anos de

educação 15 foram para o Fundef, ficando pouco para o desenvolvimento das demais obrigações como a educação infantil. Para Monlevade (2014, p. 331), o Fundef foi uma estratégia financeira temporária para resolver três problemas orçamentários na educação: “[...] a da necessidade de complementação da União, a da extensão da duração do ensino obrigatório e da jornada escolar e da pressão pela valorização de todos os professores [...]”.

⁶⁸ A título de exemplo sobre o impacto negativo do Fundef na educação infantil ler: Fernandes e Lourenço (2009), Guimarães (2011). Contudo estudos de Pinto e Correa (2020) mostram que, apesar do Fundef, o acesso à creche teve crescimento notório. “No período de 1988 a 2007 a taxa cresceu 13 pontos percentuais (p.p), enquanto no período de 2007 a 2017 esse crescimento foi de 12 p.p” (PINTO; CORREA, 2020, p. 6). Uma explicação dos autores é que o PNE (BRASIL, 2001) definiu 50% de atendimento para a creche o que incentivou políticas de acesso pelas prefeituras.

1997 e 2015. Nos moldes de uma sociedade construída sob o arcabouço da democracia, esse movimento de mudança deve refletir a busca por mecanismos legais e políticas públicas educacionais, progressivamente, melhores; cada percurso histórico revela gradativos avanços para o alcance da universalização da Educação Básica, com qualidade referenciada e orientada socialmente para a valorização das pessoas, alunos e profissionais, na socialização do saber.

Entretanto, muitas dessas alterações analisadas por Saviani (2016b), que incidiram diretamente na educação infantil e outras que seguiram, fizeram parte de um processo dificultoso para o acesso às escolas e ao conhecimento por meio da educação. O quadro a seguir mostra uma seleção de leis que trouxeram mudanças à LDB entre os anos de 2005 e 2019, sendo que, em cada lei analisada, deu-se evidência às modificações que impactaram na educação infantil conforme o Quadro 4. Esse período foi delimitado a partir dos interesses desta pesquisa ao buscar indícios das manobras tangenciais tanto legislativas como dos textos de políticas públicas; percebe-se que, no ano de 2005, iniciou-se uma estratégia de fragilização da educação infantil com a aceitação das crianças de seis anos no ensino fundamental.

Sabe-se que o avanço das medidas legislativas, embora não garantam o concretizar de ações por meio de políticas públicas, constitui um importante instrumento para salvaguardar a efetivação do direito à educação e a busca pela igualdade de acesso das populações, sobretudo, de baixa renda. Nesse sentido, o estudo do aparato legal é útil para se observar as possibilidades e limitações para a educação infantil em meio a tantas mudanças.

Optou-se pelo clássico critério cronológico na sequência temporal a partir da criação das leis, contudo, em algum momento do texto, por questão temática, retrocede-se ou avança-se no tempo na tentativa de dar a ênfase aos pontos de reflexões e as inter-relações fundamentais, assim como as ligações e as mediações pertinentes. Seguindo a sequência proposta no Quadro 4, a lei 11.114 de 16 de maio de 2005 (BRASIL, 2005) mudou o Artigo seis da LDB quanto à idade de matrícula do ensino fundamental, que, por sua vez, passou a receber as crianças de seis anos, assim, o segmento da pré-escola limitou-se a receber as crianças de quatro e cinco anos. Essa lei modificou também o Artigo 32 da LDB, que passou a dizer: “O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública a partir dos seis anos, [...]”. Posteriormente, foi aprovada a lei 11.274 de seis de fevereiro (BRASIL, 2006a) que, mais uma vez, mudou o artigo 32 que orienta: “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-

se aos 6 (seis) anos de idade [...]”. Essa é uma grande inovação no ensino fundamental, que, na época era a única etapa obrigatória da Educação Básica, e acabou reestruturando a etapa anterior: a educação infantil.

Quadro 4 - Leis que modificaram o texto da LDB (9.394/1996) no período de 2005-2019: incidências na educação infantil

Lei	Assunto	Artigos modificados
11.114/2005	Matrícula a partir de 6 anos no ensino fundamental	Art. 6 e 32
11.274/2006	Ensino fundamental de 9 anos	Art.32
11.301/2006	Funções do magistério	Art. 67, § 1
11.330/2006	Obrigações do município	Art. 87, § 3
11.700/2008	Vaga próxima a residência no mês que completar 4 anos	Art.4, inciso X
11.769/2008	Ensino de música na Educação Básica	Artigo 26, § 6
12.013/2009	Informações aos pais	Art.12, inciso VII
12.014/2009	Profissionais de educação	Art.61, inciso I, II, III e § único I, II, III.
12.796/2013	Educação obrigatória dos 4 anos aos 17 anos e outros	Art. 3, inciso XII, art. 4 inciso I (a, b, c), inciso II; III, IV, VIII; art. 5 § 1º, inciso I, II, III; arts. 6, 26, 29, art. 30 inciso II, art. 31 inciso I, II, III, IV, V; arts 58, 59, art.60 § único, art. 62 § 6º, art. 62ª § único, art. 67 § 3º
13.234/2015	Alunos com altas habilidades	Art.9, inciso IVA, Art. 59-A
13.278/2016	Ampliação do ensino de artes	Art. 26, § 6º
13.415/2017	Formação de professores para a Educação Básica	Art. 24, inciso I, art. 26 § 2º, art. 61 inciso IV, V, § único, art. 62 § 8º
13.478/2017	Processo seletivo diferenciado para os profissionais do magistério	Art.62B § 1, 2, 3
13.632/2018	Educação especial com início na educação infantil	Art. 03, inciso XIII, Art. 58, § 3
13.663/2018	Inibição da intimidação sistemática no ambiente escolar	Art.12, inciso, IX e X
13.716/2018	Atendimento escolar em regime hospitalar ou domiciliar	Art. 4A
13.796/2019	Direito de falta escolar por questão religiosa	Art.7-A, inciso I, II, § de 1 a 4.
13.803/2019	Notificação ao Conselho Tutelar	Art.12, inciso VIII
13.868/2019	Categorias de instituições privadas	Art. 16, inciso II, art.19, inciso III, § 1, 2, revoga Art.20

Fonte: BRASIL (1996c). Organização da autora: Bessa (2022).

As leis 11.114/05 e 11.274/06, que retiraram a criança de seis anos do campo da educação infantil, são um indicativo, no entendimento de Campos (2017, p.2), das grandes dificuldades de o sistema de ensino municipal absorver as pré-escolas, em que, para essa estudiosa, “a superação de um modelo que a entende como apêndice inferior do ensino fundamental também tem sido difícil”. Por mais, havia, desde a década de 1990, uma forte pressão da população por vagas para as crianças de seis anos, e a alternativa de inclusão dessa faixa etária ao ensino fundamental, prática que já acontecia em várias escolas, foi mais viável financeiramente do que a ampliação das escolas de educação infantil. Sobre isso, assevera Saviani (2020, p. 3):

Na verdade, a antecipação do início do Ensino Fundamental para os seus anos de idade era uma reivindicação dos prefeitos, o que devia ao FUNDEF que absorvia 60% dos recursos educacionais de estados e municípios destinados ao Ensino Fundamental. [...] Daí a reivindicação dos prefeitos de modo a possibilitar que o então último ano da educação infantil pudesse ser coberto com recursos do FUNDEF.

Tal fato dá-se em conformidade ao conceito que Saviani (2020, p. 3) chama de “improvisação” e que “[...] se manifesta no fato de que, para cada ponto que se levanta como importante, busca-se logo aprovar uma emenda constitucional, uma lei ou baixar um decreto ou portaria sem atentar para sua efetiva necessidade e sua justaposição [...]”. Revelou-se desnecessária essa ampliação do ensino fundamental, pois tornou-se esforço inútil a grande confusão que gerou para os pais e as secretarias de educação, com prejuízos para a criança de seis anos⁶⁹ e o desmonte da estrutura da primeira etapa, uma vez que logo se aprovou novo fundo para toda a Educação Básica e a ampliação do ensino obrigatório a partir dos quatro anos, como se verá.

Já a lei 11.301, de dez de maio de 2006 (BRASIL, 2006b) mudou o Artigo 67 da LDB no que diz respeito à concepção de “funções do magistério”, ou seja, sinaliza que fazem parte do trabalho do professor as atividades de gestão, como diretor de unidades escolares e coordenadores pedagógicos. Assim, o Artigo 67 parágrafo primeiro diz: “a experiência docente é pré-requisito profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino”. Em relação aos profissionais de gestão das instituições de atendimento à primeira infância, anteriormente à legislação em vigor, a escolha desses profissionais abrangia assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais. A partir do momento em que a instituição de educação infantil está na esfera da educação, passou-se a entender que os professores, sobretudo os pedagogos, são os profissionais adequados, conforme LDB (BRASIL, 1996b).

Ao que se refere à lei 11.330 de 25 de julho de 2006 (BRASIL, 2006c), ela alterou o Artigo 87 da LDB, trazendo uma nova redação ao enunciado do terceiro parágrafo, que versa Das Disposições Transitórias, que, por sua vez, institui a década da educação. Tal parágrafo antes dizia: “Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União [...]” e passou a registrar: “O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União devem:[...]”. A

⁶⁹ As escolas de educação infantil constituem-se espaços mais apropriados para a criança de seis anos, com banheiros e mobiliários adequados, por exemplo. Para Nereide Saviani (2012), a educação obrigatória brasileira poderia ampliar-se, como é em muitos países, com a criança de seis anos na educação infantil e estender-se progressivamente. Mas o que estava em jogo era uma questão orçamentária e, pedagogicamente, havia a pressão pela alfabetização das crianças de seis anos.

partir deste enunciado, seguem os respectivos incisos que devem ser assumidos, não apenas pelo município, mas também pelos estados.

Em verdade, o tema da sobrecarga dos municípios com as suas funções de promoção do ensino fundamental e da educação infantil, após a aprovação da Constituição Federal e da LDB, sempre despertou grande preocupação por parte dos especialistas da educação. Gracindo (1998, p.185) em análise à LDB, em 1998, já dizia que, com “[...] a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o município passa a ter atribuições e responsabilidades não experimentadas anteriormente”. Uma nova função para as secretarias de educação municipal foi assumir todas as instituições de educação infantil, ou seja, as creches e as pré-escolas que estivessem alocadas nas secretarias de assistência social.⁷⁰ Para tanto, foram feitas reorganizações diversas, passando, necessariamente, pelo currículo, contratação de professores⁷¹ e a adequação da estrutura física. Tarefa difícil! Ainda mais sem recursos bem definidos, assim, os municípios estiveram sozinhos durante a vigência do Fundef.

A lei 11.700, de 13 de julho de 2008 (BRASIL, 2008a) inclui o inciso X no Artigo quatro, sobre o dever do Estado com a educação, da LDB, que diz: “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade”. Essa garantia de matrícula próxima à residência da criança faz parte de um esforço para que o direito alcance a todas as crianças. Por mais, esse inciso trata de forma precisa a entrada da criança na pré-escola, quer dizer, exatamente, quando completa quatro anos, o que fornece segurança para que as secretarias de ensino municipais tomem decisões quanto às matrículas, de outro modo, como foi o caso da idade de corte para a entrada no ensino fundamental, instalou-se a polêmica, por causa das brechas de LDB sobre esse tema, pois o Artigo 30, inciso dois, reza que a pré-escola é para as crianças de quatro e cinco anos, o que abriu para interpretações diferentes com relação ao tempo de intervalo entre cinco anos e seis anos. Sobre essa temática do corte etário na educação infantil e no ensino fundamental, a publicação da Resolução número dois do Conselho Nacional de Educação (CNE), do dia nove de novembro de 2018 (CNE, 2018a),

⁷⁰ Esse processo foi analisado na tese de Franco (2015), que, dentre outros, discute a transição da educação infantil das secretarias de assistencial para a secretaria de educação.

⁷¹ Nessa época, houve intensa discussão sobre a formação de professores e foi aprovada as Diretrizes Nacionais para o curso de graduação em Pedagogia (DCNP), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). O artigo 2º assim orienta: “As Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia aplicam-se à formação inicial para o exercício da docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental” (CNE, 2006). Essas diretrizes instituíram o estágio supervisionado também em instituições de educação infantil.

parece colocar ponto final na discussão, pois foi publicada após decisão favorável do Supremo Tribunal Federal a data de 31 de março. O Artigo dois dessa Resolução orienta:

A data de corte etário vigente em todo o território nacional, para todas as redes e instituições de ensino, públicas e privadas, para matrícula inicial na Educação Infantil aos 4 (quatro) anos de idade, e no Ensino Fundamental aos 6 (seis) anos de idade, é aquela definida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, ou seja, respectivamente, aos 4 (quatro) anos e aos 6 (seis) anos completos ou a completar até 31 de março do ano em que se realiza a matrícula.

Já a lei 11.769, de 18 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008c), torna obrigatória a música como componente curricular das artes na Educação Básica, matéria do Artigo 26, parágrafo seis da LDB. Cabe já informar que essa redação é novamente mudada, ampliando ainda mais o campo das artes na escola, por meio da lei 13.278 de dois de maio de 2016 (BRASIL, 2016b): “as artes visuais, a dança, a música e o teatro são as linguagens que constituirão o componente curricular de que trata o parágrafo segundo deste artigo”. O Artigo 26, no parágrafo dois, incentiva que esse ensino valorize as expressões culturais regionais. A pedagogia histórico-crítica entende que o ensino, também o das artes, trabalha com múltiplos elementos culturais, mantendo, “[...] continuamente, presente a vinculação entre educação e sociedade.” Assim, no ensino, “o ponto de partida deve ser a prática social (primeiro passo), que é comum a professor e alunos” (SAVIANI, 2018a, p. 56). Contudo o professor e os alunos estão em níveis diferentes de compreensão da prática social, pois o primeiro tem uma compreensão denominada de “síntese precária”,⁷² conforme explica Saviani (2018a, p. 56), e os alunos apresentam uma compreensão chamada de “caráter sincrético”, ou seja, o conhecimento coloca os sujeitos do processo de ensino e aprendizagem em situações diferentes, mas esta condição não os impede de desenvolver de forma efetiva a mediação do conhecimento, por parte do professor, nem de os alunos chegarem a catarse, ou seja, a apropriação de novos conhecimentos.

Trata-se de se apropriar dos instrumentos teóricos e práticos necessários ao equacionamento dos problemas detectados na prática social. Como tais instrumentos são produzidos socialmente e preservados historicamente, a sua apropriação pelos alunos está na dependência de sua transmissão direta ou indiretamente por parte do professor (SAVIANI, 2018a, p. 57).

No que diz respeito à lei 12.013, de seis de agosto de 2009 (BRASIL, 2009a), altera o Artigo 12 da LDB sobre as incumbências dos estabelecimentos de ensino, inciso VII, que tinha a primeira redação: “informar pai e mãe e responsáveis sobre a frequência e o

⁷² Saviani (2018a, p. 56) mostra que a síntese do professor é precária, uma vez que a sua prática pedagógica exige “[...] uma antecipação do que lhe será possível fazer com os alunos cujos níveis de compreensão ele não pode conhecer, no ponto de partida, senão de forma precária”.

rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica”, e, portanto, passou a enunciar: “informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica”. Na educação infantil, essa comunicação entre escola família acontece diariamente na porta da sala, não constituiu inovação. Sendo as crianças pequenas dependentes dos pais para levá-las e buscá-las, tem-se facilitada a interação entre os profissionais e as famílias, tornando mais possível essa importante parceria (DIDONET, 2014).

Nesse ano de 2009, também foi aprovada a Lei 12.014 (BRASIL, 2009b) no dia seis de agosto. Essa lei muda a redação do Artigo 61, que, antes, iniciava descrevendo a formação de professores – que ganhou espaço em parágrafo único – e cedeu lugar para especificar quem são os profissionais da educação:⁷³

I- professores habilitados em nível ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II- trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação de diploma em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III- trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em áreas pedagógica ou afim.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I- a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II- a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III- o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.

As questões relacionadas à carreira docente e à formação de professores interessam à educação infantil, visto que muitas frentes de luta se fazem necessárias, quando se pensa na efetivação do direito. Assim, esses temas influenciam diretamente na qualidade da oferta e a garantia do acesso ao conhecimento. Quando a LDB, a partir dos espaços de tensão do campo profissional, passa a descrever quem são os profissionais da educação, ajuda em muito no desenvolvimento de novas práticas de contratação e de formação desses profissionais na educação infantil. Historicamente, a atuação na creche e na pré-escola construiu-se um trabalho com conotação doméstica, sendo feito por mulheres, visto que persistiu o entendimento de uma atividade para leigas com “dom” para cuidar de crianças, forjando,

⁷³ Atende parte da prescrição da EC 53 (BRASIL, 2006f), que inclui o parágrafo único do Artigo 206 da Constituição Federal, sobre a necessidade de discriminar as categorias de trabalhadores considerados da educação.

neste sentido, uma identidade frágil, desvalorizada socialmente e que dispensa formação (BARBOSA, 2011, KRAMER, 2011, SILVEIRA, 2015). Essas contradições, na perspectiva de Barbosa (2011, p. 389), exigem que os profissionais da área da educação tenham um olhar político para a questão, no sentido de formular projetos inovadores na formação de professores da educação infantil, “a fim de superar a condição marginal”.

A lei n. 12.796, aprovada no dia quatro de abril de 2013, trouxe muitas modificações para a LDB, sobretudo, amplia a educação obrigatória no Brasil como foi previsto pela EC 59 (BRASIL, 2009c), esta Emenda será discutida na próxima seção. As regulamentações advindas dessa Emenda exigiram a organização da lei 12.796,⁷⁴ 04 de abril de 2013 (BRASIL, 2013),⁷⁵ por meio da qual se possibilitou a nova redação da LDB, valendo registrar que a origem dessa lei foi o Projeto de Lei (PL) n.5.395/2009 (DIDONET, 2014) com objetivo de registrar, na LDB, a admissão de professor formado em nível superior, não mais em nível médio. Brzezinski (2014, p. 133), ao analisar essa lei, diz que ela provocou grande impacto nas políticas públicas educacionais no Brasil, “[...] no financiamento da educação, na formação de professores e valorização dos profissionais da educação, na reorganização da dinâmica organizacional da educação básica e nas diretrizes curriculares nacionais da educação básica e superior”.

Assim, passa-se a analisar a repercussão da lei 12.796 na LDB, limitando-a às questões que têm maior relação com educação infantil. Essa Lei inclui, no Artigo terceiro, dos princípios da educação, inciso XII, a redação: “consideração a diversidade étnico-racial”. Mediante este constructo, toma-se mão dos dizeres de Nunes e Kramer (2013, p. 35), quando afirmam “que as crianças de todas as raças/etnias, religiões, classes sociais, origens e locais de moradia, gêneros [...] têm direito à educação [...]”. Já no Título III Do Direito à educação e do

⁷⁴ Toda vez que aparecer no texto desta pesquisa a lei 12.796, a referência será Brasil (2013).

⁷⁵ Didonet (2014), ao estudar sobre o caminho legislativo da lei 12.796/2013, esclarece que sua origem é o Projeto de Lei (PL) n.5.395/2009, da Presidência da República, cujo objeto era o Artigo 62 da LDB. A intenção era não mais admitir a contratação de professores com formação normalista, ou seja, de nível médio nas séries iniciais do ensino fundamental e, ainda, criar um parágrafo com nota mínima nos processos de seleção para os cursos de graduação de formação docente. Já se registra o preconceito pra com a educação infantil, nessa matéria. Mas outras necessidades foram acrescentadas nesse PL, como a adequação da idade na educação infantil, devido a EC 53 (Brasil, 2006f), também a mudança da expressão “educandos com necessidades especiais” para “educando com deficiência”, além da polêmica relacionada à formação de professores e à capacidade dos municípios de contratarem professores de nível superior nas diversas regiões. Na Câmara, esse Projeto foi registrado como PLC n.280 onde os debates foram prolongados e mais temas foram sendo acrescentados como, por exemplo, o corte da idade no ensino fundamental. Por falta de apoio na Comissão da Educação no Senado, essas temáticas voltam com nova PL (6.755) na Câmara, nesse ínterim, foi aprovada a EC 59 (BRASIL, 2009c) e, logo, a lei 12.796 acabou por objetivar regulamentar as mudanças trazidas por essa Emenda, que contemplou parte de várias discussões anteriormente debatidas.

Dever de Educar, Artigo quarto da LDB foi reescrito para ampliar a obrigatoriedade à educação:

Art.4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola;

b) ensino fundamental;

c) ensino médio;

II- educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

III- atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV- acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; [...]

VIII- atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; [...]

Como se vê, esse Artigo quarto é modificado para designar a nova educação obrigatória, sendo que o inciso I antes rezava: “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”; já o inciso II é suprimido, pois já não faz falta: “universalização do ensino médio gratuito”; no atual inciso II, o texto atualizou a faixa etária da educação infantil. A lei 12.796 também troca o termo “educando com necessidades especiais” para, como se pode constatar, “educandos com deficiência”; inclui o atendimento especializado para alunos com transtornos globais e altas habilidades para toda a Educação Básica (inciso III), também assegura ensino para quem não pode estudar na idade esperada (inciso IV) e a garantia dos programas suplementares, agora ampliados para a educação básica, antes, somente para o ensino fundamental (inciso VIII).

O Artigo quinto segue também detalhando o acesso à educação obrigatória como direito público subjetivo, que atende às prescrições da EC 59 (BRASIL, 2009c) e dá a segurança aos gestores de sistemas de ensino, visto estar claro no texto da educação. Assim, esse Artigo passa a afirmar: “o acesso à educação obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo”. Ainda no Artigo quinto, é bom elucidar que foi mudada a redação do parágrafo primeiro, que amplia o recenciamento (inciso I), não apenas do ensino fundamental, mas da Educação Básica, quer dizer, os bebês, todas as crianças e os jovens. Ademais, deve-se identificar aquelas pessoas adultas que não concluíram os cursos e a necessidade de que haja chamada pública (inciso II) e, também, registra a importância do poder público zelar, junto à família,

para que haja frequência por parte do aluno (inciso III). A lei 12.796 modificou, em sequência, o Artigo sexto, que fixa o dever dos pais ou dos responsáveis de realizar a matrícula das crianças no âmbito da Educação Básica a partir dos quatro anos.

Em suma, a LDB é reorganizada, nesse artigo, no sentido da promoção da ampliação do ensino obrigatório, agora incluindo a pré-escola e o ensino médio, contudo estes já eram direitos mesmo fora da obrigatoriedade. A nova redação também acolhe mais um “pedaço” do direito dos bebês e das crianças pequenas, melhor dizendo, para que haja a inclusão da creche em programas suplementares da educação, mas o acesso à creche também já era direito. Em verdade, direitos no papel que precisam tornar-se realidade para todas as crianças. Assim, a “protelação” é uma característica das políticas educacionais brasileiras, posto que muitas dessas mediadas poderiam ter sido implementadas desde a década de 1990, mas tardaram diante das orientações de natureza liberalizantes do Estado. Saviani (2020, p.3) ressalta que a “protelação significa o adiamento constante do enfrentamento dos problemas”. E a política educacional brasileira segue protelando quando não tornar direito público subjetivo o acesso à creche, mostrando os caminhos cambiantes das medidas legais para com a concretização do direito.

O Artigo 26 da LDB também sofre mudanças com a lei 12.796, indicando que a educação infantil também deve organizar o seu currículo em perspectiva de base comum e uma parte diversificada. Esse debate sobre a base nacional comum ganha força, segundo Barbosa, Silveira e Soares (2019), a partir do ano de 2014. Cita-se o Artigo 26 com a redação atual e a anterior, respectivamente:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

O leque dessa lei trouxe modificações nos Artigos 29 e 30, quanto à idade da educação infantil, e outras bem mais radicais no Artigo 31. Cita-se, imediatamente, o texto atualizado e, em sequência, o texto antigo:

Art.29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II- pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras

comuns:

I- avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II- carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III- atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV- controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V- expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

Art.29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis (seis) anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II- pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na escola infantil, a avaliação far-se-á mediante o acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Engendram-se, pois, muitas modificações que incidiram sobre as instâncias administrativa municipais, com diversos desafios no que diz respeito à universalização da pré-escola, também quanto às readequações administrativas e aos aspectos técnico-burocráticos. Os profissionais envolvidos com a primeira etapa têm tido o trabalho de repensar a avaliação (inciso I), tema que foi, segundo Campos (2017), em boa medida, negligenciado na educação infantil e as pesquisas pouco desenvolvidas. No que tange à avaliação na educação infantil, há que se considerar que esse processo diz respeito não apenas ao desenvolvimento da criança ao longo de seu percurso na educação infantil, mas também à avaliação das condições de oferta da primeira etapa pelos sistemas municipais.

A LDB passa a exigir um controle maior de frequência e o cumprimento dos 200 dias letivos (inciso II). Esse acompanhamento quanto à presença da criança na escola não é novidade, é comum que as secretarias de ensino municipal façam o controle detalhado, até porque, se uma criança deixa de frequentar a escola, por qualquer motivo, essa vaga tem de ser reocupada por outra criança da lista de espera, assim, para Didonet (2014, p.160), “há uma racionalidade na exigência da frequência: os bebês estão ocupando vagas na creche que não são suficientes para todos”. A exigência de frequência das crianças é, pelo menos, 60% da carga horária (inciso IV), mas o texto legal não prevê nenhuma ação decorrente do não cumprimento. Para Didonet (2014, p.157), “esse dispositivo visa assegurar o direito das crianças a uma certa intensidade de interações e de experiências que produzam aprendizagem”. Em que pese esse entendimento, o fato é que o tema da incidência de faltas das crianças matriculadas na educação infantil não configurou em penalidade prevista pela

LDB, nem em impedimento de nova matrícula ou progressão para o ensino fundamental. Finalmente, sobre a documentação no aspecto técnico-burocrático, a LDB instituiu a expedição de documento (inciso V) para atestar o processo de desenvolvimento e aprendizagem da criança na educação infantil, seja para encaminhamento a outra escola de primeira infância, seja a uma escola de ensino fundamental.

Para Didonet (2014), muitas questões deveriam ter tido maior possibilidade de debate no processo das alterações sofridas na LDB pela lei 12.796 de 2013 no que concerne à educação infantil. Uma questão é a obrigatoriedade da pré-escola, que reforça, sim, o dever do Estado, mas coloca nos pais a responsabilidade de matricular as crianças de quatro e cinco anos, culpando-os caso não isso seja feito. Ora, sabe-se que a problemática não se centra em famílias desinteressadas, mas na incapacidade do poder público municipal de atender à demanda. Concorde-se com Didonet (2014, p.150), ao afirmar que “[...] isso poderia ser obtido estendendo, literalmente, o conceito de direito público subjetivo à educação infantil, não precisando recorrer ao princípio da obrigatoriedade”.

Outro desafio agudizado com a proposição da obrigatoriedade⁷⁶ da pré-escola é a desarmonia no interior da educação infantil, pois a creche, mais uma vez, se enfraquece em relação ao segmento da pré-escola, que já vinha recebendo maior atenção tanto por pressão das demandas das famílias, quanto devido a uma brecha deixada na Constituição Federal no ato de sua aprovação e que foi alterada por meio da EC 53 (BRASIL, 2006f), emenda que será analisada na seção que se segue. Destaca-se, assim, a omissão cometida no Artigo 30 da carta constitucional sobre a Competência educativa dos Municípios, inciso VI, que rezava: “manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (BRASIL, 1988). Vê-se que as prefeituras tinham em mãos um mecanismo jurídico poderoso para desvencilhar-se da grande dificuldade em que foram enredadas, quando tiveram de assumir, definitivamente, a educação infantil, pois esse inciso constitucional extraiu a creche dos ditos programas de educação, mesmo sendo o direito à creche legítimo.

Emerge daí grande ambivalência dos dizeres legais, permitindo aferir a reconfiguração do direito via mecanismos jurídicos atendendo, servilmente, aos interesses neoliberais. Cabe verificar que a Constituição Federal, no Artigo 206, sobre os princípios do ensino, inciso I

⁷⁶ Interessante lembrar que foi em 1834 que a Constituição Política do Império do Brasil declarou o ensino primário obrigatório. Somente em 1971, com a lei 5.692, o ensino obrigatório foi ampliado para oito anos, chamado, na época, de primeiro grau. Em 2006, o agora nomeado ensino fundamental, passa a ser obrigatório com duração de nove anos e, finalmente, com a EC59 de 2009, a educação básica torna-se obrigatória, excluindo a creche (DIDONET, 2014).

assevera: “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; mas uma vez, verifica-se que o texto constitucional dá um encaminhamento por um viés e retira por outro. A creche segue desvalorizada, pois tal fato desastroso envolvendo o Artigo 30 da Constituição Federal levou 18 anos para ser reparado (EC 53 Brasil, 2006f), inevitavelmente, são gerações de crianças subtraídas de seu direito de frequentar uma escola de educação infantil no segmento da creche. Tal evento acentua a tese de que, com relação ao acesso à educação infantil, existe uma omissão do Estado, com o uso de instrumentos legais de escape o que dificulta a quebra desse processo conflituoso e contribui para a negligência. Com efeito, tem-se em 2009 (EC 59 Brasil, 2009c), a obrigatoriedade da pré-escola e, mais uma vez, a creche fica à margem do processo. Eis nisso o par dialético *acesso e exclusão*. “Na realidade, o preceito constitucional de não obrigatoriedade de atendimento de crianças de zero a 3 anos pela escola pública impulsiona a oferta por instituições privadas” (BRZEZINSKI, 2014, p.135).

Os efeitos da lei 12.796 sobre o Artigo 58 da LDB limitou-se a mudar o termo “educando com necessidades especiais” para educandos com deficiência. E, ainda, o Artigo 59, retirando o termo “necessidades especiais”, como pode se ver: “os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”. E sobre esse assunto tem-se, ainda, o parágrafo único do Artigo 60, que versa sobre a necessidade do poder público encontrar alternativas para ampliar o atendimento de educandos com deficiência. Embora essas medidas incidam diretamente sobre a educação infantil, o tema da educação para alunos com deficiência, muito complexo, e, também, o trabalho com crianças com altas habilidades não fazem parte dos interesses desta pesquisa, assim, limita-se apenas à descrição da mudança de redação.

A análise da lei 12.796 direciona-se, agora, para o Artigo 62, em que se mostrará a primeira versão desse Artigo e as mudanças com essa lei (Quadro 5). Cabe também já mostrar a alteração mais recente dessa matéria com a lei 13.415 (BRASIL, 2017a).

Sabe-se que, quando a LDB foi aprovada em 1996, instituiu-se a década da educação no Título IX, Das Disposições Transitórias, sendo que, no parágrafo quatro, indicava: “até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”. Além da Lei 12.796 não atender ao seu propósito inicial – não mais permitir a contratação de professores sem formação de nível superior –, esse dispositivo ainda revogou o parágrafo quarto que dava esse indicativo. Como afirma Saviani (2020), a “protelação” é um dos principais problemas da educação no Brasil.

Quadro 5 - Mudanças no Artigo 62 da LDB (9.394/1996), 1996, 2013 e 2017

Redação original de 1996	Redação dada pela Lei 12.796/2013	Redação dada pela Lei 13.415/2017
Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.	Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.	Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

Fonte: BRASIL (1996b). Organização da autora: Bessa (2022).

Mesmo em um país tão grande e diverso como o Brasil, com as dificuldades que se conhecem, é inadmissível que ainda se permita a atuação na educação infantil e no ensino fundamental de professores que não de nível superior⁷⁷. Brzezinski (2014, p. 139) revela que os governos locais, estaduais e municipais, continuam contratando profissionais de cursos médios porque são muito mais baratos nas folhas de pagamento, e “[...] a União estimula a manutenção desse nível elementar destinando recursos a programas emergenciais para formar o professor normalista [...]”⁷⁸. São problemas crônicos que persistem mesmo diante de novas leis. É a fábrica de crises das políticas neoliberais (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012).

As modificações no Capítulo 62 da LDB pela a lei 12.796 se alargaram ainda mais, ao incluir os parágrafos quinto e sexto, o Artigo 62A e parágrafo único:

§ 5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior.

§ 6º O Ministério da educação poderá estabelecer mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em

⁷⁷ A Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2021), dados do Censo Escolar de 2020, informa que o Brasil tem 1.191 professores contratados para desenvolver a docência na creche com apenas ensino fundamental, e, na mesma condição, 988 assumindo turmas de pré-escola (um total de 2.179); atuando com capacitação em nível médio são 64.641 na creche e 63.346 na pré-escola (total de 127.987); já com formação de nível superior são 240.407 professores lecionando nas creches brasileiras e nas pré-escolas 263.702 (total de 504.109). Assim, como se pode concluir, o número de educadores atuando sem formação superior é bastante expressivo.

⁷⁸ Um exemplo desta ação da União na formação de professores para a educação infantil é o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil), iniciado em 2005. O ProInfantil “é um curso em Ensino Médio, a distância, na modalidade Normal. Destina-se aos profissionais que atuam em sala de aula da educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais de ensino – e da rede privada, sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não sem a formação específica para o magistério” (MEC, 2020c). Trata-se de uma iniciativa do MEC na busca por promover o que determina a LDB quanto à titulação mínima dos professores de educação infantil. Para Barbosa (2011, p. 395), este programa “[...] aparece como emergente do sistema, que ainda tem de construir uma política efetiva de formação de professores [...]”.

cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação – CNE.

Art.62 A formação dos profissionais a que refere o inciso III do art.61 far-se-á por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas.

Parágrafo único Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a que se refere o caput, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação.

A discussão sobre a formação de professores⁷⁹ extrapola os limites desta pesquisa, contudo o tema é de suma importância para o direito à educação infantil com acesso ao conhecimento, assim, vale lembrar os esforços envidados para se promover processos de formação docentes consolidados por meio da aprovação da Resolução dois, de primeiro de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduandos e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada (CNE, 2015).⁸⁰ Essa Resolução emergiu desse contexto de mudanças na LDB, na construção do novo Plano Nacional de Educação (PNE) (2014) e caminhou na busca de uma política nacional de formação de professores. Dourado (2015, p. 315) mostra que “[...] as referidas DCNs se direcionam à formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica, a partir da definição de base comum nacional articulada e essas dinâmicas formativas”. Essa Resolução⁸¹ foi fruto de amplo debate envolvendo os entes federados, os sistemas de ensino, as instituições de ensino superior, instâncias representativas de classe, enfim, o segmento da educação se mobilizou.

E, concluindo, a última mudança promovida pela Lei 12.796 foi no Artigo 67, parágrafo terceiro: “a União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação”. Adiantando para outra lei que também trouxe modificações para a LDB, destaca-se, no ano de 2015, a lei 13.234 (BRASIL, 2015) de 29 de dezembro, que incluiu o inciso IV-A, no Artigo nono, “estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação”.

⁷⁹ A título de sugestão sobre a formação de professores, ler Gatti (2019).

⁸⁰ Sobre o tema, ler Dourado (2015, 2016).

⁸¹ Em resumo, os princípios norteadores das DCN (CNE, 2015) são: uma formação em sólida orientação teórica e interdisciplinar, assim como trabalho coletivo e interdisciplinar, forte unidade entre teoria e prática, valorização dos profissionais da educação e compromisso social, bases da gestão democrática, regulação e avaliação dos cursos de formação.

E ainda o Artigo 59-A, que reza que o poder público fará um cadastro nacional destes alunos definidos no Artigo nono para o fomento de políticas públicas. Todos esses procedimentos se estendem à educação infantil como primeira etapa da Educação Básica.⁸²

Seguindo para o ano de 2017, a lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017⁸³ (BRASIL, 2017a), que traz a mudança da redação do Parágrafo segundo do Artigo 26, no sentido de atualizá-lo: “o ensino das artes, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório da educação básica”. Altera também o Artigo 62, como já se viu no quadro seis, em que foi excluída a palavra “universidade” na formação de professores e inclui, também neste Artigo, o parágrafo oitavo que versa: “os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular”. Atendendo a essa prescrição, tem-se a Resolução dois de 20 de dezembro de 2019, do CNE (CNE, 2019), que define novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a formação Inicial de professores (BNC-Formação), em um movimento de retrocesso e sem participação coletiva (FREITAS, 2019b), em que se construiu e instituiu essa Resolução, atropelando o processo que resultou nas DCNs de 2015 (CNE, 2015). São as “falhas endêmicas”, presentes nas reestruturações do neoliberalismo, em que se destroem as bases de um processo bem sucedido e gera uma crise, para, então, propor novo projeto e, assim, sucessivamente, tornando a crise o novo normal (BRENER, PECK E THEODORE 2012, p. 23).

Em permanência nesse tema da formação de professores, cita-se, também, o acréscimo, promovido pela lei 13.478 de 30 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017b), com Artigo 62B e os respectivos parágrafos como transcritos:

Art. 62B O acesso de professores das redes públicas de educação básica a cursos superiores de pedagogia e licenciatura será efetivada por meio de processo seletivo diferenciado.

§ 1º Terão direito de pleitear o acesso previsto no caput deste artigo os professores das redes públicas municipais, estaduais e federal que ingressaram por concurso público, tenham pelo menos três anos de exercício da profissão e não sejam portadores de diploma de graduação.

⁸² É importante dar evidência para o Marco Legal para a primeira infância aprovado pela lei 13.257 de oito de março de 2016 (BRASIL, 2016a). Essa lei partiu do PL 6.998/2013. O Marco Legal define quais são os direitos da criança de até 6 anos. Dentre os dizeres dessa lei, destaca-se a visão da criança como sujeito de direitos, respeito à individualidade, participação da criança, conforme sua capacidade, na definição de ações para o seu bem estar, redução das desigualdades sociais, envolvimento da sociedade nas iniciativas de bem estar da criança, ações de prioridades para a criança envolvendo saúde, alimentação, nutrição e educação infantil; assistência à família, lazer e proteção.

⁸³ Essa é a fatídica lei da reforma do ensino médio em que a sociedade assistiu aos atropelos a aprovação de muitas mudanças polêmicas como, por exemplo, a centralidade das disciplinas obrigatórias em português e matemática; a fluidez de disciplinas como história, geografia e sociologia, 40% da carga horária que poderá ser feita a distância e o reconhecimento do professor com notório saber (FREITAS, 2019a).

§ 2º As instituições de ensino responsáveis pela oferta de cursos de pedagogia e outras licenciaturas definirão critérios adicionais de seleção sempre que ocorrerem aos certames interessados em número superior ao de vagas disponíveis para os respectivos cursos.

§ 3º Sem prejuízo dos cursos seletivos a serem definidos em regulamento pelas universidades, terão prioridade de ingresso os professores que optarem por cursos de licenciatura em matemática, física, química, biologia e língua portuguesa.

Percebe-se que muitas questões do campo da formação de professores e da carreira docente foram contempladas nas modificações da LDB desde sua aprovação, contudo nada tem sido dito sobre os profissionais de apoio (auxiliares de creche, recreacionistas) que atuam nas instituições de educação infantil e que, não poucas vezes, assumem o lugar de professores, mas que não têm formação (ALVES, 2012). Silva (2011, p. 235) afirma que é urgente que essa questão seja considerada com maior empenho para que se criem os caminhos para que os trabalhadores da educação infantil tenham “[...] o reconhecimento como profissionais da educação, pois a natureza do seu trabalho, o espaço institucional onde atuam e a formação requerida são os mesmos dos demais profissionais”.

Agora, cita-se a lei 13.632 de 2018 (BRASIL, 2018a). Essa lei traz uma adição ao Artigo terceiro da LDB por meio do inciso XIII, que reza: “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”, que reforça a concepção geral de educação trazida pela LDB no sentido de que todos têm direito à educação em todas as idades, mas também um conceito mais novo ligado à empregabilidade e a adequação das pessoas às imposições do capitalismo. Retorna-se a essa ideia no capítulo três deste estudo. Como afirma Cury (2008, p.395), “resulta daí que a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. É dessa visão holística de ‘base’, ‘básica’, que se pode ter uma visão consequente das partes”. Essa lei também reelabora a redação do Parágrafo terceiro do Artigo 58 dizendo: “a oferta de educação especial, nos termos do caput deste artigo, tem início na educação infantil e estende-se ao longo da vida, observados o inciso III do art. 4º e o parágrafo único do art.60 desta lei”. A lei 13.663 de 14 de maio de 2018 (BRASIL, 2018b) estabelece mudanças no Artigo 12, incluindo os incisos IX e X para a promoção de ações nas escolas de combate à violência e a intimidação (*bullying*) e, simultaneamente, incentivar a cultura da paz.

A próxima lei que se destaca com modificações à LDB é a 13.716 de vinte e quatro de setembro de 2018 (BRASIL, 2018c), que adicionou o Artigo quarto A na LDB, que reza sobre a segurança que se deve dar aos estudantes que estão internados em hospitais ou em tratamento prolongados de saúde em casa, de terem atendimento escolar, “[...] conforme dispuser o poder público em regulamento, na esfera de sua competência federativa”. Percebe-

se que esse tema constitui um importante indicativo de inclusão social, sobretudo, ao aludir sobre o direito à educação, para que não se permita que muitas pessoas permaneçam invisíveis e, por isso, sem acesso ao direito de estudar. Na mesma linha de raciocínio, a lei 13.796 de três de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a) que, ao incluir o Artigo sétimo A, a LDB dá o direito do aluno de qualquer etapa de ensino ausentar-se das aulas “[...] no exercício da liberdade de consciência e de crença [...]” e, “[...] mediante prévio e motivado requerimento [...]”, a instituição de ensino deverá dar alternativas para repor provas/ atividades e sem prejuízo de frequência.

A penúltima lei que se evidencia é a 13.803 de 10 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019b). Esta muda a redação do inciso VIII, que estabelece a necessidade das escolas notificarem o Conselho Tutelar, no caso de alunos com 30% de faltas acima do que é permitido. É bom comentar que, anteriormente, havia o indicativo de notificar também o juiz da Comarca. Resta, ainda, compreender as modificações nos Artigos 16, 19 e a revogação de todo o Artigo 20 da LDB pela lei 13.869 de cinco de setembro de 2019 (BRASIL, 2019c). O Artigo 16 fixa entendimento sobre o sistema de ensino federal e o ensino superior privado, sendo que, sobre tal assunto, restringe-se apenas em dar essa informação, pois ultrapassa os objetivos desta pesquisa.

Os artigos 19 e 20 referem-se a uma discussão bastante intensa no campo educacional, que é o oferecimento de educação pública e privada e suas relações. O público e o privado, no caso brasileiro, “[...] é uma questão tanto do passado quanto do presente [...]” (VIEIRA; VIDAL, 2014, p. 93), mas, limitando-se ao contexto a partir da aprovação da Constituição Federal, suporte para a LDB, pode-se afirmar que houve um alargamento expressivo do espaço privado nas questões públicas. Sobre o texto da Constituição Federal, para Vieira e Vidal (2014, p. 93), “sua versão final acaba por traduzir-se em uma conciliação pelo alto, em que o público termina por ceder terreno ao privado”.

A Constituição Federal abriu brecha para a destinação de recursos públicos a instituições filantrópicas, conforme observa-se da leitura do Artigo 213:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidas a escolas comunitárias confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
I- comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
II- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Cabe também chamar a atenção para os parágrafos primeiro e segundo do mesmo Artigo por possibilitar, respectivamente, a destinação de bolsas de estudos para o ensino

fundamental e médio no caso de falta de vagas nas redes públicas e, ainda, de atividades universitárias de pesquisa e extensão. A Constituição Federal, nesses dizeres, revela aspectos claros da tênue fronteira entre o que é público e o que é privado na oferta educacional. Na visão de Adrião (2017, p. 1), essa abertura corresponde à privatização da educação pública via parcerias público-privadas, mas essa “[...] é entendida como a mantida e gerida diretamente pelo Estado [...]”. Para a estudiosa, o objetivo é “[...] a transferência da gestão da educação pública para o setor privado” (ADRIÃO, 2017, p. 2). Esse perfil foi impulsionado, em boa medida, com a Reforma do Estado, que, como se viu, abriu espaço para se criar um conjunto legal, que, estrategicamente, possibilita o envio de recursos públicos para entidades privadas por meio das parcerias no atendimento educacional.

No mesmo sentido, a LDB, legisla sobre o público e o privado na educação em que o Artigo 19, incisos I e II, da LDB, discrimina as instituições de ensino em categorias administrativas, separando, portanto, o que é público e o que é privado, isto é, escolas públicas do poder público e escolas privadas de direito privado, como se lê:

- I- públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II- privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Feitas essas ponderações, até o inciso II do Artigo 19, a lei da educação seguia indicando as categorias de instituições privadas em quatro, no Artigo 20 (incisos I a IV), especificando as instituições particulares no sentido estrito, ou seja, mantidas por pessoas físicas ou jurídicas e sendo um patrimônio próprio; as comunitárias sem fins lucrativos mantidas pela comunidade; as confessionais instituídas por grupos de pessoas físicas ou jurídicas e ligadas a alguma religião ou ideologia específica e; por fim, as filantrópicas. Contudo, com a lei 13.869 (BRASIL, 2019c), o Artigo 20 foi revogado:

- As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas categorias:
- I- particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
 - II- comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
 - III- confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específica e ao disposto no inciso anterior;
 - IV- filantrópicas, na forma da lei.

A lei 13.869 (BRASIL, 2019c), além de suprimir o Artigo 20, muda o Artigo 19 incluindo o inciso III e dois parágrafos, o que acaba por redefinir as categorias de escolas em

três: públicas, privadas e comunitárias como se lê:

III- comunitárias na forma da lei.

§ 1º As instituições de ensino a que referem os incisos II e III do caput deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específica.

§ 2º As instituições de ensino a que referem os incisos II e III do caput deste artigo podem qualificar-se como filantrópicas, na forma, da lei.

Sobre o tema, tem-se, ainda, o Artigo 77,⁸⁴ que, antes, partindo das definições dos tipos de instituições comentadas no Artigo 20, podia dizer mais claramente quais eram as instituições que poderiam ser contempladas com recursos públicos:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I- comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II- apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV- prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

A exclusão do Artigo 20 fragiliza, então, a abrangência da cobertura do tema na LDB, pois ficam menos evidentes as categorias de instituições reconhecidas pela lei e, conseqüentemente, dá brechas para a dúvida e os questionamentos em relação à destinação de recursos públicos. A redação atual é imprecisa, permite confusão e pode facilitar que, nos processos de concessão de financiamento público, acabe concedendo-se às escolas de mercado, o contrário do que diz o Artigo 213 da Constituição Federal, quer dizer, instituições com fins lucrativos. No caso da etapa da educação infantil, esse processo tem sido tenso, pois as leis orçamentárias têm facilitado o escoamento de recursos públicos para as entidades não lucrativas de direito privado, o que será mais bem discutido no tópico que se segue.

Em síntese, as modificações legais aqui analisadas evidenciam o movimento de busca pela concretude histórica dos benefícios constitucionais à criança pequena, em que se criam novas possibilidades no sentido de avançar ou retroceder na execução progressiva dos direitos, o que também reverbera na arena de lutas as necessidades velhas e novas que se apresentam no decorrer desses percursos. Diante de todo o exposto, pode-se constatar que as legislações ratificam o direito à educação infantil, mas também o modificam, o escondem, o tornam menor. Isso se percebeu tanto nos textos originais da Constituição Federal, como é o caso do Artigo 30, que omitiu as creches; como na LDB Artigo 11, que dá prioridade ao ensino

⁸⁴ Com fins de complementação sobre o tema, assinalem-se, ainda, os dois parágrafos do Artigo 77, cuja redação repete a do Artigo 213 da Constituição Federal, § 1º e 2º (BRASIL, 1988).

fundamental; assim como as mais novas formulações legais ao depreciar a creche, como na lei 12.796, que está isolada como único segmento da Educação Básica fora da obrigatoriedade.⁸⁵ Ademais, a educação infantil segue prejudicada com a decisão de manter professores com baixa qualificação nos quadros da Educação Básica, como consagrou a lei 12.796.

No âmbito desta tese, tais medidas legais e as políticas delas procedentes permitiram, de forma objetiva, construir o par dialético que contribui para a essa análise: *educação como direito social e reconfiguração do direito*. Assim, é possível afirmar que, nos campos normativo e prático, corrompe-se, contraditoriamente, com o processo de democratização de oferta de educação e salienta-se o entendimento da permanente omissão do Estado. Na sequência, dar-se-á centralidade às leis orçamentárias, emendas constitucionais e ao PNE (BRASIL, 2014), também para descortinar como o direito é modificado em sua potencialidade.

2.3 Leis orçamentárias, cooperação entre entes federados e políticas de ampliação do acesso à educação infantil em um contexto de economia flexível: ECs 53/2006, 59/2009 e 108/2020

Como foi indicado, um entrave para o acesso educacional à educação infantil, pós-LDB, é orçamentário.⁸⁶ Monlevade (2014, p. 325) esclarece que a questão do financiamento da educação, no percurso da educação brasileira, “[...] deve ser lida na perspectiva da garantia do padrão de qualidade e da valorização dos profissionais da educação, não por acaso consignados no Artigo 206 da Constituição Federal como princípios da oferta do ensino”. O ponto chave da discussão orçamentária, nesta pesquisa, é que o financiamento é um meio de cumprir o direito, assim, afirmando, as soluções monetárias constituem-se em condição primordial para que se garanta o do acesso à educação infantil.

⁸⁵ Faz-se importante registrar que, nesta pesquisa, não se defende a educação obrigatória para os bebês e crianças da creche, antes se luta para que o direito público subjetivo se estenda a essa faixa etária, desta forma, o Estado deverá garantir acesso para todas as famílias que fizerem a escolha de colocar sua criança na escola.

⁸⁶ A primeira Constituição que vinculou impostos como recursos para a educação foi a de 1934: nível federal 10%, estadual 20% e municipal 10%. Segundo Monlevade (2014), esse foi um dos resultados do movimento por educação na década de 1930, contudo, com a Constituição do Estado Novo em 1937, perde-se essa vinculação de impostos federais e, somente em 1946, retorna (12% de impostos federais) com outra Constituição. Em 1988, a Constituição Federal resguardou impostos mais generosos, no entendimento de Monlevade (2014), com percentuais de 25 % dos estados e municípios e 18% dos federais, conforme o Artigo 212.

Assim, a aprovação da EC 53, no dia 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006f),⁸⁷ foi muito relevante para a educação infantil, pois essa emenda cuida da questão orçamentária de toda a Educação Básica e traz outras mudanças na busca de aprofundar o compromisso para a efetivação do direito à educação, dando, então, maior responsabilidade ao Estado quanto à Educação Básica. Com essa Emenda, “[...] tem-se a consolidação de uma política de financiamento da educação marcada pela subvinculação de recursos já previstos para esse campo [...]” (SILVA, 2011, p. 231) e, diferentemente da lei orçamentária anterior, a primeira etapa foi incorporada.

A referida Emenda substitui o Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), posteriormente, aprovado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).⁸⁸ A EC 53 alterou o Artigo 60 da Constituição Federal, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), como se vê:

Até o 14º (décimo quarto) ano, a partir desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art.212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I- distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil;

Da mesma forma, essa Emenda altera o Artigo 212 da Constituição Federal, parágrafo quinto: “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”. E inclui o parágrafo sexto: “as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino”. Assim, o Fundeb tornou-se importantíssimo, visto que representa a busca pelo equilíbrio nos investimentos para as etapas da Educação Básica, já que o Fundef não atingiu nem a educação infantil, tampouco o ensino médio, que ficaram, totalmente, dependentes das políticas municipais e estaduais. Diferentemente, a EC 53 trata-se de um mecanismo de justiça na tentativa de ampliação do atendimento da criança pequena, o que era muito esperado pelos professores, estudiosos da educação e por todos aqueles que

⁸⁷ Para evitar repetições no texto, sempre que aparecer EC 53, a referência será (BRASIL, 2006f). Essa Emenda dá nova redação aos Artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o Artigo 60 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sobre o Artigo sétimo, é bom observar o que reza sobre os direitos do trabalhador e a EC 53 muda o inciso XXV sobre assistência aos filhos por meio de creches e pré-escola não mais até seis anos mais até cinco anos.

⁸⁸ A partir de agora, toda vez que esta pesquisa se referir ao Fundeb a referência é Brasil (2007), mas quando for o novo Fundeb a referência é (BRASIL, 2020c).

lutam por acesso à educação. Com esse Fundo, todas as etapas e modalidades da Educação Básica passaram a receber investimentos.⁸⁹

O Fundeb é, então, um fundo público da educação a partir da subvinculação das receitas por meio de impostos⁹⁰ e as transferências para os Estados e os municípios: são ao todo 27 fundos, um por estado e o distrito federal. A distribuição desses recursos, operacionalizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tem por base a matrícula escolar dos alunos da Educação Básica de cada rede, por meio do Censo Escolar, que é feito, ano a ano, pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP). Os recursos são enviados aos respectivos sistemas de ensino estaduais e municipais, que, da mesma forma, cada estado e município, encaminha os seus recursos tendo em vista a sua área de atuação (ABDALA, 2016). O repasse acontece por valor per capita, sendo que o MEC é responsável por calcular o custo aluno de acordo com cada segmento, ou seja, as matrículas têm valores diferentes.

No Fundeb, o investimento dos estados e municípios é de 20% para a Educação Básica e destes 60% são destinados para o pagamento do salário de professores. No montante total, o Fundo é formado por 90% de investimento dos estados e dos municípios e 10% da União. Os fatores de ponderação da educação infantil eram inferiores aos do ensino fundamental nos três primeiros anos de vigência do Fundo, tornando-se, gradativamente, proporcional ao longo deste período, isso aconteceu porque os municípios tiveram alterado o percentual de investimento, que foi implementado, progressivamente, em três anos. Da mesma forma, a União também foi ampliando o seu repasse, no mesmo tempo, até chegar a 10%.

Mediante a relevância dos profissionais da educação para o alcance do direito ao acesso à educação, cabe ressaltar que a EC 53 incluiu o inciso VIII Artigo 206 da Constituição Federal, que institui o piso salarial dos professores: “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar público, nos termos da lei federal”. Posteriormente, essa prescrição foi regulamentada pela Lei 11.738 de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008b). Ainda nesse Artigo, acrescenta-se o parágrafo único: “a lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos

⁸⁹ Conforme Silva (2011), treze segmentos educativos passaram a ser contemplados com o Fundeb: creche (0 a 3 anos), pré-escola (4 e 5 anos), anos iniciais do ensino fundamental urbano, anos iniciais do ensino fundamental rural, anos finais do ensino fundamental urbano, anos finais do ensino fundamental rural, ensino médio urbano, ensino médio rural, ensino médio profissionalizante, educação de jovens e adultos, educação de jovens e adultos concomitante à educação profissionalizante, educação especial e, finalmente, educação quilombola e indígena.

⁹⁰ Para um exame dos impostos que compõem a receita, ver Abdala (2016) e Monlevade (2014).

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. A Emenda também mudou a idade de atendimento da educação infantil de seis para cinco anos na pré-escola no Artigo 208, inciso IV. No Artigo 211, sobre o regime de colaboração, essa Emenda acrescenta o parágrafo quinto, legislando: “a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular”.

Desta forma, a Emenda 53, além de instituir esse Fundo, traz outras modificações à Constituição Federal, relevantes na empreitada da consolidação do direito à educação, como o tema da cooperação entre os entes federados. Este tema é importante na discussão do orçamento, visto que a participação inexpressiva da União sofreu fortes críticas com o Fundef (FARENZENA; LUCE, 2013). O texto constitucional, no que diz respeito à operacionalização da participação conjunta, mostra que seja feita por meio de planejamento, apoio técnico e financeiro (Artigo 211). Mas, para Ghanem (2010), a pouca clareza textual tem feito com que as parcerias intrafederativas não ocorram com facilidade, havendo, visivelmente, um esquivar-se de funções por parte dos entes federados.

Vê-se que a Constituição Federal previu, no Título III, Da Organização do Estado, Capítulo II Da União, Artigo 23, parágrafo único, a elaboração de uma lei complementar para recomendar como se daria essa cooperação, mas esse texto foi mudado pela EC 53, afirmando que mais de uma lei deverá ter esse papel: “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Excetuando-se a lei do Fundeb, que pode ser considerada lei complementar de cooperação, não se tem nenhuma outra lei nesse sentido. Apesar dessas dificuldades, cabe frisar que a

Constituição responsabilizou as três esferas de governo pelo atendimento à educação escolar, indicando, pela disponibilização de percentual fixo de recursos da receita de impostos dos governos nacional e subnacionais, a responsabilidade compartilhada no financiamento da educação básica (FARENZENA; LUCE, 2013, p. 271).

Diante dessas necessidades, muda-se também, por meio da Emenda 53, a redação do Artigo 30 da carta constitucional brasileira, sobre a competência dos municípios, que ficou assim: “VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988). Anteriormente, como se viu, a redação desse Artigo referia-se aos programas de educação pré-escolar, quer dizer, excluía a creche. Firmado no Artigo 30 da Constituição Federal, como já evidenciado, muitas prefeituras organizavam seus esforços mais direcionados à pré-escola, absolvendo-se de ampliar vagas na creche, todavia, a partir de 2006, as políticas públicas municipais passaram a ser repensadas para englobar também as crianças de até três anos de idade. Engendram-se,

pois, alterações com relação à função dos sistemas municipais de educação do país, trazida por nova redação na Constituição Federal.

No entendimento de Didonet (2014), a EC 53 noticiou o mais expressivo momento político da creche. Importa saber que a creche estava sendo cotada, a princípio, para não ser incluída no Fundeb, contudo essa notícia causou tamanho espanto aos militantes da educação infantil⁹¹ no país, a ponto de gerar uma onda de discussões sobre a importância do acesso educacional por meio da creche, “o seu valor pedagógico, sua relevância na formação da pessoa, seu pertencimento à educação básica do cidadão” (DIDONET, 2014, p. 166). Conforme Pinto e Correa (2020, p.3), os movimentos “Fraldas pintadas” e “Fundeb pra valer” fizeram parte de ações promovidas, na época, pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)⁹² e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), sendo que essas manifestações “[...] foram fundamentais para garantir que o legislativo incluísse as creches no novo fundo”.

Essas medidas legislativas exigiram, da União, a criação de políticas públicas em nível nacional e se viu o engajamento do MEC, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que passou a investir em medidas políticas de cooperação, assumindo maior compromisso com o direito à Educação Básica. Nessa conjuntura, destaca-se, conforme Quadro 6, o Programa Nacional de Reestruturação e Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) (FNDE, 2007), voltado para a ampliação do acesso à educação infantil e melhoria da qualidade, criado no âmbito do governo federal.

Quadro 6 - Programa suplementar no âmbito da União para o acesso à educação infantil, 2007

Programa	Objetivo	Lei/Resolução	A quem se destina
Programa Nacional de Reestruturação e Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	Visa ao acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil, por meio de construções e aquisição de mobiliário.	Resolução n.6 de 24/04/2007 (FNDE, 2007) Lei 12.499 de 29/09/2011(BRASIL, 2011)	Aos municípios e ao Distrito Federal

Fonte: FNDE (2020); MEC (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

⁹¹ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), fundada em 1999, é uma organização civil que luta pelo acesso à educação no Brasil e não se furta ao enfrentamento pela ampliação da educação infantil. Em 2005, dia 31 de agosto, “[...] uma ‘carrinhata’ de carrinhos de bebês subiu a rampa do Congresso Nacional brasileiro e circulou pelos corredores daquela casa legislativa, com mães e crianças empunhando chocalhos, cartazes e faixas com o mote “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida” (CNDE, 2005). Esse movimento também teve a participação do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que iniciou suas atividades em defesa da educação infantil pública no ano de 1999. Uma das atividades do MIEIB junto com a CNDE foi o movimento “Fundeb pra valer” (PINTO; CORREA, 2020). Era a batalha pela inclusão da creche na EC 53 que derivaria no Fundeb.

⁹² Cabe informar que, no Tocantins, existe o fórum de defesa do direito das crianças pequenas por educação ligado ao MIEIB: Fórum de Educação Infantil do Tocantins (FEITO).

Drumond (2016) estudou a implementação do Proinfância no Estado do Tocantins entre os anos de 2007 e 2013 e descobriu que, nesse período, foram construídas 145 escolas de educação infantil em vários municípios do estado sendo, o Programa, na análise da autora, uma política que tem grande potencial para ampliar o acesso dos bebês e crianças pequenas à educação infantil. A pesquisa Drumond (2016) mostra os municípios beneficiados, as execuções bem sucedidas, também os atrasos e problemas nos projetos em andamento, além das obras paralisadas. Apesar disso, o Proinfância (FNDE, 2007) é um avanço em termos de cooperação entre as municipalidades e o governo federal.⁹³

Em síntese, sobre a EC 53, colocaram-se em evidência as modificações trazidas e os avanços nos aspectos referentes ao financiamento da educação, em especial, da educação infantil, na valorização dos professores e, ainda, as importantes mudanças no regime de colaboração entre os entes federados, conforme mostra o Quadro 7.

Quadro 7 - Mudanças na Constituição Federal a partir da EC 53/2006: Fundeb, educação infantil, valorização dos profissionais do ensino e regime de colaboração

Fundeb	Educação infantil	Valorização dos profissionais	Regime de colaboração
Dá nova redação ao Art.60 ADCT, que cria o Fundeb. Art. 212 muda o § 5º sobre o salário-educação como adicional e inclui o § 6º sobre a distribuição proporcional nas redes de ensino do salário-educação.	Altera a redação do Art. 30 inciso VI sobre a inclusão da creche nos programas de educação em cooperação com a União e estados. Art. 208 inciso IV: muda a idade da educação infantil de seis para cinco anos.	Dá nova redação Art.206 inciso V, sobre planos de carreira e ingresso por concurso na rede pública; VIII, piso salarial nacional e § Único: criação de lei para discriminar categorias de profissionais da educação.	Art. 23 § Único: criação de leis complementares para normatizar regras de cooperação entre os entes federados. Inclui no Art.211 o §5 sobre a prioridade do ensino regular.

Fonte: BRASIL (1988). Organização da autora: Bessa (2022).

Entretanto o Fundo trouxe também significativas mudanças para a destinação de patrimônio público às escolas comunitárias atuantes, principalmente, em creches (até três anos). Estudos têm indicado que esse fato contribui para o avanço da privatização e impacta na atuação docente, tendo em vista uma oferta com precarização, ou seja, padrão abaixo do mínimo de qualidade (ABDALA, 2016, ALVES, 2012). Veja-se o texto do Fundeb acerca da distribuição de recursos no Artigo oitavo: A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.
§ 1 Será admitido para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do *caput* do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das

⁹³ Para saber mais sobre o Proinfância (FNDE, 2007), ver o trabalho de Oliveira e Teixeira (2017), apresentado na Anped, que trouxe informações sobre a judicialização na educação infantil para a busca do acesso e destaca esse Programa.

matrículas efetivadas:

I- Na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos [...].

O destaque dado pelo Fundeb a que a creche seja ofertada também pela rede conveniada deixa clara a adoção de iniciativas privadas, para o alcance da oferta de matrícula nesse segmento. O estudo de Abdala (2016, p. 39) revela o quanto é sério o fato de os recursos públicos estarem, na verdade, sendo utilizados para manter um atendimento público em instituições privadas, posto que o repasse se dá mediante um valor *per capita*: “[...] na prática, no que se refere ao Fundeb, as matrículas de instituições privadas de educação infantil conveniadas e sem fins lucrativos podem ser contadas com a finalidade de percepção desses recursos”. Não há prazo para cessar os repasses para as creches conveniadas, diferentemente, da pré-escola em que o Fundeb também permitiu o repasse de verba para esse segmento, contudo com a ressalva para essas parcerias até o ano de 2016, conforme a lei 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), qual seja o PNE, que previa a universalização para esse ano. Contudo, com o descumprimento da meta um, permitiu-se o repasse de recursos para as instituições parceiras com atendimento à pré-escola até a universalização desse segmento.⁹⁴

Exibem-se, distintamente, os altos e baixos das ações executivas para a promoção do direito da criança, os avanços e retrocessos na implementação de benfeitorias educacionais, o que permite criar o par dialético *legislação e políticas públicas*, em que embora haja um processo crescente da normatização educacional, há também brechas nos textos legais que permitem a condução de políticas públicas por meio de esquemas tangenciados ao objetivo que se espera delas.

Já a EC 59 (BRASIL, 2009c)⁹⁵ também recaiu sobre as questões do financiamento da educação e imprimiu muitas mudanças, ao incluir, em seu texto, outros aspectos do âmbito educacional. Foi no dia 11 de novembro de 2009 que o Plenário do Senado Federal outorgou a proposta de EC 59, cujo objeto versa sobre o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁹⁶ e a expansão da obrigatoriedade da educação no Brasil, o que abrange dos quatro aos 17 anos de idade, ou seja, da pré-escola até o nível médio (MEC, 2009a). No que diz respeito à retirada da Desvinculação de Receitas da União (DRU) na educação, a

⁹⁴ Mudança feita por meio da Lei 13.348 (BRASIL, 2016c) diretamente ao Fundeb Artigo dois, parágrafo terceiro.

⁹⁵ No sentido de se evitar repetições no texto, a partir de agora, toda vez que se citar a EC59 sua referência será Brasil 2009c.

⁹⁶ Segundo Monlevade (2014, p. 326), entre os anos de 1994 a 2009, do total de recursos da educação, 20% “[...] da receita vinculada foi ‘desviada’ para outros fins – leia-se, para alimentar o ‘superávit primário’: tempos do Fundo Social de Emergência de Itamar e da DRU de FHC e Lula. A educação perdeu uma média anual de R\$ 12 bilhões, em valores de 2012”. A EC 59 devolve para a educação a integralização de seus recursos em tempos de ampliação de ensino obrigatório.

correspondência valia-se de 20% dos recursos, o que foi, processualmente, desvinculado nos anos de 2009 com desconto de 12,5 e, posteriormente 5%, referentes ao ano de 2010, até que, em 2011, a incidência deixou de existir conforme o Artigo 76 parágrafo terceiro das ADCT da Constituição Federal:

Para efeito do cálculo dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.

Na época, os profissionais da área da educação ligados ao MEC festejaram as conquistas que, certamente, contribuiriam muito com a criação de vagas na pré-escola. Segundo o Ministério, esse aumento já estava acontecendo, pois, em 2007 o atendimento de crianças de quatro e cinco anos era de 70,1%, em nível nacional, e subiu 2,7 pontos percentuais em 12 meses, visto que, em 2008, as matrículas para esse seguimento da educação infantil subiram para 72,8% (MEC, 2009b). Esse elemento inédito, da obrigatoriedade do ensino na pré-escola, abriu uma maior possibilidade de expansão da oferta para a educação infantil, o que significou, certamente, uma conquista a mais na busca pelo direito de todas as crianças. É bom lembrar que, até aquele momento, apenas o ensino fundamental dos seis aos 14 anos era obrigatório no Brasil. Contudo entende-se que a obrigatoriedade da pré-escola acendeu um sinal vermelho para a creche. “Por contradição, foi negado às crianças de zero a 3 anos o atendimento pedagógico pela educação pública, gratuita e obrigatória” (BRZEZINSKI, 2014, p.135).

Assim, o Artigo 208 da Constituição Federal sofre mudanças na redação, conforme se vê abaixo com o texto atual e o texto anterior respectivamente:

Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos a que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...]

VII- atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...]

VII- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Extrai-se daí que a educação infantil, como primeira etapa da Educação Básica, passou a ter uma melhor condição para o oferecimento de vagas também com maior qualidade, visto a etapa estar incluída em vários programas educacionais, como prescrito no inciso VII do Artigo 208, antes direcionados ao ensino fundamental: material didático, transporte escolar,

alimentação e iniciativas da área da saúde no âmbito escolar. Esse quesito é intrínseco à questão do direito, pois não basta ter vagas em escolas, mas, para que haja permanência e desenvolvimento do aluno no processo de ensino e aprendizagem, as condições precisam ser favoráveis, assim, o fornecimento de material didático, merenda e transporte tornam-se elementos essenciais.⁹⁷

Essa mudança também se revelou muito expressiva, tendo em vista a necessidade de ações na dinâmica intrafederativa do pacto cooperativo, para Farenzena e Luce (2013, p. 277, grifos do autor), isso se representou pela “[...] oferta de programas suplementares para a *educação básica* como um dos deveres do Estado para com a educação; a colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para assegurar a universalização do ensino obrigatório [...]”. Neste sentido, a EC 59 também muda o texto sobre o regime de colaboração entre os entes federados na Constituição Federal, parágrafo quarto do Artigo 211, que dizia: “na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” A nova redação com a Emenda ficou assim: “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Essa brecha representava uma omissão da esfera federal e espaço de grandes embates nas discussões sobre a universalização da educação, posto que tal generalização não poderia ficar limitada ao ensino fundamental e carecia da contribuição da União.⁹⁸ Novas iniciativas no âmbito do governo federal foram organizadas para atender a

⁹⁷ O FNDE é responsável pelos programas suplementares da educação em âmbito nacional. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é reconhecido como o maior programa do mundo de alimentação na escola. O gerenciamento do Fundeb também é responsabilidade do FNDE e constitui a melhor expressão do pacto de cooperação em educação. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) trata-se de um suplemento para a melhoria de infraestrutura física e pedagógica, e o dinheiro é gerido pelos profissionais na escola. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é destinado a financiar formação superior de estudantes em instituições particulares. O Proinfância e o Brasil Carinhoso também fazem parte das ações geridas pelo FNDE. Cita-se, também, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático que distribui livros didáticos, sustenta bibliotecas e financia material didático de apoio pedagógico. Tem-se, ainda, O Programa Nacional de Apoio e Transporte do Escolar (Pnate), para compra e manutenção de veículos para transporte de alunos de Educação Básica, sobretudo, nas escolas rurais. No mesmo sentido, tem-se o Programa Caminhos da Escola, que tem por objetivo renovar a frota de veículos (FNDE, 2018).

⁹⁸ Segundo o Balanço Mensal de Ações do FNDE – setembro de 2020 – (FNDE, 2020), mesmo durante a pandemia, os recursos de alimentação escolar estão sendo enviados aos municípios que foram autorizados a distribuir Kits para os estudantes. Assim, o PNAE já investiu 403,7 milhões em 2020. O Pnate recebeu 72,2 milhões o que beneficiará quatro milhões de estudantes e, mesmo na pandemia, os recursos estão sendo utilizados pra pagamento de terceirizados e manutenção de veículos. O PDDE recebeu e distribuiu 11,2 milhões para equipar as escolas com produtos de higiene e equipamentos de segurança para o retorno as aulas. Também foram feitos pagamentos de 19,3 milhões e empenhos de 138 milhões, via Plano de Ações Articuladas (PAR), que investe em construção, reforma e ampliação de escolas, além da compra de ônibus e mobiliário.

essas determinações como, por exemplo, o Programa Brasil Carinhoso (BRASIL, 2012)., conforme o Quadro 8.

Quadro 8 - Programa suplementar no âmbito da União para o acesso à educação infantil, 2012

Programa	Objetivo	Lei/Resolução	A quem se destina
Brasil Carinhoso	Visa à transferência de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil: cuidado integral, segurança alimentar, acesso e permanência na escola.	Lei 12.722 de 03/10/2012 (BRASIL, 2012).	Alunos de até 48 meses matriculados em creches públicas ou conveniadas, cujas famílias façam parte do Programa Bolsa Família. O apoio é para municípios e o Distrito Federal a partir do quantitativo de matrículas.

Fonte: FNDE (2020); MEC (2020b). Organização da autora: Bessa (2022).

Conforme dados do MEC, junto à Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio do Programa Brasil Carinho, em 2016, cerca de 100 milhões foram investidos para abrir 5.714 turmas de creche em 613 municípios; no ano de 2017, os valores corresponderam a 59,6 milhões, criando mais 1.916 turmas e 30 mil matrículas de creche em 302 municípios; já em 2018, 48,2 milhões foram gastos para a criação de 901 turmas e 13.779 novas matrículas; no ano de 2019, os valores foram em torno de 49 milhões enviados para 145 municípios, que abriram 1.395 turmas de creche e 21.897 matrículas (MEC, 2020b).⁹⁹

Essa Emenda também traz modificações no Artigo 212, parágrafo terceiro, da Constituição Federal sobre os parâmetros de distribuição de recursos a partir do Plano Nacional de Educação (PNE): “a distribuição dos recursos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”. No texto anterior, não havia menção à universalização, nem à qualidade ou à equidade. Mais uma vez, destaca-se o lugar da creche, pois, estando fora da obrigatoriedade, tem-se desfigurado esse direito a algo menor e fora dos esforços de universalização.

A Emenda 59 modifica, ainda, o enunciado do Capítulo 214, colocando como um dos objetivos do PNE, de duração decenal, a articulação do sistema nacional de educação e o regime de colaboração. Para mais, foi incluído, no capítulo 214, o inciso VI o estabelecimento de metas de aplicação de verbas proporcionais ao Produto Interno Bruto (PIB). Assim, a Emenda 59 interfere, mais uma vez, nas questões orçamentárias que reverbera um avanço na

⁹⁹ Apesar desses investimentos, cabe registrar que, no ano de 2015, houve corte de orçamento do MEC equivalente a 10,5 bilhões de Reais, valor correspondente a 10% do orçamento (SALDAÑA, 2016). A crise financeira que se instalou no governo de Dilma Rousseff, que “exigiu” um ajuste fiscal o qual, no entendimento de Daniel Cara da Campanha Nacional pelo Direito à educação (CNDE), mostrou-se excessivo no campo da educação (SALDAÑA, 2016).

consolidação do direito à educação. De forma condensada, organizou-se o Quadro 9 com as modificações derivadas da EC 59 e seus feitos sobre a educação infantil.

Quadro 9 - Mudanças na Constituição Federal a partir da EC 59/2009: investimento, educação infantil, escolaridade obrigatória, regime de colaboração e PNE

Investimento	Educação infantil	Escolaridade obrigatória	Regime de colaboração	PNE
Acrescenta no Art. 76 § 3 ADCT: Retirada da DRU. Art. 212 § 3: dá prioridade ao ensino obrigatório para universalização com qualidade.	Inclui no Art. 208 inciso I sobre a obrigatoriedade no segmento da pré-escola, o inciso VII sobre os programas suplementares para toda a Educação Básica.	Nova redação ao Art. 208 inciso I, que amplia o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos, ou seja, da pré-escola ao nível médio.	Nova redação ao Art. 211 § 4 que inclui a União no auxílio à universalização do ensino obrigatório.	Muda o enunciado do Art. 214 que estabelece o PNE para articular o sistema nacional de educação e o regime de cooperação; o inciso VI: verbas proporcionais ao PIB.

Fonte: BRASIL (1988). Organização da autora: Bessa (2022).

A EC 108 (BRASIL, 2020a) tem como objeto o Fundeb, que, para além de substituir o que estava em vigor, muda a Constituição Federal para que esse Fundo entre no texto constitucional de forma definitiva. Vive-se um momento histórico ímpar, posto que, com o Fundeb permanente, legitima-se uma política de fundos da educação de Estado, não de governo. Para Ferreira e Oliveira (2021, p. 257):

[...] as lutas em torno do rompimento com a hegemonia dos interesses capitalistas em prol de políticas sociais configuram-se como um grande desafio na busca por garantir políticas duradouras, permanentes, efetivas, dito de outra forma, como políticas de Estado que garantam os direitos sociais.

Cabe demarcar que o Fundeb teve vigência de 14 anos e encerrou seu período ao final de 2020. A proposta do Fundeb permanente tramitou na Câmara dos Deputados por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 15/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), apresentada no dia 07 de abril de 2015, tendo como autora da proposição a deputada Raquel Muniz (Partido Social Cristão – PSC/MG). É preciso contextualizar que essa PEC teve sua tramitação iniciada ainda no governo da presidente Dilma Vana Rousseff (2011 - 30 de agosto de 2016), e somente foi aprovada em agosto de 2020. O segundo governo de Dilma encontrava-se enfraquecido em meio aos escândalos de corrupção, e o contexto propiciou o que Saviani (2017b, p.217) chamou de “Golpe de Estado jurídico-midiático-parlamentar”.¹⁰⁰

¹⁰⁰ O primeiro governo da Dilma Rousseff deu-se em um momento de grande crise econômica no pós 2008, com acentuada recessão e aprofundamento da ofensiva neoliberal em nível global. Já o segundo mandato teve como cenário as consequências desse *crash* global: a economia brasileira desindustrializada entra em crise com a política de exportação devido à queda dos preços das *commodities*, pela desaceleração da economia chinesa em 2014. Os donos do poder econômico exigiram os ajustes fiscais da política neoliberal e o plano para eliminar o PT do poder político foi armado por meio do golpe de 2016, justificado, na história do Brasil, por escândalos de corrupção (ALVES, 2017). Para entender o contexto de golpe ver, Saviani (2017b) e os demais textos no livro *A*

Em decorrência do golpe, houve uma sequência de medidas severas de ajuste fiscal, como por meio da EC 95 (BRASIL, 2016d), com o objetivo de tolher o Estado. As eleições presidenciais de 2018 elegeram o presidente Jair Messias Bolsonaro, que reflete, a exemplo global, um movimento crescente do autoritarismo neoliberal e a efervescente manifestação da extrema direita (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Ao se buscar detalhes sobre a tramitação na Câmara sobre a PEC 15/2015, vê-se que foi, no dia 16 de julho de 2015, a data de criação da “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 15-A, de 2015” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015) e, no dia 30 de novembro de 2016, as lideranças foram convocadas para a reunião de instalação e eleição da Comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). Nesta Comissão, a deputada designada como Relatora foi Dorinha Seabra Rezende (Democratas – DEM/TO). A Relatora, a autora da proposta e outros parlamentares realizaram diversas audiências públicas, entre os anos de 2016 e 2019, para debater o assunto, que foram aprovadas pela Câmara e contaram com a presença de representantes de organizações da sociedade civil, das instituições públicas, das instituições de caráter privado, organizações multilaterais, pesquisadores da área, economistas e cientistas políticos.¹⁰¹

Em 31 de janeiro de 2019, esgotou-se o prazo de tramitação da PEC 15/2015 na Câmara, sendo esta arquivada, mas, no dia 04 de fevereiro de 2019, a deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) apresenta o requerimento de Desarquivamento de Proposição n.76/2019. No dia 27 de fevereiro de 2019, é criada a Comissão Especial – PEC 015/15 – as audiências são retomadas e os diversos representantes da sociedade, do governo e especialista retomam os debates. O texto original teve cinco emendas e o trâmite teve 78 requerimentos¹⁰²

crise da democracia brasileira, e Saad Filho e Moraes (2018), que falam sobre a ascensão de Jair Bolsonaro.

¹⁰¹ Participantes das audiências públicas do Fundeb permanente: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Interfóruns da Educação Infantil do Brasil, Movimento Todos pela Educação, Fórum Nacional de Educação (FNE), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Observatório de Informações Municipais, Associação Brasileira de Municípios (ABM), Fórum de Governadores, Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE); Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Instituto Nacional de pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP), Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Economia, Instituto Ayrton Senna, Federação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Além de pesquisadores da área, secretários de ensino, reitores de universidades, economistas e cientistas políticos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

¹⁰² Para saber as propostas de emendas na íntegra, dia e proponentes, ver ficha da PEC em Câmara dos Deputados (2020).

e, no dia 21 de julho de 2020, a PEC foi aprovada passando, então, a tramitar no Senado. Nesta casa, a PEC recebeu o n. 26/2020 e teve entrada no dia 22 de julho de 2020. A rápida tramitação teve nove emendas, mas foram retiradas pelos autores ou inviabilizadas por falta de assinaturas. No dia 25 de agosto, foi aprovada a PEC 26/2020, sendo que, no dia 26 de agosto, é publicada no diário oficial a EC 108 (BRASIL, 2020a), para dispor sobre o novo Fundeb, agora permanente. Este passa a vigorar a partir de primeiro de janeiro de 2021 (SENADO, 2020). Com a PEC aprovada, o texto da nova lei do Fundeb permanente começou a ser construído.

Passa-se para as mudanças na Constituição Federal efetivadas pela EC 108 (BRASIL, 2020a) e que conduziram o novo texto do Fundeb (BRASIL, 2020c), começando pelo Capítulo II das Finanças Públicas, Seção I, Normas Gerais, em que se incluiu o Artigo 163-A, que estabelece a total divulgação sobre os dados contábeis da União, estados e municípios, para rastreabilidade e acesso público, com fins de tornar mais claros, a utilização dos gastos públicos e o controle social junto aos órgãos competentes. No Título III, Da Ordem Social, Capítulo I, Disposição Geral, insere-se no Artigo 193, parágrafo único, reforçando que o Estado exercerá o planejamento das políticas e assegurará a participação da sociedade tanto na formulação como na avaliação dessas ações, assim, o sentido desse acréscimo também comunga com os dizeres do Artigo 163-A. Já no Capítulo III, Da Educação, Da cultura e do Desporto, Seção I, da Educação, Artigo 211, há, novamente, mudanças no parágrafo quarto: “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório”.

Ainda no Artigo 211, é necessário destacar a inclusão do parágrafo sexto, que fixa a ação redistributiva às escolas por ente federado e o parágrafo sétimo, importantíssimo, pois inclui no texto constitucional o CAQ, que será mais bem discutido na seção que se segue juntamente com o PNE:

O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

O Artigo 212 é a principal referência sobre o orçamento em educação, nele, registrou-se o Fundeb permanente. Para tanto, a EC 108 incluiu mais três parágrafos no Artigo 212, sétimo, oitavo e nono e, também, introduziu o Artigo 212-A. Em se tratando do parágrafo sétimo do Artigo 212, sinaliza que o Fundo da educação não deve ser utilizado para pagamento de aposentadoria, o parágrafo oitavo contém orientações, caso ocorra a extinção

de algum imposto, e o nono parágrafo constitui em mais um reforço para sinalizar a necessidade de fiscalização do uso dos impostos e controle das despesas em três esferas: estadual, distrital e municipal.

Segue Artigo 212-A inciso de I a V:

Os estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I- a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

II- os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e a alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do caput do ar. 159 desta Constituição;

III- os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea “a” do inciso X do caput e no § 2º deste artigo;

IV- a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

V- a complementação da União será equivalente a, o mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos e que se refere o inciso II do caput deste artigo, [...].

Cabe lembrar que a participação da União vinha sendo bastante criticada (MONLEVADE, 2014, CARA, 2014, FARENZENA; LUCE, 2013) e, com o Fundeb permanente, a União aumentará o seu repasse, progressivamente, ao patamar de 23% até o sexto ano. O texto original da PEC 15/2015 iniciou indicando os mesmos 10% que a União já investia, mas, ao longo do processo, a proposta chegou aos 23% e será implementada conforme previsto no Artigo 60 das ADCT:

212- A da Constituição Federal será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do caput do mesmo artigo, a partir de 1º de janeiro de 2021, nos seguintes valores mínimos:

I- 12% (doze por cento), no primeiro ano;

II- 15% (quinze por cento), no segundo ano;

III- 17% (dezessete por cento), no terceiro ano;

IV- 19% (dezenove por cento), no quarto ano;

V- 21% (vinte por cento), no quinto ano;

VI- 23% (vinte e três por cento), no sexto ano;

§ A parcela da complementação de que trata a alínea “b” do inciso V do caput do art. 212- A da Constituição Federal observará, no mínimo, os seguintes valores:

I- 2 (dois) pontos percentuais, no primeiro ano;

II- 15% (quinze por cento), no segundo ano;

III- 17% (dezessete por cento), no terceiro ano;

IV- 19% (dezenove por cento), no quarto ano;

V- 21% (vinte por cento), no quinto ano;

VI- 23% (vinte e três por cento), no sexto ano.

O texto da PEC também detalha como serão distribuídos os 23% de recursos da União por meio de três alíneas. Na Alínea “a”, mostra que 10% serão destinados à complementação para estados e o Distrito Federal, na Alínea “b”, 10,5% para os municípios, o que avança em relação ao Fundeb, pois os estados que não eram contemplados com complementação da União também tinham municípios em dificuldade, mas ficavam sem ajuda da União, nessa nova proposição, há maior possibilidade de distribuição aos municípios que precisam. Na Alínea “c”, os 2,5% de recursos que faltam serão destinados para premiar as redes públicas que alcançarem melhoria na gestão e nos indicadores de aprendizagem a partir dos sistemas de avaliação. Ao analisar essa medida expressa na Alínea “c”, entende-se que se trata de um equívoco, visto que a concepção teórica desta pesquisa não vê vantagem em incentivar competições nem entre as redes de ensino público e, muito menos, entre as escolas, ao contrário, acredita-se que essas não estão, nem devem estar, em disputa por prêmios ou por lugares de destaque em ranque algum, mas, antes, elas devem trabalhar lado a lado com um fim único: o oferecimento de educação com qualidade.

É fato, como se destaca ao longo desta pesquisa, que se vive um tempo em que as ideias neoliberais alastraram-se para diversos campos além do econômico e, como ensinam Dardot e Laval (2016), existe uma “nova razão do mundo”, que se revela também nos espaços escolares, uma vez que a racionalidade do capital transformou-se na lei geral. Nesta perspectiva, a competição e a disputa por resultados na lógica da eficiência e da produtividade, também, passaram a guiar as diversas temáticas educacionais. Esse assunto será mais bem detalhado no último tópico do capítulo três desta pesquisa.

Nos incisos de VI a X do Artigo 212-A, discrimina-se o cálculo do valor anual total por aluno (VAAT) de acordo com a rede de ensino (VI), indica-se que os valores deverão ser utilizados, exclusivamente, para a educação prioritária de cada ente federado (VII), que a União atuará com, no máximo, 30% de complementação sobre os valores previstos (VIII), que cabe crime de responsabilidade para as autoridades que descumprirem esses quesitos (IV), garantia das metas do PNE (inciso X). Neste inciso X, sobre o PNE, determina-se sobre as diferenças de ponderação de acordo com cada etapa e modalidade de ensino, das especificidades para o cálculo do valor por aluno (VAAF), da fiscalização do uso dos recursos por meio de conselhos para o controle social e a avaliação pelos órgãos responsáveis.

Assim, o Fundeb terá quatro critérios no modelo híbrido de complementação – momentos integrados 1-a; 1-b; 1-c; e 2-a. Os objetivos desses critérios são os seguintes: 1-a) equalizar o VAAF no âmbito dos fundos de cada Estado com seus Municípios (Fundeb-Estados); 1-b) equalizar o VAAF nacionalmente nos Estados e em seus Municípios (complementação-VAAF); 1-c) equalizar o VAAT nacionalmente nas redes de ensino (complementação-VAAT); e 2- a) obter

resultados educacionais nas redes de ensino (denominado como critério VAAR resultado (complementação- VAAR). Com exceção da complementação e/ou transferência por resultados, os outros três devem considerar as diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, jornada, estabelecimentos e insumos necessários para a garantia de sua educação de qualidade (FERREIRA; OLIVEIRA, 2021, p. 264).

O texto original da PEC 15/2015 indicava o mínimo de 60% dos recursos para pagamento de salário dos profissionais, mas a versão final conseguiu aprovar 70% para o salário dos profissionais da Educação Básica que estejam em pleno exercício. Leia-se o Inciso XI: “proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação [...]”. No mesmo tema, tem-se o Inciso XII sobre o piso nacional dos profissionais do magistério.

O Artigo 212-A ainda apresenta o Inciso XIII, em que fica vedada a utilização da União do salário educação para a complementação do Fundeb, o que é muito positivo, pois criam-se maiores possibilidades de recursos, além dos que já existem. O parágrafo primeiro do Inciso XIII, nos itens I, II e III, segue discriminando os recursos do cálculo do custo aluno, sendo possível que os estados e municípios recorram às receitas próprias, o salário educação e a complementação da União. Ao que diz respeito ao Parágrafo segundo, mostra que a lei definirá outras ponderações além das já previstas na Alínea “a” do inciso X. E o Parágrafo terceiro diz: “Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere à alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei”. O que quer dizer que, dos 10,5% de recursos da complementação da União aos municípios, metade deverá ser direcionada à ampliação do acesso e à qualidade na educação da primeira infância.

Essa medida a favor da educação infantil consiste em um esforço para que as injustificáveis desigualdades no investimento entre as etapas de ensino sejam diminuídas, dando um pouco mais de atenção à universalização da pré-escola e, ainda, à abertura mais expressiva no número de vagas para a creche. A iniciativa também representa um mecanismo de articulação entre os entes federados no sentido de que a cooperação, tão necessária, seja viabilizada. A pouca clareza que havia no texto constitucional, já mostrada anteriormente, passa a ter um texto com maior direcionamento das formas de concretização, para que, sobretudo, a União exerça uma ação significativa para o alcance das propostas legais na promoção do direito por meio de políticas públicas de redistribuição de recursos às redes de ensino e etapas.

Contudo fez-se importante o acompanhamento da implementação do Fundeb (BRASIL, 2020c) permanente pela sociedade civil organizada, pesquisadores, profissionais da educação, enfim, todos os interessados nas questões da educação. Certamente, a tramitação dessa lei chamou a atenção daqueles que defendem ideias neoliberais e privatistas na educação, desta forma, a probabilidade de um escoamento de recursos públicos para instituições privadas é grande, visto que o atual Fundeb já permite essa alternativa na educação infantil. Segundo o Infográfico do Inep (2019a), 45,3% das matrículas em creche privadas estão em instituições conveniadas com o poder público. Como existe uma grande defasagem de vagas para a creche extensiva para todas as regiões do país, uma possibilidade de ampliação de vagas, que tem sido considerada, é por meio de parcerias público-privada¹⁰³. Com a municipalização e a descentralização ocorreu, conforme estudos de Adrião, Damaso, Galzerano (2013, p. 437), sobrecarga nos municípios,

[...] cuja demanda por educação só se fez alargar e sobre os quais passaram a incidir as responsabilidades pela garantia do acesso à maior fração da escolaridade (educação infantil e ensino fundamental) e pela melhoria do desempenho das escolas, têm sido assediados por empresas privadas que oferecem produtos educacionais com a finalidade de suprir deficiências produzidas pela falta de condições objetivas para elaboração, implantação e avaliação de políticas educacionais.

O Quadro 10 dá a síntese das mudanças principais trazidas pela EC 108 (BRASIL, 2020) e seu reflexo na educação infantil. O acontecimento da aprovação do Fundeb permanente por meio da EC 108 foi uma vitória importante no campo da educação, pois, diante das circunstâncias de juste fiscal que se vive no Brasil hoje, do estado de emergência pública pela pandemia do coronavírus¹⁰⁴ e de um poder executivo com posturas de desmonte das conquistas políticas no campo da educação,¹⁰⁵ não era de se esperar um resultado tão positivo que possa, inclusive, anemizar os retrocessos do PNE na sua execução. Diante das

¹⁰³ Destaca-se aqui o envolvimento marcante de fundações privadas no debate sobre o Fundeb permanente, a exemplo do Movimento Todos pela Educação (MTPE). Viu-se na mídia, constantemente, entrevistas com Priscila Cruz, presidente do MTPE, abordando o tema dessa lei orçamentária, sendo que, trata-se de uma estratégia para a formação de conhecimento “[...] para angariar poder e reconstruir a educação pública à sua própria imagem” (TARLAU; MOELLER, 2020, p. 553).

¹⁰⁴ No dia 31 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de importância internacional em decorrência da Infecção humana pelo novo coronavírus, então, o Brasil declarou Emergência de Saúde Pública por meio da Portaria n.188 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020) no dia três de fevereiro de 2020.

¹⁰⁵ Saviani (2017b, 2019) vem demonstrando que, desde o golpe de 2016, a educação, de forma especial, vem sofrendo retrocessos impulsionados pela gestão de Michel Temer e pelo atual governo, que apresenta características típicas de governos reacionários em um modelo capitalista neoliberal e que trabalha na diminuição dos direitos à educação (DUARTE, 2019). Apenas um exemplo disso, no mando atual, foi a atuação do então ministro da educação Abraham Weintraub, no episódio em que o MEC recebeu mais de R\$ 1 bilhão recuperado pela justiça em processos de corrupção em 2019, contudo o recurso não foi utilizado, o valor sequer havia sido empenhado até janeiro de 2020 (RESENDE; SALDANÃ, 2020).

determinações da EC 108, o texto do novo Fundeb (BRASIL, 2020c) foi aprovado em 25 de dezembro de 2020, sendo a lei 14.113. Assim, o Fundeb permanente não tem prazo de vigência, visto que se tornou um dispositivo fixo da Constituição Federal. Salienta-se a Seção II Da Complementação da União, que constitui um importante avanço para a busca do acesso, permanência e qualidade na educação ofertada nas escolas de Educação Básica públicas:

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art.3º desta lei, nas seguintes modalidades:

I- complementação – VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II- complementação – VAAT: no mínimo 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III- complementação – VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

Quadro10 - Mudanças na Constituição Federal a partir da EC 108/2020

Fundeb/permanente	Educação infantil	Valorização dos profissionais	CAQ	Regime de colaboração	Política social
Dá nova redação ao Art. 60 ADCT. Inclui no Art. 212 os § 7, 8, 9 e Art. 212-A. Complementação de 23% da União.	Art. 211, § 4º inclui os termos qualidade e equidade no ensino obrigatório. § 3º do Inciso XIII, 50% dos recursos da Alínea “b” para a educação infantil.	Inclui Art. 212 o inciso XI e XII: 70% para salários dos profissionais da educação; piso nacional dos profissionais do magistério.	Art. 211 o § 7 determina o padrão mínimo de qualidade por meio do CAQ e lei complementar.	Acrescenta no Art. 211 os § 4 6 e 7 maior detalhamento sobre as formas de cooperação.	Art. 193, § único, Estado deve planejar e a sociedade participar e avaliar.

Fonte: BRASIL (1988). Organização da autora: Bessa (2022).

Como pode-se notar, a ideia de premiação de unidades educativa com desempenho em gestão e aprendizagem, entendido como elevado, permaneceu também no texto do Fundeb (BRASIL, 2020c). Ao que diz respeito às matrículas, cabe demarcar que a possibilidade de distribuição de recursos para a escolas privadas sem fins lucrativos, também foi preservada. Na seção II Das Matrículas e das ponderações, inciso I dispõe:

I- em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas:

- a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;
- b) na educação infantil oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observando o disposto em regulamento;

c) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do § 4º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado;

Neste aspecto, vale retomar o fato de a LDB ter sido modificada nos Artigos 19 e 20 que dispõem sobre o público e o privado na educação, sendo que, simplesmente, não se tem mais clareza de quais instituições podem ser consideradas sem fins lucrativos, como visto no capítulo próximo anterior. A supressão do Artigo 20, que conceituava os tipos de instituições, acabou por deixar muito aberto as possibilidades para que uma organização, mesmo as de mercado, consigam estabelecer convênios com os órgãos públicos.

Assim, o momento tem potencial de sinalizar uma boa oportunidade de ampliação da oferta pública¹⁰⁶, como também pode facilitar o aumento do investimento público em instituições de natureza privada, sem ou com fins lucrativos, tendo em vista as incertezas. Adrião (2017) vem alertando sobre a agenda privatizante que está sendo desenvolvida no Brasil, sobretudo, após a Reforma do Estado de 1995, moldando, inclusive, as leis e abrindo espaço para as ações de grupos privados interessados nesse grande nicho econômico que é a educação.

2.4 O Plano Nacional de Educação: a timidez na promoção do acesso ao direito à creche

Na vigência do Fundeb (BRASIL, 2007), ocorreu o fim do período referente ao Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001). O PNE é entendido como o principal instrumento de política pública educacional e é uma prescrição constitucional conforme Artigo 214, redação dada pela EC 59, que reza:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir, diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...].

Tendo em vista esses aforismos, é possível afirmar que o PNE não se limita a uma política de governo, antes, trata-se de uma política de Estado. O processo de construção do novo Plano (BRASIL, 2014) teve início em dezembro de 2010, quando o Ministério da Educação (MEC) enviou o Projeto de Lei (PL) 8035/2010 para a Câmara dos Deputados

¹⁰⁶ Importante dar destaque aos movimentos sociais democráticos comprometidos com uma educação pública, como o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), organização civil de resistência e luta pela educação pública, que se manifesta dentre outros, pela Conferência Nacional Popular pela Educação (CONAPE), sendo que a próxima Conferência será em 2022.

(SAVIANI, 2017a). Como o PNE (BRASIL, 2001) teve vigor até 2010, a proposta já foi encaminhada com atraso, contudo os trabalhos para a tomada de decisões sobre o novo Plano foram profícuos, sobretudo, porque houve audiências públicas e seminários em várias localidades. Destaca-se a Conferência Nacional de Educação (Conae) em 29 de março de 2010, que “[...] configurava como um espaço de apresentação de teses, discussões e formulações de propostas” (SAVIANI, 2017a, p. 78).

Nesse processo, Saviani (2017a) informa que 2.915 emendas foram apresentadas à PL n. 8.035/2010 e que boa parte delas veio da iniciativa de entidades da sociedade civil organizada ligada à educação. É interessante também observar, conforme relata Saviani (2017a, p.78), que os representantes do ensino privado não participaram da Conae, mas atuaram diretamente nos espaços de decisão, “[...] eles acionam seus *lobbies*, mobilizam as bancadas de parlamentares com os quais têm afinidades ou que eles cooptam mediante diferentes mecanismos [...]”. Entre idas e vindas do Projeto na Câmara e no Senado,¹⁰⁷ a Lei foi aprovada em 25 de junho de 2014, após as conferências municipais e estaduais de 2013, com a desmobilização da II Conae programada inicialmente para fevereiro de 2014, postergada para outubro de 2014 e realizada em novembro do mesmo ano, momento em que o PNE já se encontrava em vigência (SAVIANI, 2017a).¹⁰⁸

No Artigo segundo do PNE (BRASIL, 2014),¹⁰⁹ sobre as diretrizes do Plano, destaca-se, os inciso I a IV que rezam:

- I- erradicação do analfabetismo;
- II- universalização do atendimento escolar;
- III- superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV- melhoria da qualidade da educação; [...]

Vê-se que o PNE trabalha na perspectiva do princípio da isonomia, quer dizer, o estabelecimento da igualdade material para todos. Então, o PNE soma-se à ideia central da Constituição Federal e da LDB no que diz respeito ao direito, discriminando as necessidades de cada etapa de ensino e as formas elaboradas para que o acesso à educação se efetive com a

¹⁰⁷ Para saber mais sobre o processo de tramitação da PL 8.035 /2010 até a aprovação do PNE (BRASIL, 2014), ver Saviani (2017a).

¹⁰⁸ Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2019, p.11), a Conae vem perdendo espaço real debate, avaliação e controle social sobre o PNE. O evento de 2018 foi esvaziado em sua potencialidade “[...] por conta do desmonte realizado ao Fórum Nacional de Educação, que tem por função coordenar as conferências nacionais de Educação e promover a articulação das conferências com as conferências regionais, estaduais e municipais”. Resta acompanhar o desfecho da Conae 2022, que tem como objetivo avaliar o cumprimento do PNE e dar as diretrizes para o próximo, tudo isso dentro dos prazos fixados para se evitar que o país fica sem essa legislação específica ultrapassando o período planejamento.

¹⁰⁹ Para evitar repetições no texto, sempre que houver referência ao PNE se referirá a Brasil (2014).

permanência do aluno e com a prestação de um serviço educacional de qualidade, por meio das ações positivas do Estado. “O princípio da isonomia somente adquire aplicabilidade quando lhe confere a noção da igualdade material, a qual se baseia em instrumentos reais e sólidos que permitem a concretização dos direitos previstos nas normas” (CASTRO; MARTIN; ALMEIDA, 2020, p. 55). Ademais, as metas do PNE foram organizadas em uma dimensão progressiva, ou seja, por meio de etapas interdependentes a serem cumpridas com prazos predeterminados. Essa característica também propicia afirmar que o descumprimento de um item tem efeito cascata, quer dizer, se uma meta é descumprida prejudicam-se as demais.

Tais direcionamentos reverberam à primeira infância por meio da Meta um do PNE:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Esta meta contém ao todo dezessete estratégias que buscam a cobertura de vagas para a primeira infância com qualidade. O Quadro 11 faz o apanhado dos objetivos.

Quadro 11 - Meta um do PNE: as estratégias e os objetivos

Estratégias	Objetivos
1.1, 1.2, 1.3, 1.4 e 1.16	Expansão das vagas, qualidade, acesso às crianças de baixa renda, levantamento de demanda.
1.5	Construção e reestruturação de unidades escolares, infraestrutura física.
1.6	Avaliação com base nos parâmetros de qualidade.
1.7	Oferta de matrículas públicas por instituições beneficentes.
1.8 e 1.9	Formação de professores, estudos na pós-graduação para elaboração de currículo e propostas pedagógicas.
1.10	Atendimento às comunidades do campo.
1.11	Atendimento especializado para deficientes e pessoas com altas habilidades.
1.12, 1.13, 1.14, 1.15 e 1.17	Programas de apoio à família, acesso e permanência, escola em tempo integral, articulação com o ensino fundamental; parcerias com secretarias de saúde, assistência social e outras.

Fonte: BRASIL (2014). Organização da autora: Bessa (2022).

As estratégias registram as especificidades da educação infantil e se organizam levando em conta as minúcias temáticas do atendimento de crianças pequenas, o que aponta, positivamente, para uma valorização da primeira etapa, a importância deste segmento na contribuição geral do processo formativo da pessoa, a valorização de seus professores e o alcance dos padrões de qualidade. Nesse sentido, a indagação maior que se destaca como desafio do PNE é a garantia de acesso e permanência das crianças nas escolas. Quanto a isso, percebe-se o acanhamento dessa política que tem o mesmo objetivo de alcance de matrícula para a creche em relação ao antigo plano, desta forma, é inevitável que esse segmento torne-se o único da Educação Básica fora dos ideais de universalização.

Assim, os compromissos do PNE se assemelham às demais leis aqui analisadas na tentativa de descaracterizar o direito, de minimizá-lo, como fica evidente na meta um do PNE, referente à creche que preceitua, até o final da vigência do PNE, 50% de atendimento para as crianças de até três anos. O direito à creche, como em outras leis, aparece no PNE de forma tímida. É tão raquítica a proposta que não avança nem em letra, pois o Plano anterior teve a mesma intensão dos 50%. A explicação de Nunes e Corsino (2011, p. 331) é que o tipo de política que está atuando no campo da educação infantil, sobretudo, para o segmento da creche, é a chamada política residualista, ou seja, “o estado atende a uma parcela da população, os grupos marcados pelo signo da exclusão ou da pobreza, e o mercado supre os serviços para os que podem por eles pagar”. Em outras palavras, as políticas públicas em andamento para a creche são ações focalizadas para a população mais carente, com intuito de atender apenas aquela parcela de crianças mais vulneráveis social e economicamente.

Para Campos, Esposito e Gimenes (2014, p.333), não são compreensíveis os motivos pelos quais o texto do PNE, apresenta a proposta de um percentual de 50% de crianças matriculadas em idade de creche.

Se nos baseamos em dados como porcentagem de mulheres mães de crianças pequenas que trabalham, porcentagem de crianças em situação de risco ou vulnerabilidade, estrutura das famílias, realidade socioeconômica e cultural por regiões, áreas urbanas e rurais, entre outros indicadores, podemos prever que a demanda potencial e manifesta por atendimento em creche deve variar bastante de um contexto a outro. Essa constatação indicaria que a meta de 50% pode estar abaixo da demanda manifesta, em algumas regiões metropolitanas, por exemplo, e acima dela em outros territórios e contextos.

No sentido de compreender a demanda por vagas, o PNE aponta três estratégias (1.3, 1.4 e 1.16) para fazer o levantamento e, assim, guiar as ações para a busca de atendimento das crianças de até três anos, destaca-se aqui:

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento à demanda manifesta; [...]

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

Apesar destas estratégias, os dados do Relatório do terceiro ciclo de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2020b) revelam que as crianças mais pobres continuam com menor acesso à creche em relação às crianças de classes ricas, “[...] enquanto os 20% mais pobres alcançaram 26,2% de cobertura em 2018, os 20% mais ricos chegaram a 51,0%, ultrapassando a meta nacional estabelecida no PNE”. Assim, entre 2017 e 2018, o percentual de desigualdade é de 24,8 p.p., mas a estratégia 1.2 quer alcançar até 2024 índices menores

que 10%. Segundo os estudos de acompanhamento avaliativo do PNE da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2019), não há evidências de que o levantamento de demandas das crianças de até três anos está sendo realizado (estratégias 1.3 e 1.4). Desta forma dentre as principais conclusões do Relatório do Inep com relação à Meta um, cita-se o item quatro que diz:

O quadro da cobertura da educação infantil de 0 a 3 anos, embora progressivo em relação à Meta 1, sugere a necessidade de políticas para estimular os municípios a atenderem com prioridade, em creche, as crianças do grupo de renda mais baixa, dada a maior demanda desse grupo (BRASIL, 2020b, p.51).

Ao que diz respeito à estratégia 1.5 que se refere aos projetos de cooperação intrafederativos para à acessibilidade às escolas, infraestrutura predial, equipamentos e mobiliário da rede pública de escolas de educação infantil, trata-se de um quesito distante de cumprimento, apesar do Programa Proinfância já mencionado na sessão próxima anterior. Sobre essa estratégia, o Balanço 2019 da CNDE (CNDE, 2019, p. 21), “[...] 40,4% das escolas contavam com biblioteca/sala de leitura; 46,9% possuíam banheiros adaptados para a Educação Infantil; 87,1% tinham água potável; e 44,6% apenas possuíam parque infantil”. A estratégia 1.6 diz respeito à avaliação dos parâmetros de qualidade que também não apresenta indícios de cumprimento.

Sobre qualidade, vale a pena frisar que a estratégia 1.8, sobre formação de professores, está distante do alcance de seu objetivo, visto que, conforme a avaliação da CNDE (CNDE, 2019), considerando a formação mínima de magistério de nível médio, 16,86% dos professores da educação infantil não têm formação e, ainda, se pensar a formação de nível superior como ideal, são 36% de professores atuando sem essa formação no Brasil.

Note-se que a estratégia 1.7 do referido dispositivo legal registra: “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública”. Assim, para viabilizar o direito constitucional, o Plano segue as orientações do aparato legislativo posterior à Reforma do Estado, que se organiza no sentido da lógica privatista. Esse texto legal reafirma o que se tem encontrado em outros dispositivos legais e descritos ao longo deste capítulo, ou seja, ideias e práticas de mercado na educação pública. Segundo Infográfico do Censo Escolar 2019 (INEP, 2019), 45,3% das matrículas registradas em creches privadas no Brasil, encontram-se em instituições conveniadas com o poder público. Sobre isso, Barbosa e outros (2014, p 508), ao pesquisarem o contexto de aprovação PNE e os embates políticos e ideológicos presentes na política de educação infantil, afirmaram a necessidade de pensar “[...] uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada”.

De modo similar, também no Capítulo III da lei do Fundeb (BRASIL, 2007), que trata da distribuição dos recursos, seção I, Disposições Gerais, o parágrafo terceiro, sofreu modificações, sendo a citada aqui realizada pela lei 13.348 (BRASIL, 2016c). Segue texto:

§ 3º Será permitido, até a universalização da pré-escola prevista na Lei n.13005 de 25 de junho de 2014, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a criança de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP.

Além do retrocesso dessa abertura para as parcerias público-privadas, o PNE está com sua potencialidade comprometida em relação ao desenvolvimento da educação brasileira e a meta 20, que previa o aumento de gastos com educação para o patamar de 10% do PIB, jamais será alcançada posteriormente à aprovação da EC 95 de 2016 (BRASIL, 2016d), que criou um novo Regime Fiscal e firmou o teto de 20 anos para paralisar os gastos públicos, ou seja, até 2036 os gastos sociais não poderão receber aumento. Para Saviani (2017a, p. 110), “essa meta seria o grande avanço do novo PNE, resulta inteiramente comprometida após o golpe político de caráter jurídico-midiático-parlamentar que vitimou o país”.

Amaral (2017, p.6), ao analisar os efeitos dessa Emenda no PNE, esclarece que a medida congela despesas ditas primárias e libera “[...] os pagamentos relativos ao mercado financeiro. Estarão, portanto, limitadas as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira”. Esse engessamento das despesas com os direitos sociais ampliará, certamente, o desequilíbrio de acesso a bens sociais como a educação. Amaral (2017, p. 6) segue mostrando como funciona esse Novo Regime Fiscal (NRF):

Este NRF particiona o orçamento da União e 15 partes independentes: Poder Executivo; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho; Justiça Federal; Justiça Militar da União; Justiça Eleitoral; Justiça do Distrito Federal e Território; Senado Federal; Câmara dos Deputados; Tribunal de Contas da União; Ministério Público da União; Conselho Nacional do Ministério Público; e Defensoria Pública da União. O orçamento de cada uma dessas partes independentes fica sujeita à seguinte condição: as despesas primárias, a partir de 2018, só poderão ser reajustadas, no máximo, pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) [...]. Despesas primárias são aquelas que ocorrem com o pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis, etc. Entretanto, ficam fora das despesas primárias as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida; ou seja, para essas despesas não há nenhuma limitações, podendo, é claro, ultrapassar o limite imposto pelo IPCA para as despesas primárias.

Diante desse contexto, Amaral (2017, p. 23) entende que foi determinada a “morte” do PNE (2014-2024) e não só deste, mas, também do próximo Plano decenal que se seguirá, vista as condições adversas para se cumprir os objetivos educacionais. Prova disso está nos dados do Relatório do terceiro ciclo de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2020b), ao indicarem que, em 2018, ainda não havia atingido a universalização das vagas em pré-escola, sendo que o percentual ficou em 93,8%. Ao que diz respeito à creche, em 2018, a taxa de matrículas é de 35,1%, e não há expectativa que se chegue à meta até 2024.

A Campanha Nacional pelo Direito à educação (CNDE, 2019) também evidencia o não cumprimento da meta um do PNE, afirmando que, até 2019, não se tinha a universalização da pré-escola (93,0 % dado base 2017) e a creche (34,1% dado base 2017) está em atraso para atingir seu objetivo. Ao que se refere às vagas em tempo integral (estratégia 1.17), há apenas 11,1% na oferta da pré-escola e 56,4% da oferta da creche (INEP, 2019). Sobre esse tema, é bom examinar o verbo empregado no texto do PNE: “1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecimento nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”. Como se pode notar, o verbo “estimular” é muito desprezioso, impondo uma frouxidão à estratégia e uma conotação de sugestão.

É bom lembrar também que esses percentuais variam quando se focam as regiões e os estados brasileiros, por exemplo, na região norte, a cobertura de vagas para o segmento creche é de 19,2%, enquanto que, no sudeste, é de 42,5%. O estado do Tocantins registra, em 2018, 32,8%, de frequência escolar na creche, enquanto o estado de Minas Gerais, por exemplo, é de 36,0%. Na cobertura da pré-escola, a região norte tem o menor índice: 88,0% e, no Tocantins 93,5% (BRASIL, 2020b). Apesar das desigualdades intrafederativas, não há dúvidas de que o crescimento de matrículas tem acontecido, sobretudo, na pré-escola.

Tendo em vista as assimetrias regionais no Brasil, é importante, ao analisar o PNE, a discussão do pacto federativo na cooperação para o desenvolvimento da educação. Cara (2014, p. 77) ensina que

[...] a qualidade de uma federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados.

Essa síntese ajuda na compreensão das discussões, já iniciadas neste capítulo, sobre a importância da criação de medidas que viabilizem, claramente, a cooperação necessária para a

universalização, com qualidade, de toda a Educação Básica. O Artigo sétimo do PNE se dedica ao tema, sobre o qual sublinham-se aqui os parágrafos quinto, sexto e sétimo:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. [...]

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estado e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração ente os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Referente ao tema da cooperação no PNE, tem-se, ainda, a estratégia 20.9, que deu dois anos para a construção de uma lei complementar, segundo orientação do Artigo 23 da Constituição Federal, contudo a estratégia não foi cumprida (CNDE, 2019). Pode-se afirmar que pouco se evoluiu nesse quesito desde a vigência do PNE. O MEC segue ausente na proposta de instrumentos que viabilizem a cooperação entre a União, os estados e os municípios¹¹⁰. Certamente, o ponto marcante desse tema é a aprovação do Fundeb permanente por meio da EC 108 (BRASIL, 2020a), que trata de uma boa política de coadjuvação. O Relatório do terceiro ciclo de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2020b, p. 12) revela que “é fato que o Brasil ainda não alcançou uma articulação robusta em torno de um regime de colaboração entre a União, estados e respectivos municípios, por meio de ações coordenadas e integradas dos poderes públicos [...]”. Sobre esse assunto Saviani (2013b, p. 755) assevera:

Na Construção do Sistema Nacional de Educação e na efetivação do Plano nacional de Educação, deve-se levar em conta o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de assegurar o direito de cada brasileiro, provendo uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população.

Outro ponto que é necessário acentuar é a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ).¹¹¹ Esse assunto está localizado nas estratégias da meta 20 do PNE, exatamente, 20.5, 20.6, 20.7 e 20.8. O registro do CAQ, na letra dessa lei, é um grande avanço pois, desde 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à

¹¹⁰ É bom que se frise que, no ano de 2016, governo de Michel Temer, aconteceu a destituição de nomes ligados ao CNE e a indicação de pessoas alinhadas aos ideais privatistas, e, ainda, o desmonte da composição do Fórum Nacional de Educação (FNE) em 2017 com o mesmo propósito (SOUZA, 2017). O FNE foi criado em 2010 por meio de Portaria do MEC e tem objetivo de ser um espaço de interlocução entre o Estado e sociedade civil (FNE, 2021).

¹¹¹ O CAQi corresponde à busca por um padrão mínimo de qualidade para a oferta pública da Educação Básica no Brasil, ou seja, é o primeiro passo para se alcançar um nível suficiente; já o CAQ é a superação desse padrão básico para se chegar a algo muito melhor e próximo ao investimento de países desenvolvidos (CARA, 2014).

Educação tem feito estudos que mostram a necessidade de se criar um mecanismo que dê resposta à pergunta: quanto custa uma educação de qualidade? Em 2007, a Campanha publicou o livro *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil* (CARREIRA; PINTO, 2007), que contribuiu para se comprovar a necessidade de que o PNE fosse aprovado com pelo menos 7% do PIB (CARA, 2014). É interessante frisar que a lógica do CAQ é inversa ao que se tem feito até hoje em termos de orçamento, pois, até agora, se tem um percentual a partir o qual a educação deve ser organizada, de outro modo, o CAQ¹¹²

[...] aponta quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão de qualidade, materializando a demanda disposta no § 1º do art.211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União (CARA, 2014, p. 81).

Como se sabe, a União vem, historicamente, investindo muito menos na Educação Básica do que sua capacidade de arrecadação e, proporcionalmente, os estados investem mais e, por fim, os municípios são os que mais empregam em educação, ou seja, o ente federado que menos arrecada é o que tem dado maior suporte ao ensino básico (CARA, 2014). Por causa da grande desigualdade de desenvolvimento econômico nas diferentes regiões, ao longo da história, temos ofertas públicas muito díspares. Deste modo, o Artigo 211 dá à União a função de diminuir esse desequilíbrio por meio de um padrão mínimo de qualidade para a educação, uma vez que é direito das pessoas o acesso e a qualidade.

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Ao buscar indícios do desenvolvimento das estratégias da Meta 20 com relação ao aumento do PIB e à aplicação do CAQ, não se encontraram resultados positivos. O Relatório do terceiro ciclo de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2020b), no período analisado entre 2015 e 2018, não traz informação alguma sobre o CAQ. Ferreira e Oliveira (2021) afirmam que não há, ainda, regulamentação própria para se implementar o CAQI, muito menos o CAQ. Já ao que se refere à ampliação de recursos, o Relatório afirma que o investimento em educação tem diminuído. No item seis das Principais Conclusões sobre a Meta 20, diz:

¹¹² Os insumos que são discutidos no CAQ: número de alunos por turma, piso do magistério, carreira e formação de professores, prédios (sala de aula, biblioteca, laboratórios, quadras, brinquedoteca) e segurança para colocar em andamento o projeto político pedagógico (CARA, 2014).

considerando que a meta definida pelo PNE é de ampliação do investimento público em educação pública, atingido 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até 2024, os resultados observados de relativa estagnação dos gastos em torno de 5% e 5,5% do PIB, com indicativo de pequena queda, indicam grande desafio para o atingimento das metas intermediária e final (BRASIL, 2020b, p. 415).

Sobre esse assunto, segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2018), em 17 de março de 2017, portanto, em atraso, a Portaria 142 do MEC instituiu a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi – CAQ. Essa Comissão contava com a participação da própria Campanha e da Confederação dos Trabalhadores da Educação Básica (CNTE), entretanto, no governo Temer, em 15 de março de 2018, criou-se o Comitê Permanente de Avaliação de Custos da Educação Básica (CPACEB) por meio da Portaria 233/2018, que, conseqüentemente, revogou a Portaria anterior e também eliminou a participação das duas entidades sociais, que, antes, foram incluídas, para buscar com o MEC ferramentas possíveis na implementação do CAQ. Cabe também registrar que já houve ação jurídica referente ao CAQ, vinda do estado do Maranhão em 2017, pedindo “a imposição de obrigação”, contudo essa ação foi derrubada após a Advocacia Geral da União (AGU) entrar com ação contrária. O que se vivencia é o desmonte das conquistas relacionadas ao direito à educação com qualidade, como explica Mészáros (2015), o Estado está a serviço do capital e move-se na afirmação da lei do mais forte.

O Balanço 2019 sobre o PNE, efetuado pela CNDE (CNDE, 2019, p.84), afirma que “com a aprovação da política do Teto de Gastos, ficou inviável a implementação do Custo Aluno Qualidade (QAQi/CAQ), que previa o aumento do investimento em educação e não sua redução”. Assim, até 2019, as estratégias referentes ao CAQ do PNE encontravam-se totalmente descumpridas.

Com relação à qualidade, tão discutida pelo CAQ, vale lembrar os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (PNQEI) (BRASIL, 2006d) e os Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil (PBIEI) (BRASIL, 2006e).¹¹³ Estes documentos do MEC é que são indicados como referência para balizar a qualidade na educação infantil no PNE (estratégia 1.6). O conceito de qualidade em educação trata-se de algo bastante complexo, histórico e socialmente construído. Dourado e Oliveira (2009, p. 205) mostram que essa análise envolve múltiplas dimensões intraescolares e extraescolares, “[...] nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os

¹¹³ Vale dizer que em 2018 foi lançada pelo MEC uma nova versão dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil. Essa vai ao encontro das novas orientações curriculares por meio da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2018b).

processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem [...]”, por outro lado, ao analisar a qualidade, não se pode deixar de levar em consideração “[...] os diferentes fatores extraescolares que interferem direta e indiretamente nos resultados educativos”. Afirmativamente, é muito dificultoso discutir um conceito de qualidade em um país onde há tamanha desigualdade nas regiões, estados e mesmo em municípios do mesmo estado.

Os PNQEI (BRASIL, 2006d), igualmente, indicam que definir qualidade é uma tarefa bem difícil, pois tem derivações de diversos aspectos, como os relacionados à cultura, a valores e, não menos importante, há que se levar em conta o conhecimento das pessoas contextualizado em diferentes localidades. Desta forma, o PNQEI reporta que “a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas” (BRASIL, 2006d, p. 24). Para Lamare (2016), o documento deixa o conceito aberto demais, o que dá a entender que é algo subjetivo. Contudo, esse entendimento de qualidade não se pode limitar à subjetividade, visto que qualidade é “[...] entendida como resultado das relações entre os sujeitos, de aspectos mais subjetivos, mas também no que se refere às condições objetivas de oferta” (PINTO; CORREA, 2020, p. 4).

Em suma, os PNQEI (BRASIL, 2006d) apontam cinco características entendidas como relevantes para a melhoria contínua da qualidade no atendimento infantil em instituições de educação infantil no Brasil:

as políticas de Educação Infantil, sua implementação e acompanhamento; as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil; a relação estabelecida com as famílias das crianças; formação regular e continuada dos professores e demais profissionais; a infra-estrutura necessária ao funcionamento dessas instituições (BRASIL, 2006d, p. 44).

Não há dúvida quanto à pertinência desses cinco pontos em evidência pelo PNQEI (BRASIL, 2006d) e de como tais destaques se identificam com a luta dos trabalhadores. Contudo a política de educação infantil que se desenvolve no Brasil tem uma visão de educação para o controle da pobreza e pacificação, sendo necessário analisar os documentos oficiais em uma perspectiva crítica. Quando Lamare (2016, p. 152) se debruça para compreender as intensões do PNQEI (BRASIL, 2006d), afirma que o documento está alinhado às orientações dos organismos multilaterais em que

O próprio processo de construção do conhecimento seria resultado da adaptação do indivíduo ao meio material e social, tendo a educação formal, desde a mais tenra idade, a função de preparar para a instabilidade social, fortalecendo a noção de qualidade da educação para contenção futura de eclosão social/controle social.

No mesmo sentido, as orientações pedagógicas que contribuem nesse processo são aquelas chamadas de pedagogias “do aprender a aprender” e que são adotadas em muitas

instituições infantis. Tais propostas pedagógicas serão brevemente discutidas no tópico que se segue. As orientações dos organismos multilaterais para a educação têm a ver com “responsabilidade social”, ou seja, todos devem se envolver com o problema da educação; “controle social”, quer dizer, a inserção social contra a marginalidade; “eficácia social”, ou melhor, testes de rendimento da aprendizagem (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011). O Estado continua controlando a política educacional (leis, regulamentos, base curricular), contudo vai entregando para a sociedade civil a responsabilidade da oferta (parcerias público-privadas, incentivos à iniciativa privada, contratos de gestão).

Quando Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 233) estudaram o Movimento Todos pela Educação ¹¹⁴, alinhado aos interesses do mercado, revelaram que “o ponto central de sua estratégia é a corresponsabilidade e a busca de eficiência, eficácia e efetividade”. As autoras também analisaram que os organismos internacionais propõem “[...] para a escola uma função social que se assemelha aos centros comunitários, associações de moradores, espaços sociais que têm entre suas tarefas administrar a diversidade social [...]”. Bem distante da escola como instituição por excelência na transmissão de conhecimentos sistematizados (SAVIANI, 2013a).

Mas o que é uma educação de qualidade na concepção crítica? Barbosa e outros (2014, p. 509) assim a definem:

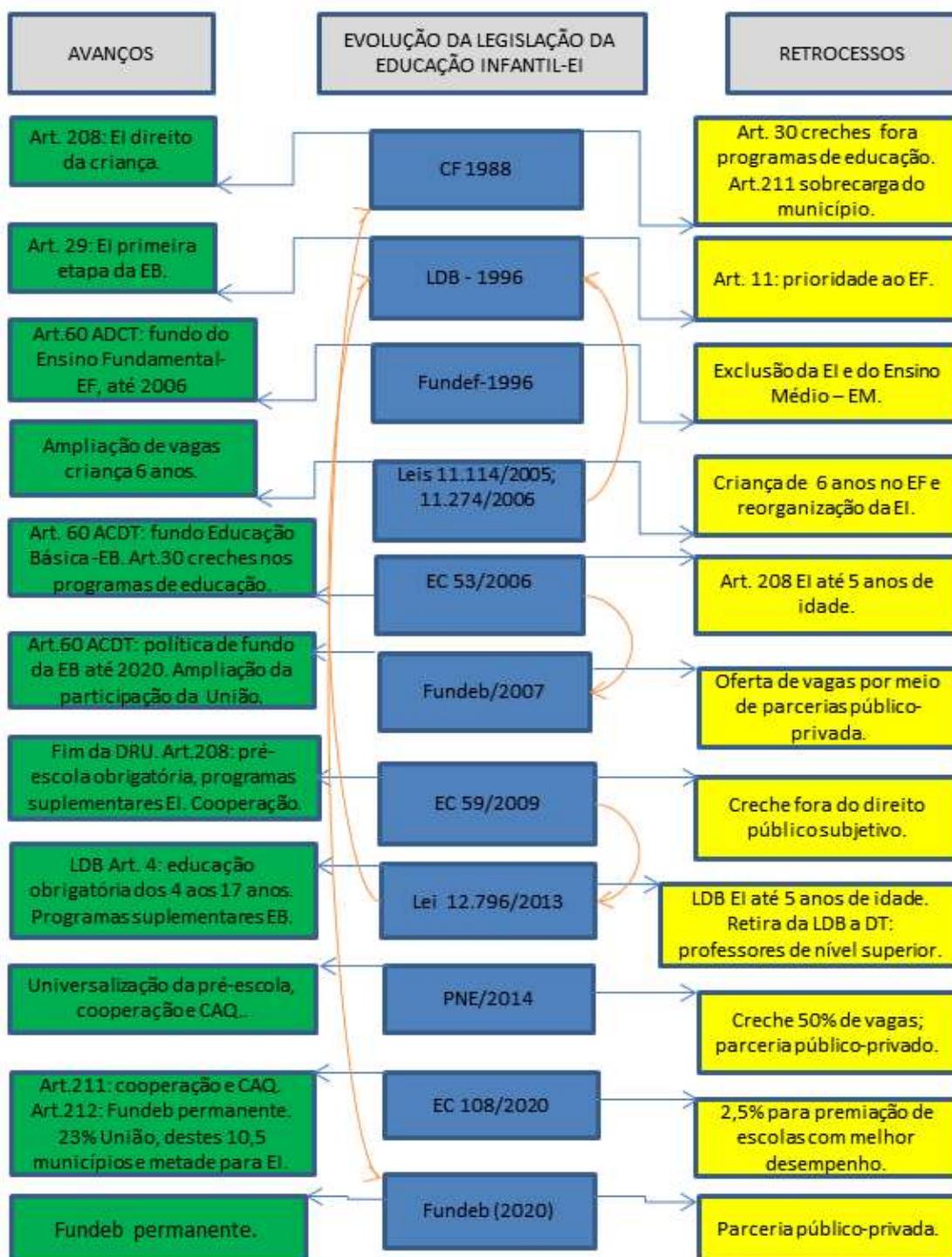
Entende-se por educação de qualidade socialmente referenciada aquela que tem por eixo o caráter emancipatório dos sujeitos históricos-sociais e que considera as diferentes condições concretas de existência desses sujeitos, voltando-se à formação omnilateral, objetivando a superação das desigualdades individuais e de classe e da desvalorização cultural.

Não obstante, o direito de todas as crianças por educação de qualidade poderia estar contemplado, como se percebe ao estudar a legislação, mas a lei prefigura como um engodo, pois universalizar a educação com qualidade não faz parte do projeto capitalista, antes, a exclusão das pessoas lhe é inerente. Exibem-se, distintamente, os altos e baixos das ações executivas para a promoção do direito da criança, os progressos e retrocessos na implementação de benfeitorias educacionais, o que permite construir o par dialético *legislação e políticas públicas*, sendo que, embora haja um processo crescente da normatização educacional, há também brechas nos textos legais que, por sua vez, permitem a condução de políticas públicas por meio de projetos oscilantes ao objetivo que se espera.

¹¹⁴ O movimento Todos pela Educação é uma aliança entre a iniciativa privada e a sociedade civil, ou seja, o terceiro setor, também de educadores e gestores públicos da educação. Trata-se de uma união de forças para que os jovens brasileiros tenham acesso a uma educação de qualidade, sendo o auge da ação o ano de 2022 (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

A Figura 2 evidencia esquema sobre a evolução da legislação e das principais políticas de educação infantil do período que se propôs analisar. Nesse tempo atônito, o direito se reconfigura, visto que, como menciona Oliveira (2006), o desmonte do texto constitucional iniciou-se tão logo ele foi aprovado.

Figura 2 - Análise da evolução do direito à educação infantil nas principais leis de 1988 a 2020: inter-relações, avanços, retrocessos e reconfigurações



Fonte: Organização da autora: Bessa (2022).

Tal fato mostra-se nos avanços e recuos legislativos e no vazio, sem que o direito à educação das populações de até cinco anos se efetive materialmente para todas as crianças, afirmando que há um caminho cambiante do Estado e, este percurso, manifesta-se na tese da omissão no que tange ao objeto do benefício da educação infantil. Tais afirmações revelam as contradições presentes entre o direito prescrito e a vida real das crianças pobres, que, sem acesso à educação, têm comprometida sua dignidade humana, seu desenvolvimento geral e seu potencial de agir de forma plena no exercício da cidadania.

Mas, para a primeira etapa, como se pode concluir, tanto a Constituição Federal como a LDB prescrevem o direito e também os dispositivos de escape da responsabilidade, brechas da lei regadas de um pensamento reacionário. Assim, as políticas públicas pouco se ocuparam pela matéria da creche.

Importa, nesta pesquisa, acentuar que o aparato legislativo tem servido ao capital e a manutenção de uma formação social patriarcal, conservadora e de classes (MÉSZÁROS, 2015). Para Mészáros (2007, p.47) as soluções no campo da educação devem ir para além das soluções “formais”, ou seja, estas devem ser “essenciais”, uma vez que leis podem ser facilmente “invertidas” ao interesse do capital.

Cabe também salientar que existe um projeto de educação em andamento para atender aos interesses dominantes, como afirma Saviani (2007, p. 439), “o lema ‘aprender a aprender’, tão difundido na atualidade, remete ao núcleo das ideias pedagógicas escolanovistas”, essa, denunciada por Saviani (2018a, 2013) como uma pedagogia reacionária, que preconiza uma escola como “[...] agência de assistência social, destinada a atenuar as contradições da sociedade capitalista” (SAVIANI, 2013a, p. 85). É o que se traz no último tópico deste capítulo.

2.4.1 As proposições pedagógicas das políticas públicas de educação infantil e o controle de desigualdade social

A partir do momento em que educação infantil no Brasil passa a ser definida como etapa de ensino, foi necessária a organização de instrumentos curriculares que constitui um dos mecanismos de inserção como a primeira etapa da Educação Básica. Nessa circunstância, a política nacional de educação infantil, por meio de instrumentos normativos curriculares, ganha maior atenção. Didonet (2014, p. 156) esclarece que “os que vinham defendendo a necessidade ou conveniência de um currículo nacional de educação infantil, ou, mesmo, a fixação de mínimos de aprendizagem, têm respaldo legal para prosseguir na defesa dessa

tese”.

Assim, na década de 1990, o Ministério da Educação (MEC) propôs-se a construir alguns documentos que serviram de orientação curricular como o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil (RCNEI) (BRASIL, 1998c) e as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI) (CNE,1999), ambos discutidos por pesquisadores da área. Cabe reportar que, em 2009, as Diretrizes (CNE, 2009a) foram reelaboradas.¹¹⁵ Ao que parece, houve uma polinização de um discurso legalista, muitas vezes, esvaziado e contraditório, por meio desses documentos. O último documento curricular, aprovado em 2017, é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que é lei. A última versão da Base data de 2018 com a incorporação do currículo do ensino médio (BRASIL, 2018b). Veja, no Quadro 12, os documentos que tem balizado o currículo na educação infantil.

Quadro 12 - Documentos curriculares relativos à educação infantil, 1998 a 2018

Documentos	Ano	Organização
Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil	1998	MEC
Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil	1999	CNE
Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil	2009	CNE
Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	2018	CNE

Fonte: BRASIL (1998c); CNE (1999, 2009a); BRASIL (2018b). Organização da autora: Bessa (2022).

Não se tem como objetivo, nesta pesquisa, discutir o currículo na educação infantil, nem aprofundar na análise dos documentos curriculares, mas correlacionar a natureza desses documentos no conjunto da política de educação infantil, que vem sendo desenvolvida no Brasil. Nessa perspectiva, é bom sinalizar que esses documentos, teórico-práticos de prescrição para as ações pedagógicas, têm sido organizados em um enfoque sociopolítico de racionalidade neoliberal. Arce (2007) critica fortemente o RCNEI (BRASIL, 1998c), por compreender que este sinaliza abertamente para uma concepção de educação infantil organizada por meio de um ambiente antiescolar, espaço este, em que o professor não tem de ensinar. Sobre o RCNEI (BRASIL, 1998c), Kuhlmann (1999) alega tratar-se de uma versão simplificada do construtivismo desprovido, então, de aprofundamento teórico.

Segundo Marsiglia (2011b, p. 57):

Na atualidade, remontando ao movimento da pedagogia nova, as pedagogias do ‘aprender a aprender’ têm se firmado hegemonicamente, sendo diferentes discursos (construtivismo, pedagogia das competências, pedagogia de projetos, teoria do professor reflexo etc.) variantes de uma mesma concepção.

Essa hegemonia foi se dando logo após a aprovação da LDB, que proclama a educação infantil como primeira etapa da educação básica no Brasil, fazendo-se necessários diversos

¹¹⁵ Para saber mais, ler Faria; Palhares (1999), Arce (2007) e Lamare (2016).

estudos sobre a função dessa nova etapa e a fundamentação teórica que ganharia evidência no MEC. É importante destacar que o RCNEI (BRASIL, 1998c) influenciou de forma marcante a educação infantil, até porque ainda não havia um documento desta importância organizado pelo MEC e que fosse referente à proposta curricular, especificamente, voltada à educação da pequena infância. Há que se perceber, ainda, que documentos como esse são incumbidos pela disseminação de ideias que se alastram nas secretarias de educação de governos estaduais, municipais, influenciando também, a formação de professores nas universidades e proliferando uma forma de compreensão da sociedade. O construtivismo,¹¹⁶ segundo Marsiglia (2011b), tem sido o carro-chefe das pedagogias do “aprender a aprender” nas últimas décadas.

Contudo outra vertente de pensamento também abriu espaço nas discussões sobre a educação para a primeira infância a partir da crítica, já, ao final dos anos de 1990, sobre uma suposta valorização excessiva da psicologia do desenvolvimento no campo dos estudos sobre infância/criança/educação. Stemmer (2012, p. 24) sinaliza que estudos da antropologia e da sociologia ganharam espaço nas discussões sobre a infância, sobretudo no início do século XXI, e esses estudos “[...] vêm obtendo destaque e exercendo uma importante influência na produção do conhecimento sobre a educação infantil”. Destas pesquisas é que advém, no Brasil, a urgência de se criar uma pedagogia para a educação infantil, em que o objeto dessa pedagogia é a própria criança. Os termos que têm designado tal vertente são: pedagogia da infância e pedagogia da educação infantil.¹¹⁷

Segundo Lamare (2016, p. 113), “os princípios que fundamentam a Pedagogia da Infância e a Escola Nova partem da crítica ao modelo de escola tradicional, entretanto, em períodos distintos e com discursos parecidos”. Na tese de Lamare (2016), a autora mostra como essas duas vertentes da educação se complementam, sendo que a pedagogia da infância se alimenta dos fundamentos da escola nova, e ambas têm forte interlocução com Dewey. Lamare (2016, p. 119) revela que a “[...] a Pedagogia da Infância estabelece diálogo com esse autor justamente por ele falar de processos educativos e referir-se à criança antes de tratá-la como aluno [...]”. Desta forma, não é uma novidade o discurso da criança como centro do processo de ensino, na valorização da experiência infantil, ao contrário, ao olhar para a

¹¹⁶ Jean Piaget (1896-1980) foi o criador do construtivismo como epistemologia. Seus estudos servem de fundamentação teórica para o mundo da educação e o alcance pedagógico e didático, que há pelo menos 30 anos, tem influenciado educadores (GAUTHIER; TARDIF, 2013).

¹¹⁷ A tese de Rocha (1998) representa uma das primeiras pesquisas nessa vertente da pedagogia da educação infantil.

história da educação infantil, vê-se que sempre existiu uma tendência não escolar e o esvaziamento das propostas de ensino para a faixa etária da creche e da pré-escola.

Têm-se, em verdade, novos nomes para velhos enfrentamentos. O construtivismo, a pedagogia da infância, a pedagogia das competências são todos oriundos de um só pensamento: o escolanovismo (STEMMER, 2012, LAMARE, 2016, MARSIGLIA, 2011a). Trata-se de vertentes que negam o ato de ensinar, eliminam expressões como transmissão de conhecimento e trabalham com a ideia de que a instituição de educação infantil não é escola. Saviani (2007) chama de “neo-escolanovismo”, que é a nova roupagem da escola nova em tempos de pós-modernidade. No entendimento de Saviani (2007, p. 424-425), “[...] a pós-modernidade centra-se no mundo da comunicação, na informática, nas máquinas eletrônicas, na produção de símbolos”. No universo da educação, esse momento centra-se nos “[...] critérios de eficiência e eficácia [...], pelo desempenho, pelas competências [...]”. Saviani (2007, p. 425) segue argumentando que “em termos econômico-políticos, a denominação que se generalizou é ‘neoliberalismo’”.

Para Stemmer (2012, p. 28), essas tendências da pós-modernidade¹¹⁸

Não se trata apenas da crítica burguesa de Progresso, mas rejeita a própria ideia de progresso; não trata apenas da crítica à visão burguesa de ciência, mas nega a própria possibilidade de conhecermos cientificamente a realidade social e natural; não trata apenas da crítica à concepção burguesa de ser humano, mas rejeita toda e qualquer forma de humanismo; não trata apenas da crítica à forma burguesa de educação escolar, mas de implodir a escola por meio da negação da existência de um conhecimento objetivo a ser transmitido, da negação da autoridade do professor e da negação da intencionalidade do ato educativo.

Já o termo educar/cuidar surgiu também nessa efervescência na década de 1990, para diminuir a brecha deixada pela definição dada pela LDB à educação infantil, visto que a polarização entre cuidado e educação precisava de resposta (KRAMER, 2008). Contudo o termo é frágil, e Kramer (2008) mostra que as professoras¹¹⁹ da educação infantil têm sim uma prática discriminadora ao que se refere aos cuidados corporais das crianças, mas essas profissionais veem dicotomia entre cuidado e ensino e, não, cuidado e educação. Para Stemmer (2012, p. 23), essa formulação do “cuidado e educação”, para orientar as práticas de

¹¹⁸ Para Harvey (2001, p. 47), o Pós-modernismo é uma “[...] ruptura radical com o modernismo [...]”, seria uma revolução contra “[...] todas as metanarrativas (incluindo o marxismo) [...] e da sua estreita atenção a ‘outros mundos’ e outras ‘vozes’[...]”. Harvey (2001, p. 304) coloca em oposição a “modernidade fordista” e a “pós-modernidade flexível”. Para o teórico, “a flexibilidade pós-modernista, por seu turno, é dominada pela ficção, pela fantasia, pelo imaterial (particularmente o dinheiro), pelo capital fictício, pela efemeridade, pelo acaso e pela flexibilidade em técnica de produção, mercado de trabalho [...]” (HARVEY, 2001, p. 305).

¹¹⁹ Embora a questão de gênero seja importante, nesta pesquisa, não se entrará nessa discussão, utiliza-se aqui “as professoras” porque a estudiosa citada, Kramer (2008), assim utiliza no texto em referência. Ademais se sabe que a maioria das pessoas que atuam em escolas infantis são mulheres.

educação infantil, foi dar ênfase à indissociabilidade. A estudiosa ensina “[...] que em uma tentativa de reafirmar que educação e cuidado são conceitos inseparáveis foi cunhado o termo *educare* (em inglês, *education e care*)”. Lamare (2016) menciona que essa tendência descarta o termo “ensino”, pois, para os adeptos da pedagogia da infância, o “ensino” é adequado para a próxima etapa, mas na educação infantil, o termo “educar” é melhor uma vez que não se devem reduzir as diversas dimensões da constituição do sujeito/criança, sendo mais importante valorizar as “relações educativas”.

Segundo Lamare (2016, p. 107), essas ideias atendem às orientações advindas de documentos internacionais, como os do Bando Mundial, em que o foco está na aprendizagem e não no ensino, ou melhor, “[...] seria o compromisso com uma aprendizagem para além da escola e que se relacione com a aquisição de habilidades e conhecimentos necessários para a uma ‘vida saudável, produtiva e para a obtenção de um emprego significativo’”.

Entretanto, na percepção de Arce e Jacomeli (2012, p. 1), “[...] a educação infantil não pode ser vista em oposição ao processo de escolarização, muito pelo contrário, ela constitui-se em uma forma de início da escolarização da criança pequena”. Para essas estudiosas, “escolarização” não significa antecipar conteúdo do ensino fundamental, nem se ter uma rotina de preparação para a próxima etapa, antes, as autoras chamam a atenção “[...] para a riqueza que essa faixa etária possui e para as infinitas possibilidades de ensino para ela”.

Lamare (2016) também analisou documentos do MEC, dentre eles, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI) (CNE, 2009b), e a estudiosa entende que o trabalho do professor, nesse documento, é atravessado pelo não diretivismo, marcado pelo espontaneísmo, e o foco central é a supervalorização das experiências das crianças. A sinalização das DCNEI (CNE, 2009b) quanto ao trabalho docente é de um organizador de ambiente e de atividades de recreação e interação social, assim como o entendimento de que tipo de instituição é a educação infantil, revela-se como a de uma agência socializadora e de proteção social.

Para Lamare (2016, p. 110), o trabalho do professor, nos principais documentos da educação infantil, apresenta orientações pautadas pelo “não diretivismo”, também pelo “espontaneísmo” e por uma valorização excessiva das experiências infantis. Tudo isso faz com que se entenda a escola de educação infantil na máxima do educar/cuidar como uma agência de socialização e de também de amparo. Versões para minimizar os efeitos nocivos do capitalismo e da luta de classes (SAVIANI, 2013).

Assim esse tema está diretamente relacionado às políticas focalizadas de combate à pobreza, ideias estas advindas de organismos internacionais cooptados pela hegemonia capitalista que, por sua vez, orientam os países periféricos na utilização da educação como mecanismo de pacificação social. Lamare (2018, p. 798) afirma que:

Ressaltamos que a obrigatoriedade da pré-escola não está associada a uma mudança estrutural, ou seja, essa ampliação, na lei, ocorre de modo precarizado, à medida que, por exemplo, não há uma previsão de formação para os trabalhadores que atuarão com esse segmento para além do que estava posto na LDB de 1996 – ensino médio na modalidade normal.

Nessa mesma direção, para Libâneo (2016, p. 40), as últimas décadas são marcadas por um tipo de política pública, vindas dos organismos multilaterais, que mudam o sentido da escola, dos conteúdos e, logicamente, do currículo. Pesquisas recentes desse estudioso mostram que as orientações presentes nos documentos do Banco Mundial, por exemplo, evidenciam “[...] a institucionalização de políticas de alívio da pobreza expressas numa concepção de escola como lugar de acolhimento e proteção social [...]” e, com esse entendimento de escola, tem-se a aplicação “[...] de um currículo instrumental ou de resultados”.

Ora, ao conceber a educação infantil como parte integrante da educação, na perspectiva histórico-crítica, essa etapa de ensino deve assumir o seu desafio de criar instrumentos que possibilitem às crianças pequenas ingresso ao saber científico. Visto que “a escola existe, pois, para propiciar a aquisição dos instrumentos que possibilitem o acesso ao saber elaborado (ciência), bem como o próprio acesso aos rudimentos desse saber. As atividades da escola básica devem organizar-se a partir dessa questão” (SAVIANI, 2013a, p. 14).

Para tanto, abre-se a necessidade da organização de um currículo que também se torne próprio da educação infantil, uma vez que sua gênese deve ser superada, ou seja, suas características não escolares e seus princípios assistencialistas para a adaptação e para a submissão. Como pensar esse currículo? Saviani (2013a, p. 15) elucida que “[...] currículo é o conjunto das atividades nucleares desenvolvidas pela escola”. Mas, em que consistem as atividades nucleares? Estas atividades são aquelas referidas aos conhecimentos científicos, conceitos amparados no saber sistematizados. Nereide Saviani (2012, p.74) esclarece que essa concepção de atividades nucleares auxilia o professor da educação infantil na organização de seu planejamento, reiterando que a apropriação do conhecimento elaborado, “[...] é imprescindível a mediação pedagógica (intencional, sistemática, regular, metódica); ou seja, um trabalho que requer a intervenção consciente da docência, com seus saberes específicos”.

Saviani (2018b, p. 247), ao tratar dos desafios atuais da pedagogia histórico-crítica, evidencia que há esforços para avançar em estudos sobre didática e prática de ensino intensificando, nesse sentido, pesquisas sobre currículo e conteúdos de ensino. Assim, “[...] novos aspectos estão se esboçando, como é o caso do planejamento de ensino envolvendo a tradução da teoria nos seus aspectos filosóficos, psicopedagógicos e didático-pedagógicos para efeitos da organização e execução do trabalho pedagógico nas salas de aula”.¹²⁰

No que se refere à BNCC (BRASIL, 2018b),¹²¹ trata-se, diferentemente dos documentos anteriores, de uma prescrição obrigatória e indica a ideia de educar/cuidar, quando sintoniza a educação infantil em relação à educação básica. A Base organiza o currículo em “eixos estruturantes”, que são as “interações e brincadeiras” e descreve seis “direitos de aprendizagem e desenvolvimento na educação infantil”: conviver, brincar, participar, explorar, expressar, conhecer-se. E, mediante estes últimos, tem-se o campo de experiências: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala pensamento e imaginação; espaços, tempos, quantidades, relações e transformações. A partir desse campo de experiências, têm-se os objetivos de aprendizagem por faixa etária: “bebês de zero a 1 ano e 6 meses; crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses; crianças pequenas 4 anos e 5 anos e 11 meses” (BRASIL, 2018b).

Diante dos pressupostos teóricos adotados nesta pesquisa, entende-se que, na organização da BNCC, retirou-se a centralidade do direito à educação (Artigo 205 da Constituição Federal) e dá evidência ao “direito à aprendizagem”, ou seja, à luz da pedagogia histórico-crítica entende-se que o termo “aprendizagem” fica restrito à adaptação das pessoas às transformações frenéticas do mundo do trabalho, sendo este, refém da racionalidade produtiva hegemônica. A ideia da BNCC centra no “aprender a aprender”, ou seja, “[...] que as crianças aprendam em situações nas quais possam desempenhar um papel ativo em ambientes que as convidem a vivenciar desafios e a sentirem-se provocadas a resolvê-los [...]” (BRASIL, 2018b), o que se traduz em adaptar-se às mudanças constantes advindas do projeto capitalista em andamento.

¹²⁰ A título de indicação de leitura tem-se a coletânea Pedagogia histórico-crítica: 30 anos (MARSIGLIA, 2011a) e a coletânea Pedagogia histórico-crítica: legado e perspectivas (PASQUALINI; TEIXEIRA; MORAES, 2018). Estas apresentam textos sobre os fundamentos da teoria, a relação com a psicologia histórico-cultural, a educação escolar da criança pequena, prática pedagógica, currículo, formação de professores, desafios da implementação, dentre outros temas.

¹²¹ Evitando-se repetições, sempre que se citar a BNCC, a referência será (BRASIL, 2018b). O tema da BNCC como documento prescrito e sua implementação é muito recente, contudo, pode-se indicar a leitura de Aguiar; Dourado (2018), Uchoa; Sena (2019) e o dossiê da Revista Retratos da Escola *A BNCC e a formação de professores: concepções, tensões, atores e estratégias*, que se refere ao volume 13, número 25, de 2019.

Campos (2017) compreende que a Base organizou-se tendo em vista as diretrizes curriculares e outros documentos já existentes. É fácil perceber que o documento da Base segue a tendência dos demais documentos curriculares da educação infantil, os quais incentivam um trabalho pedagógico com pouca intencionalidade educativa, sem compromisso com o ensino e o conhecimento científico (LAMARE, 2016). Quando o documento da Base descreve o trabalho do professor menciona que deve ter “intencionalidade educativa”, contudo não usa os termos “ensinar”, “mediar o conhecimento” ou “transmitir saberes”. Veja-se:

Essa intencionalidade consiste na organização e proposição, pelo educador, de experiências que permitam às crianças conhecer a si e ao outro e de conhecer e compreender as relações com a natureza, com a cultura e com a produção científica, que se traduzem nas práticas de cuidados pessoais (alimentar-se, vestir-se, higienizar-se), nas brincadeiras, nas experimentações com materiais variados, na aproximação com a literatura e no encontro com as pessoas. Parte do trabalho do educador é refletir, selecionar, organizar, planejar, mediar e monitorar o conjunto das práticas e interações, garantindo a pluralidade de situações que promovam o desenvolvimento pleno das crianças (BRASIL, 2018b).

Percebe-se que são orientações muito soltas, como, por exemplo, dizer que o educador deve “refletir”, parece lógico, mas sobre o quê? Ele também deve “selecionar”, mas não esclarece o quê. O educador deve “organizar, planejar, mediar e monitorar”, pergunta-se o quê? Então se vê uma superficialidade nas orientações pedagógicas, tudo muito fluido e pouco claro. Dá a impressão de que o trabalho do professor é apenas de um organizador de espaços, de “práticas e interações” das crianças para que estas sejam felizes, até porque também não fica claro o que é promover “o desenvolvimento pleno das crianças”.

Ao estudar sobre a formulação da BNCC, Barbosa, Silveira e Soares (2019, p. 87) destacam algumas características limitadoras presentes na base e que minam o trabalho do professor e a sua intenção pedagógica de forma geral. Referente a isto, a primeira característica é que a proposta representa a possibilidade de se criar “[...] uma forma de controle do trabalho educativo [...]”. Em segundo lugar, deve-se ressaltar que a Base está aberta para “[...] testes e medidas de larga escala para medir as capacidades infantis [...]”. Sobre isto, Barbosa, Silveira e Soares (2019) entendem que essas avaliações podem ser um mecanismo de segregação de crianças e famílias. A terceira característica salientada é que a Base apresenta um trabalho docente “[...] destituído de crítica e de criação [...]”. Já a quarta característica é que questões de valorização docente, de estrutura física e de materiais, ficaram sem expressão, como se não tivessem importância, contudo, sabe-se que professores bem formados e os insumos para uma educação de qualidade são condição impar para um processo educacional bem sucedido. A quinta característica assinalada por Barbosa, Silveira e Soares

(2019, p. 87) é a divisão rígida das idades, o que lembra “[...] o biologicismo na educação infantil, retorna ao cenário educativo a ideia de etapas de aprendizagem e de desenvolvimento [...]”, além de que, a criança de seis anos foi deixada de fora, mesmo sabendo do corte etário em 31 de março para matrícula no ensino fundamental; a sexta característica é referente à promoção de “[...] sequenciação de conteúdos/objetivos, tudo isso revestido com uma perspectiva próxima ao escolanovismo [...]”.

É bom acentuar também que a elaboração da BNCC contou com a presença empresarial como a Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco, dentre outros (LAMARE, 2016)¹²². Para Adrião e Peroni (2018, p. 51), “[...] essa política nacional de reforma curricular resultou de uma ação coordenada pelo setor empresarial, ainda que associada diretamente a agentes governamentais”. Como se sabe, o currículo normatizado influencia fortemente no trabalho do professor e é um mecanismo de controle (AGUIAR; DOURADO, 2018). Contudo, retoma-se o conceito de trabalho educativo, como “[...] o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente [...]” (SAVIANI, 2013a, p. 13), não pode ser desenvolvido sob uma perspectiva mercantilista.¹²³

Ao concluir este capítulo, reafirma-se o importante pressuposto de que toda a criança brasileira tem direito à Educação Básica desde o seu nascimento e, ainda, o inquestionável dever do Estado de favorecer o acesso dos bebês e das crianças pequenas às instituições escolares especializadas na primeira etapa da Educação Básica, além disso, a permanência das crianças em escolas de qualidade também deve ser assegurada, em potencialidade legítima, melhor dizendo, não basta ter vagas em escolas, há de se ter condições de acesso ao conhecimento sistematizado. Contudo os textos oficiais, em suas entrelinhas, elucidam o percurso perpendicular do Estado brasileiro quanto ao tema do acesso ao direito constitucional das crianças, o que assinala a omissão estrutural e a negligência (vide Figura 2, página 161, que mostra o resumo dos avanços e retrocessos na implementação do direito).

¹²² Para um exame aprofundado de como uma fundação privada conseguiu influenciar na construção e aprovação da BNCC, ler Tarlau e Moeller (2020).

¹²³ Márcia Angela S. Aguiar, que foi Conselheira do CNE no período de aprovação da BNCC, em 2017 (referente ao ensino fundamental e educação infantil), traz um relato dramático da desmobilização do CNE no seu papel de agente da participação da sociedade junto ao MEC, para de outro modo, defender um projeto de governo a reformas antidemocráticas. Aguiar (2018, p.8) assim se refere sobre a aprovação da BNCC: “a BNCC foi proposta pelo Ministério da Educação (MEC) no contexto que se configura como uma contrarreforma da Educação Básica conduzida pelo atual governo em sua ação de desmonte das conquistas democráticas e populares, sobretudo no que diz respeito aos avanços efetivados nas últimas décadas quando ao direito à educação e às políticas educacionais”. Aguiar (2018) relata que, mesmo com três votos contrários, a aprovação da Base e com pedido de vista, o documento foi aprovado no dia 22 de dezembro de 2017.

No capítulo três, apresenta-se a educação infantil na cidade de Palmas, TO, campo empírico desta pesquisa. Interessa descortinar o avanço do acesso às instituições educacionais para a primeira infância, a conformação atual da oferta, por meio das deliberações legais da União e o desenrolar das políticas públicas educacionais locais, para que se possa entender em que medida essa jovem capital tem viabilizado o direito à educação para bebês e crianças pequenas.

CAPÍTULO 3 UMA SITUAÇÃO PARTICULAR – PALMAS – ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO E DAS CONFIGURAÇÕES DA OFERTA PÚBLICA

O objetivo deste capítulo é trazer uma análise da realidade da educação infantil em Palmas, a capital do estado do Tocantins, de forma histórica, circunstanciada e atualizada da situação da oferta pública de vagas, aprofundando no entendimento da conformação dessa oferta. Para mais, pretendeu-se fazer o exame da oferta por meio de parceria público-privada, ou seja, processo de privatização revelando, ainda, a mudança da natureza da oferta pública mediante o projeto privatista da educação, inclusive com exemplos em outras capitais do país e, assim, tecer análise da perspectiva para a educação infantil em Palmas. Compreende-se que o campo empírico possibilita a produção de conhecimento sobre a realidade. Acredita-se que o acúmulo de estudos realizados, ao longo do tempo, dá o suporte para problematizar a realidade e torná-la conhecida por meio do exercício da reflexão (IANNI, 2011).

A presente pesquisa adotou documentos para coleta de informações e estatísticas sobre as matrículas na educação infantil a partir do Censo Escolar da Educação Básica realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP). Este censo possibilitou o levantamento das bases necessárias utilizando, para tanto, instrumentos disponíveis no próprio *site* do INEP. As Sinopses Estatísticas da Educação Básica (1995-2020), que têm como fonte os microdados, constituiu um recurso muito valioso para a compreensão da evolução das vagas de educação infantil no estado do Tocantins e em Palmas. Utilizaram-se, também, as informações do Anuário Estatístico do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2003, 2009) que, por sua vez, foram fonte rica de dados sobre a evolução de vagas para atender o direito das crianças.

O Censo Escolar da Educação Básica 2019/2020, sobretudo por meio das Sinopses, permitiu desvelar a configuração da oferta de educação (número de vagas por instância administrativa, número de escolas, número de professores e formação). Recorreu-se, também, ao instrumento Indicador de Média de alunos por turma de 2019 do INEP; os dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com relação à população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros que também se fizeram pertinentes. Ademais, analisou-se, a partir das políticas nacionais, como PNE (BRASIL, 2014), o Plano Estadual de Educação (PEE) (TOCANTINS, 2015) e de Palmas – Plano Municipal de

Educação de Palmas (PMEP) (PALMAS, 2016), além de outros documentos e iniciativas da Seduc e Semed.

Fez-se necessários, também, os dados levantados por meio dos documentos: *Perfil Socioeconômico dos Municípios – Palmas* (TOCANTINS, 2017) e dos *Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins* (TOCANTINS, 2019a). Já as estatísticas de matrículas, por meio de andamentos de privatização de vagas públicas em Palmas e nas demais capitais brasileiras, vieram do Laboratório de Dados Educacionais (LDE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), levando-se em conta o investimento do Fundeb dos anos de 2008 a 2019.

3.1 Palmas: a capital do estado do Tocantins

Com o propósito de caracterizar a capital do estado do Tocantins, Palmas, faz-se importante recorrer, brevemente, sobre a sua constituição histórico-espacial no território que, hoje, é conhecido como Tocantins, mas, anteriormente à 1989, era reconhecido como Norte Goiano.

Gomes, Teixeira e Barbosa (2005, p. 59) enfatizam que o povoamento do norte de Goiás esteve relacionado às atividades extrativistas e agropastoris, podendo ser listadas “[...] a corrida do ouro, nos tempos coloniais – XVIII e XIX [...]”; a agricultura tradicional que deu suporte ao trabalho nas minas nos séculos XIX e XX e a “[...] a colonização espontânea e oficial em zonas pioneiras tanto de Goiás quanto do Tocantins, nas primeiras décadas do século XX [...]”.

Já nas décadas de 1940 e 1950, Gomes, Teixeira e Barbosa (2005) listam a garimpagem de cristal de quartzo e de pedras preciosas. Contudo, para esses autores, o povoamento era irregular pela ausência da urbanização¹²⁴ e da industrialização como fatores importantes de atração e fixação das pessoas na região.

Esse fato explica parcialmente o aspecto pontual, descontínuo e rarefeito, do povoamento do território. Até 1940, quase dois séculos depois da criação da então Capitania de Goiás em 1748, os exatos 623.217,4 quilômetros quadrados, que tinham juntos [...] eram pontilhados por apenas 52 cidades (a maioria sem o mínimo de conforto urbano) e 88 vilas. Somando-se a esse número alguns outros pequenos lugarejos, contavam-se 200 pequenas aglomerações – incluindo-se Goiânia, que

¹²⁴ Bessa (2017, p. 60) ensina que “[...] no antigo Norte Goiano, os processos de urbanização têm longa duração, pois remontam ao século XVIII”. Os núcleos urbanos dessa região, segundo a mesma autora, têm sua origem e sua evolução diretamente ligadas “[...] aos processos de ocupação, de povoamento e de inserção desse território na divisão territorial do trabalho”, com atividades relacionadas à mineração, à agricultura, à criação de gado, e ainda, às missões religiosas.

tinha apenas uns 8.000 habitantes – para abrigar pouco mais de 18% da população do território, que chegava apenas a 800 mil habitantes. Os 82% restantes viviam na zona rural (GOMES, TEIXEIRA E BARBOSA, 2005, p. 59).

De acordo com Bessa (2017, p. 60), o processo de urbanização do Norte Goiano, a partir da década de 1950, foi intensificado devido a “[...] fatores relacionados às políticas de integração nacional, marcadamente pela atuação do Estado e do grande capital na Amazônia brasileira, com destaque para a expansão dos eixos rodoviários, em especial da BR-153 [...]”. Ademais, a autora cita, nesse período, os investimentos feitos na agropecuária e na urbanização, que, paralelamente, induziram a formação e a ampliação de centros urbanos, que se tornaram referência para a distribuição de bens e serviços no Norte Goiano, criando-se “[...] as bases para a conversão de uma economia rural agrária em uma economia urbana de base agrária” (BESSA, 2015, p. 18).

Nesse contexto, intensificou-se o movimento separatista dessa região, sobretudo, a partir do ano de 1956, como explica Carvalhêdo (2011, p. 18):

O discurso de autonomia foi fortalecido e alimentado pelas diretrizes políticas do governo federal, voltadas a ocupar os espaços isolados do território brasileiro, principalmente da Amazônia. O movimento separatista enfatizava em seu discurso o abandono administrativo do governo goiano, enquanto responsável pelo atraso socioeconômico e o pouco desenvolvimento da região.

Na década de 1970, a luta pela divisão do território de Goiás, com a conseqüente autonomia do Norte Goiano, foi assumida pelo deputado federal, por Goiás, José Wilson Siqueira Campos, que, conforme Carvalhêdo (2011, p. 19), atribuiu-se a tarefa de criar o estado do Tocantins, passando a liderar o movimento separatista. O discurso desenvolvimentista¹²⁵ desse deputado teve grande inspiração no presidente Juscelino Kubitschek (31 de janeiro de 1956 a 31 de janeiro de 1961), sendo que essas iniciativas já haviam chegado ao Norte Goiano por meio de investimento do grande capital no interior e da União no exercício da integração nacional. Para Machado (2011, p. 52), esse “[...] *espírito desenvolvimentista* por parte de Siqueira Campos encontrou um campo fértil na realidade tocantinense: um estado com uma estrutura extremamente precária, com deficiência crônica nos setores essenciais (educação, saúde, transporte, entre outros), enfim, um estado onde quase tudo ainda estava por fazer”. Para Siqueira Campos, a superação do atraso econômico da região só seria possível com a criação de um novo estado e com “[...] a regularização dos títulos de terras para a abertura de crédito financeiro com primordiais incentivos às iniciativas ligadas à agropecuária [...]”.

¹²⁵ Sobre o ideário desenvolvimentista no Tocantins e na construção de Palmas, ver Machado (2011).

Essa “aptidão” do antigo Norte Goiano para a agropecuária foi aludida por Gomes, Teixeira e Barbosa (2005, p. 61), ao revelar que, nas décadas de 1960 e 1970, ocorreu a chegada à região de grandes empresas do ramo agrícola, que se instalaram no vale do Araguaia, resultando na ampliação do processo de urbanização. “Essa frente de expansão deu origem a várias cidades, fazendo de Porangatu um dos mais prósperos centros comerciais do Norte Goiano, e de Formoso do Araguaia, a cidade-polo do projeto pioneiro de agricultura irrigada no estado do Tocantins”. Assim, entre os propulsores dos processos de povoamento e de urbanização, está a expansão “[...] da fronteira agrícola baseada nas culturas da soja e da cana-de-açúcar e na pecuária melhorada em imensas propriedades rurais [...]” (GOMES; TEIXEIRA; BARBOSA, 2005, p. 59). Cabe registrar que se tratava do avanço da fronteira agrícola brasileira, em moldes capitalistas, cujo resultado foi a plena introdução do capitalismo na economia regional, com a ampliação da escala de urbanização e dos papéis urbanos. Estes, relacionados ao crescimento e à diversificação das funções terciárias.

Esses avanços obtidos por meio de investimentos do grande capital e da União, associados ao processo de integração nacional, incentivaram a retomada do movimento separatista. Imbuído dessas ideias, Siqueira Campos, que era presidente da Comissão da Amazônia vinculada ao Departamento de Integração Nacional do Congresso, apresentou, em 1980, um projeto de divisão territorial do país com a separação do Tocantins. Esse projeto foi arquivado por ação do Senado Federal. Entretanto, o movimento separatista intensificou-se e, em 1983, outro pedido de separação de Siqueira Campos foi negado. Tais fatos não esmaecem o movimento (CARVALHÊDO, 2011), ao contrário, nova proposta em favor da criação do estado do Tocantins foi encaminhada, em 1987, à Assembleia Nacional Constituinte, por meio de emenda popular, com 80 mil assinaturas (RODRIGUES, 2008).

Destarte, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), adveio a criação do estado do Tocantins, cuja área territorial foi alocada na região norte do Brasil.¹²⁶ Exatamente nessa data, com o estabelecimento do estado do Tocantins, dá-se a tomada de decisão em prol da edificação de uma nova cidade, Palmas, para ser a capital definitiva desse novo estado. Palmas, a capital projetada, foi inaugurada em vinte de maio de 1989. Essa inauguração foi um ato simbólico, visto que se deu apenas o lançamento da pedra

¹²⁶ O Tocantins tem uma área territorial de 277.423,603 Km² que, em relação ao Brasil, corresponde à 3,26% e, com relação à Região Norte, equivale à 7,21% (TOCANTINS, 2019a). O novo estado situa-se entre as coordenadas 5°10'6" e 13°27'29" de latitude sul e 45°41'46" e 50° 44'33" de longitude oeste, fazendo limite, ao sul, com o estado de Goiás, ao norte, com os estados do Maranhão e Pará, ao leste, com os estados do Maranhão, Piauí e Bahia, e, ao oeste, com os estados do Pará e Mato Grosso (TOCANTINS, 2019a). Quando da sua instalação, em 1989, contava com 79 municípios e, atualmente, conta com 139 municípios.

fundamental no sítio escolhido para sediar a cidade (SILVA, 2010). Tal sítio está localizado em área central do território do estado do Tocantins, como se vê na Figura 3.¹²⁷ Sobre esse espaço selecionado para a implantação de Palmas, Bessa e Oliveira (2017, p. 500) informam que está inserido “[...] entre a encosta da denominada Serra do Lajeado [...] e a margem direita do rio Tocantins, hoje margem do reservatório artificial da UHE Luiz Eduardo Magalhães, no sentido leste-oeste, e entre os ribeirões Água Fria e Taquaruçu Grande, no sentido norte-sul”.

Acerca do projeto urbanístico (GRUPOQUATRO, 1989), constata-se que a cidade têm eixos viários estruturantes, a exemplo das duas principais avenidas: Juscelino Kubitschek (sentido leste-oeste) e Teotônio Segurado (sentido norte-sul), que se encontram na grande Praça dos Girassóis,¹²⁸ onde se localiza a sede do governo executivo tocantinense: o Palácio Araguaia, juntamente com os edifícios do poder legislativo, o Palácio João D’Abreu, do poder judiciário, o Palácio Feliciano Machado Braga, e das várias secretarias de governo.

Como se observa na Figura 4, a área projetada de Palmas é organizada, no projeto urbanístico (GRUPOQUATRO, 1989), em grandes quadras, que abrigam usos residenciais, comerciais e de prestação de serviços, incluindo os administrativos e de lazer e cultura, além das áreas de circulação e de conservação. Conforme Silva (2010, p. 109), “na observação *in loco* dessas, o que vemos são quadras diferentes nos seus desenhos e multifuncionais – quadra residencial com um pequeno comércio, igreja etc.[...]”. A estudiosa interpreta que a capital tocantinense “figura como um caso de transição entre a modernidade e a pós-modernidade” (SILVA, 2010, p. 15), sendo “[...] construída usando o pressuposto teórico do urbanismo modernista e sua referência é Brasília” (SILVA, 2010, p. 110). Para a autora, há em Palmas uma referência com a capital federal e seus princípios modernistas e racionalistas, mas também há uma ruptura, evidenciada por um estilo urbanístico eclético, já que “[...] não há em Palmas um zoneamento rígido e verifica-se a pluralidade de usos” (SILVA, 2010, p. 78).

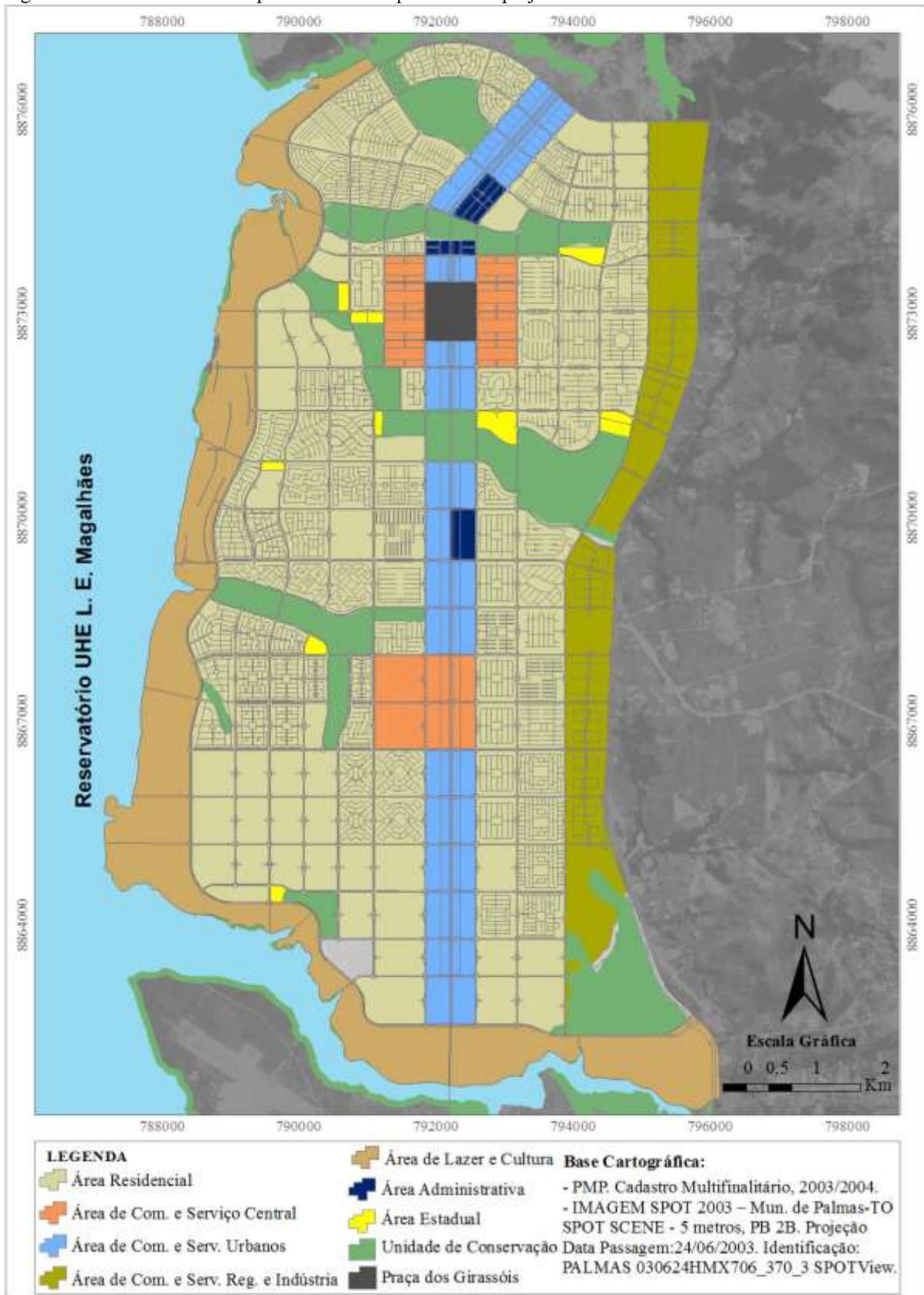
¹²⁷ Localização geográfica de Palmas: entre as coordenadas 9°55’41” e 10° 21’36” de latitude sul e 47°47’32” e 48°22’27” de longitude oeste. Área territorial do município de Palmas: 2.227,329 km² (TOCANTINS, 2017).

¹²⁸ A Praça dos Girassóis é um espaço que acolhe vários monumentos. Estes são uma miscelânea de ideias advindas, em sua maioria, de Siqueira Campos. Ele tentou construir uma identidade para um povo que a partir de 1988 passou a ser chamado de tocantinense. Assim, esses monumentos para Silva (2010, p. 31) “[...] constituem em princípio um conjunto de memórias encaixadas e desencaixadas que esboçam a história do Estado na sua versão ufanista e oficial, com fragmentos da história nacional desalinados do contexto”.

Figura 3 - Localização da área urbana e do município de Palmas no estado do Tocantins



Figura 4 - Plano da área macroparcelada e usos previstos no projeto de Palmas



Fonte: GRUPOQUATRO (1989); Bessa e Oliveira (2017, p. 504).

Fica evidente que a análise urbanística de Palmas é complexa. No entendimento de Silva (2010), a cidade de Palmas é marcada pela “ausência de tempo”, pois, em geral, as cidades são constituídas em um processo geohistórico, que, gradativamente, tece suas formas, suas funções, suas estruturas e, também, sua paisagem e sua memória. Todavia, há cidades como Palmas, planejadas, projetadas. Nestas cidades, o tempo apresenta-se como espera e, dialeticamente, verificam-se a presença e a ausência do tempo. Portanto, é, segundo Silva (2010, p. 78), “uma cidade em busca do tempo”.

O tempo ausente não é um tempo inexistente, é apenas um fluxo temporal que a cidade não sofreu. Há uma intensa relação dialética que conjuga presença e ausência. Na ausência de temporalidade urbana, outros tempos ocupam a cidade construída. Tempos forjados, cuidadosamente colocados no espaço, que imprimem visões e projeções muito particulares para a cidade, permanecerão lá até que a ausência se dilua na passagem, no fluxo, e esse tempo ausente deixe de sê-lo (SILVA, 2010, p. 42).

Assim, para Silva (2010), Palmas é um paradoxo entre o moderno (o sonho modernista, o progresso) e o pós-moderno (o ecletismo, o espetáculo).¹²⁹ Perspectivas também observadas em Velasques (2010), que assinala se tratar de traços do urbanismo modernista e contemporâneo.

O conceito de “compressão do tempo-espaço” ajuda a compreender essa “ausência de tempo” e o entrelaçar de ideias modernas e pós-modernas no projeto de Palmas. No pensamento de Harvey (2001, p. 217), a “compressão do tempo-espaço” está ligada ao fato de “[...] haver fortes indícios de que a história do capitalismo tem-se caracterizado pela aceleração do ritmo da vida, ao mesmo tempo em que venceu as barreiras espaciais em tal grau que por vezes o mundo parece encolher sobre nós”. Nessa perspectiva, Palmas, como cidade, como capital político-administrativa, constituía-se em um vir a ser, mas imediatamente frenética e aberta para os processos acelerados da acumulação de capital próprios do tempo da globalização, em um mundo encolhido nessa ideia de compressão, especialmente diante das tecnologias.

A instalação do governo estadual na nova capital deu-se em primeiro de janeiro de 1990, momento em que os poderes executivo e judiciário foram transferidos de Miracema do

¹²⁹ A pesquisa de Silva (2010) deixa claro que a decisão de construir uma capital para o Tocantins partiu de seu primeiro governador José Wilson de Siqueira Campos e foi autorizada pelo então presidente José Sarney (15 de março de 1985 a 15 de março de 1990). O local da construção de Palmas, no imaginário de Siqueira Campos, era uma questão político-administrativa, pois a capital representava a própria ideia de desenvolvimento, como uma alavanca para todo o estado. Assim, a localização central no território e na margem direita do rio Tocantins fazia todo o sentido para Siqueira Campos, visto ser a área que carecia de maior investimento. O projeto urbanístico de Palmas foi responsabilidade da empresa goiana GrupoQuatro Arquitetura, com sede em Goiânia. O arquiteto principal foi Luiz Fernando Cruvinel Teixeira, seguido do arquiteto e co-autor Walfredo Antunes de Oliveira Filho.

Tocantins, a capital provisória, para Palmas. Esta, em 1991, contabilizava 19.246 habitantes, que correspondiam à 79% da população do município, que era de 24.334 habitantes (IBGE, 2020a), que correspondia à 2,6% da população do estado. Nesse ano, o Tocantins contava com 79 municípios e contabiliza 919.863 habitantes, com 57,7% dessa população vivendo em cidades (BESSA, 2017). Sobre esses fatos históricos, assevera Bessa (2017, p. 60):

Nessa conjuntura recente, ainda fortemente marcada pela atuação do Estado e do grande capital, mas em um contexto neoliberal, a dinâmica demográfica, com destaque para o crescimento populacional e o incremento das taxas de urbanização, intensifica-se e, ao mesmo tempo, é intensificada pela concentração das atividades político-econômicas em poucos centros urbanos, promovendo, na escala da rede urbana, transformações nos papéis dos principais centros [...].

A partir de então, a capital Palmas ganha destaque e torna-se um importante centro político-administrativo, que passa a “[...] exercer forte poder de atração populacional [...]” (BESSA, 2020, p. 7). Informações do Censo Demográfico revelaram que Palmas atingiu população de 137.355 habitantes, em 2000 (IBGE, 2020b), que correspondia à 11,9% da população total do estado; e de 228.332 habitantes, em 2010 (IBGE, 2020b), que equivalia à 16,5% da população do estado. Nesse contexto, a capital tornou-se o principal centro urbano do Tocantins, sendo responsável por abarcar, em 2010, 25% do Produto Interno Bruto (a preços correntes) do estado, alcançando, em 2018, 26,4% do Produto Interno Bruto (a preços correntes) do estado (SEFAZ, 2020).

Para Gomes, Teixeira e Barbosa (2005, p. 110), a construção de Palmas teve a mesma função idealizada para Goiânia e Brasília: “[...] ser a capital geopolítica de um novo estado que acabara de nascer. Sua construção obedeceu, portanto, a três imperativos maiores: político, urbanístico e geopolítico”. Diante dessa assertiva, Palmas passa a ter atribuições expressivas e diversificadas. Sobre isso, Bessa (2017, p. 61) ensina que:

Palmas passa a desempenhar papel como capital regional. Porque vem articulando um segmento de rede próprio, por meio das ações de seus agentes sociais, políticos e econômicos, contando com relativas funções urbanas, dentre as quais se destacam a gestão política, a comercial e a de prestação de serviços. Araguaína e Gurupi passam a desempenhar papéis como centros regionais, ambos estruturados em torno do fornecimento de bens e serviços para o atendimento à população local e regional, estando o primeiro na porção norte do estado e o segundo na porção sul mas ambos na BR-153.

Ao que se refere à dinâmica socioespacial, tanto Carvalhêdo (2011) como Silva (2010) denunciam os processos de segregação em Palmas por meio de uma valorização dos terrenos no entorno do Palácio Araguaia, bem como em toda a área projetada, o que impediu que a classe trabalhadora obtivesse acesso à moradia próximo ao centro principal da capital. Por essa razão, ocorreram ocupações por famílias de trabalhadores migrantes, com assentamentos,

especialmente, na porção norte do projeto urbanístico, e também assentamentos na área de expansão urbana sul, próximo ao povoado de Taquaralto. A ocupação urbana dessa área passou a ocorrer a partir de 1990, por meio de ações da iniciativa privada e do próprio governo estadual, desvirtuando o projeto urbanístico original, com ocupações nas porções sul e norte da área plano. Na área de expansão sul, deu-se a implantação de conjuntos habitacionais, os chamados “Aurenys”, e de outros loteamentos populares, que se destinaram às pessoas de baixa renda (Figura 5). É fato que a cidade nos moldes capitalistas e neoliberais não tem lugar para pobres, antes, segrega as pessoas de camadas populares. Brandão (2017, p. 55) ensina que a minoria dos cidadãos detém o direito à cidade, assim:

[...] são produzidos permanentemente subterritórios com elevado grau de pobreza e exclusão social, consolidando verdadeiro *apartheid* social, com a multiplicação de diversos guetos e a potencialização de forças de fragmentação socioespacial e de divisão política”.

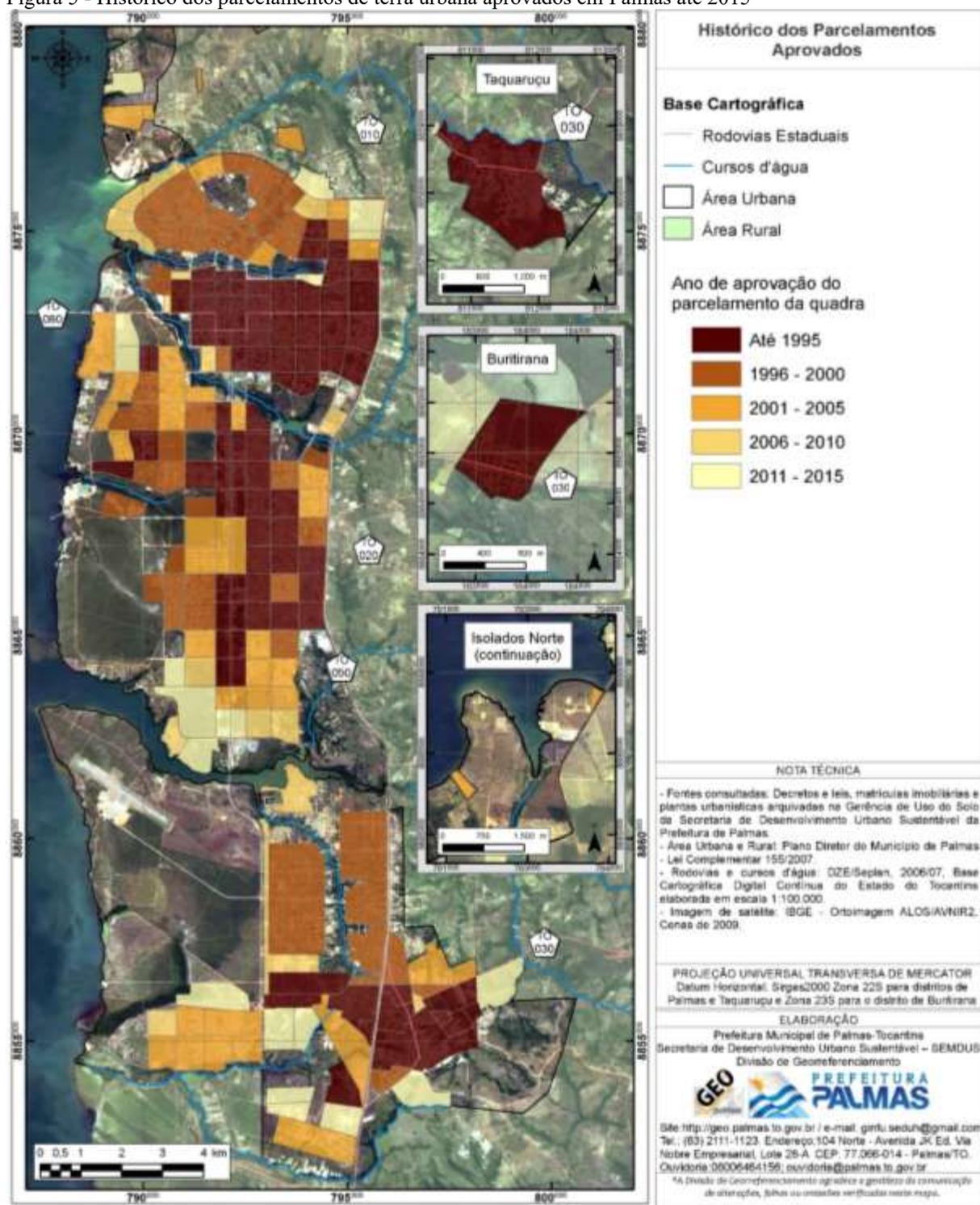
Em 2020, Palmas tem uma população estimada de 306.296 habitantes (IBGE, 2020b), sendo a maior concentração de pessoas do estado. A taxa de crescimento populacional palmense é de 2,4%, maior que as taxas de crescimento do Tocantins e do Brasil. A prefeita dessa capital, Cinthia Alves Caetano Ribeiro, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi reeleita, em 15 de novembro de 2020, para o período de 2021-2024. Já o estado do Tocantins contava com uma população estimada, em 2020, de 1.590.248 habitantes. A taxa de crescimento da população desse estado foi de 1,13% em 2019, maior que a taxa de crescimento brasileira, que ficou em 0,79% nesse período (IBGE, 2019). O atual governador do Tocantins, Mauro Carlesse, do Partido Democrata (DEM), foi eleito para o mandato de 2019-2022.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (ATLAS BRASIL, 2020), o Tocantins alcançou, em 2017, o valor de 0,743 no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).¹³⁰ A título de se fazer um paralelo, o índice brasileiro é de 0,778, que é considerado alto.¹³¹ Nos últimos 20 anos, o Tocantins tem evoluído de forma expressiva em seu IDH, pois, em 2000, era um índice baixo de 0,599; em 2010, atingiu um indicador médio de 0,699; e, como já citado, em 2017, alcança uma avaliação alta (ATLAS BRASIL, 2020).

¹³⁰ O IDH é calculado por iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) e serve para acompanhar o bem estar social dos países. Há três indicadores usados para a medição: a educação, a expectativa de vida e a renda da população. Os resultados variam de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um, maior é o nível de desenvolvimento humano (DICIONÁRIO FINANCEIRO, 2020).

¹³¹ Entre 0,000 e 0,499, é muito baixo, entre 0,500 e 0,599, é baixo, entre 0,600 e 0,699, é médio, 0,700 e 0,799, é um índice considerado alto e o último nível é entre 0,800 e 1,000 muito alto (ATLAS BRASIL, 2020).

Figura 5 - Histórico dos parcelamentos de terra urbana aprovados em Palmas até 2015



Fonte: GEOPALMAS (2015).

Apesar desses dados de bom desempenho na melhora da condição de vida das pessoas no Tocantins, o rendimento mensal domiciliar *per capita*, no ano de 2019, foi de R\$ 1.056,00,

que configura um valor pouco maior que o salário mínimo em vigência naquele ano, que era de R\$ 998,00, e, em 2020, foi de R\$1.060,00 (IBGE, 2020a).¹³²

Em Palmas, o IDH era de 0,654 em 2000, atingindo 0,788 (IBGE, 2020b) em 2010, índice último que é considerado elevado. Dados do IBGE Cidades (IBGE, 2020b) revelam que, em 2018, em Palmas, a renda média mensal das pessoas era de 3,9 salários mínimos. A proporção de pessoas que estavam ocupadas formalmente, considerando a população total, ficou em 48,3%, em 2018. Esses dois índices colocam Palmas em primeiro lugar em relação aos municípios no estado do Tocantins. Já comparando com os municípios brasileiros, Palmas ocupa a posição 36º em relação à média salarial; e, no quesito ocupação das pessoas, está no *ranking* 64º (IBGE, 2020b). Em Palmas, 30% da população possuíam domicílios com renda de até meio salário mínimo por pessoa. Esse índice coloca essa capital na posição 139º no estado do Tocantins e, com relação aos municípios brasileiros, a colocação de Palmas é a 4.669º conforme dados de 2018 (IBGE, 2020f). No ano de 2016, segundo o documento Perfil Socioeconômico de Palmas (TOCANTINS, 2017), a capital tinha 11.302 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família do governo federal.¹³³

Sobre o valor do Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma das riquezas, serviços e produções finais de um país, estado ou município em um determinado período, destaca-se que Palmas apresentou os maiores valores entre os municípios do estado do Tocantins, alcançando R\$ 32.293,89, seguido por Araguaína, Porto Nacional e Gurupi (IBGE, 2020b). Em nível nacional, “em 2018, oito municípios somaram quase 25% do PIB do Brasil e 14,7% da população” (IBGE, 2020c). O primeiro é São Paulo, seguido por Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Manaus, Porto Alegre e Osasco.

Esses dados revelam a recorrente concentração de riquezas, o que impacta os índices sociais e econômicos e, conseqüentemente, os da educação, sobretudo nas áreas menos desenvolvidas, a exemplo da região Norte do país. Essas assimetrias intrafederativas foram

¹³² Cabe evidenciar que o estado do Tocantins está entre os estados do Brasil com rendimento domiciliar mais baixo, sendo que a média *per capita* é de R\$ 1.056, segundo dados do IBGE em 2019 (IBGE, 2020a). No sentido de se ter um comparativo desse valor tocantinense, os territórios com maior índice são o Distrito Federal com R\$ 2.685,76 e São Paulo com R\$ 1.945,73; e os menores rendimentos são do estado do Maranhão R\$ 635,59 e Pará R\$ 806,76 (IBGE, 2020c).

¹³³ O Programa Bolsa Família faz parte das ações da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e tem como objetivo o combate à pobreza e a desigualdade social no Brasil. A sua criação data de outubro de 2003 e atua em três principais eixos: complementação de renda, acesso a direitos sociais e a articulação com outras iniciativas para promover a melhora do bem estar das famílias. Trata-se de um programa federal, mas descentralizado, quer dizer, as ações são responsabilidade da União, estados e municípios. Esse Programa atende famílias com renda, por pessoas, de até R\$ 89,00 ao mês, além de famílias com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 por pessoas, mas que tenham crianças e adolescentes entre zero e 17 anos. Quem faz o repasse dos valores é a Caixa Econômica Federal (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

destacadas no capítulo dois e, como disse Cara (2014, p. 76), é preciso criar mecanismo que dê as condições necessárias, a fim de que seja “[...] ofertada uma educação plural, emancipadora e justa para todos os brasileiros e brasileiras”.

No tópico que se segue, tem-se uma breve análise do início da oferta de educação infantil no Tocantins, o que cimentará o contexto estadual para alicerçar o entendimento desse processo em âmbito particular: na jovem capital estadual, cuja interpretação da oferta será detalhada.

3.2 Educação infantil no novo estado do Tocantins e na sua capital, Palmas

Para introduzir a discussão sobre a evolução da oferta de vagas nas escolas de educação infantil em Palmas e, assim, levar em conta o direito constitucional de bebês e crianças pequenas de frequentar uma escola, é interessante contextualizar como tal avanço se evidenciou no estado do Tocantins.

3.2.1 Breve disposição dos dados estaduais de 1990 a 2020

Segundo pesquisa de Soares (2005, p. 66), na década de 1980, a educação no antigo Norte Goiano era muito precária, faltava o essencial para o funcionamento de uma escola, como professores, materiais didáticos e prédios, além da infraestrutura limitante em todo o estado, como falta de energia, de saneamento básico e de comunicação. “A Secretaria de Educação do Estado ficava em Goiânia e processos simples, como registro de diplomas ou contratação de funcionários, demoravam até um ano para se efetivarem. Não havia ensino infantil nem creches naquela época”. A partir de 1987, algumas prefeituras, a exemplo da de Guaraí, começaram a receber crianças de quatro anos em escolas de ensino fundamental, que também funcionavam de forma insatisfatória (SOARES, 2005).

Tais fatos refletem o que Saviani (2018a) anunciou, quando se propôs a discutir o problema da marginalidade das pessoas ao acesso ao conhecimento sistematizado e à escola. No texto “As teorias da educação e o problema da marginalidade”, discutido no capítulo um desta tese, revela que 50% dos alunos matriculados, nos anos de 1970, na chamada escola primária, desistiam de estudar, e isso sem falar no grande contingente de crianças que não conseguiam vagas. Ao transpor tais problemáticas para a escolarização da criança pequena em

uma região menos desenvolvida economicamente, conclui-se que o quadro era, certamente, desanimador, sobretudo, em relação ao acesso.

Com a inauguração de Palmas, em maio de 1989, o MEC enviou uma unidade da Delegacia do Ministério da Educação (Demec), cujo objetivo era dar apoio a projetos educacionais no novo estado e supervisionar a aplicação de recursos. É mister, reforçar que as condições para o desenvolvimento da educação infantil continuavam ruins, ao final da década de 1980 e início da década de 1990. Os dados do documento Indicadores Socioeconômicos do Tocantins (TOCANTINS, 2019a) descortinam a triste realidade de oferta da época, pois não havia registro de matrículas em creches tampouco de crianças com quatro anos, mas somente 28,32% das crianças de cinco e seis anos estavam matriculadas em escolas cadastradas no estado do Tocantins em 1991.¹³⁴ À luz da pedagogia histórico-crítica, a análise desse dado favorece a afirmativa de que o proclamado direito constitucional à educação infantil estava no plano formalista, dizendo melhor, em letra de lei, mas distante de ser implementado na realidade das pessoas sujeitos desse benefício (SAVIANI, 2013a).

Assim, é possível elucidar que a desigualdade de acesso à educação infantil nos anos de 1990, no Tocantins, é pronunciada, sobretudo, quando se observam os dados de população com até seis anos de idade extraídos do Censo Demográfico de 1991, por meio do Sidra (IBGE, 2020d). Eram 66.170 crianças com até quatro anos de idade, o que correspondia à 70% do total com até seis anos; destas 66.170 crianças não há registro de frequência na creche ou na pré-escola. Havia 14.352 crianças com cinco anos, o que equivalia à 15,2% do total com até seis anos; e 13.986 com seis anos, o que correspondia à 14,8% do total com até seis anos, totalizando 94.508 crianças com até seis anos, que correspondem ao público da pré-escola, como era chamada essa etapa escolar, e à 10,3% da população total do estado, que era de 919.863 habitantes (IBGE, 2020d). Das 28.338 crianças do estado do Tocantins de cinco e seis anos de idade, apenas 28,32%, ou seja, 8.025 crianças estavam matriculadas em pré-escolas. Em suma: no início da década de 1990 das 94.508 crianças tocaninenses de até seis anos de idade, somente 8.025 tinham acesso às escolas de educação infantil, o que corresponde a 8,5%.

O acesso aos primeiros números de matrículas oficiais da educação infantil no Tocantins dá-se por intermédio do Censo Escolar da Educação Básica do INEP (INEP, 2021), que iniciou esse registro em 1995. As Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2021),

¹³⁴ Essa baixa oferta escolar no Tocantins se estendia às demais etapas de ensino como se pode constatar nos dados de 1991: a cobertura do ensino fundamental até 14 anos era de 67,50% e do ensino médio com os jovens de até 17 anos o percentual de frequência escolar era de 59,73% (TOCANTINS, 2019a).

entre os anos de 1995 e 1999, mostram os registros de matrículas referentes à pré-escola¹³⁵ (creche e pré-escola em conjunto), como se vê na Tabela 2. Ressalta-se que, nesses anos, não havia registro separado de matrículas da creche e da pré-escola. Com o intuito de criar referência, trazem-se também os somatórios da Região Norte e do Brasil.

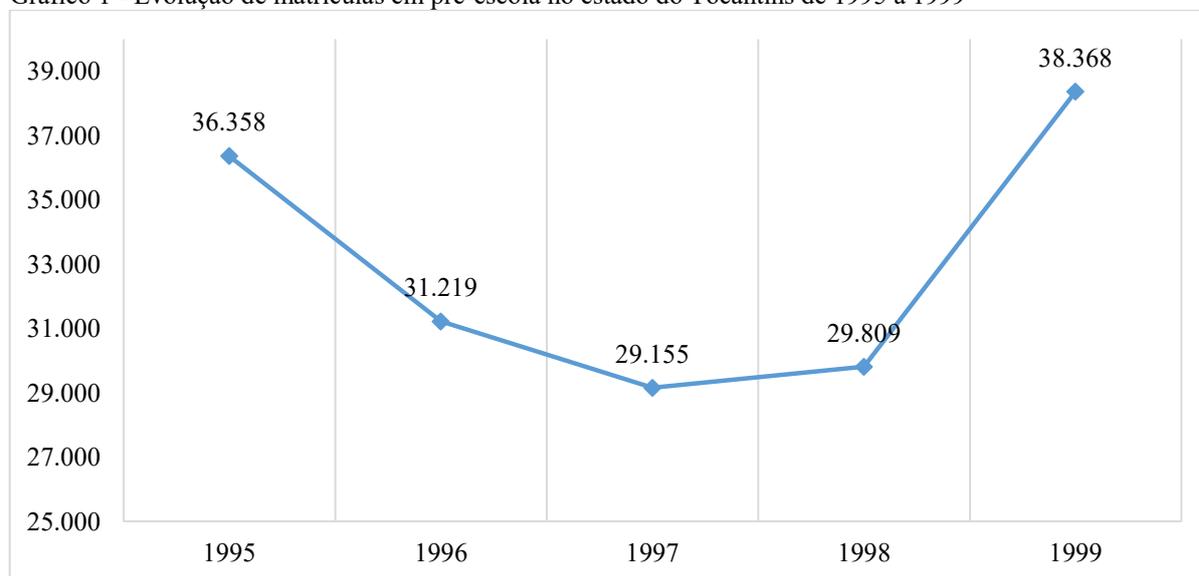
A Tabela 2 desvela a queda na oferta da pré-escola de 1995 a 1998 nos três níveis da federação apresentados nos dados, com destaque para a recuperação do Tocantins já em 1999. Neste estado, a redução no número de matrículas, de 1995 a 1998, atingiu -18%, com melhora de 28,7% em 1999, o que resultou em saldo positivo de 5,5% de 1995 a 1999. É razoável o entendimento que esse saldo positivo se explica pelo investimento que estava sendo feito no novo estado. A evolução na oferta de vagas no estado do Tocantins, nesse período, está representada no Gráfico 1.

Tabela 2 - Número de matrículas em pré-escola (creche e pré-escola): Brasil, Norte e Tocantins, 1995-1999

Ano	Brasil	Norte	Tocantins
1995	5.749.234	551.964	36.358
1996	4.270.376	325.416	31.219
1997	4.292.208	325.400	29.155
1998	4.111.120	299.009	29.809
1999	5.067.256	342.780	38.368
Evolução 1995-99	-11,9%	-37,9%	5,5%

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 1 - Evolução de matrículas em pré-escola no estado do Tocantins de 1995 a 1999



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

¹³⁵ O termo educação infantil passou a ser difundido após a aprovação da LDB em 1996, anteriormente, o termo pré-escola era utilizado para designar o atendimento realizado em instituições, tanto escolares como assistencialistas, que recebiam crianças de até seis anos de idade. Assim, os dados do Inep passaram a utilizar o termo educação infantil, com maior frequência, a partir dos anos 2000 e somente a partir de 1999 é que se separou os dados de matrículas nos dois segmentos da educação infantil: creche e pré-escola.

O fato é que as municipalidades foram sobrecarregadas com a oferta de educação nas instâncias da educação infantil e do ensino fundamental, sem, contudo, terem a infraestrutura e a condição financeira necessárias (ADRIÃO, 2017, ADRIÃO; DAMASO; GALZERAMO, 2013). Para Menezes (2001), o processo de descentralização da educação praticada, sobretudo no governo de FHC, teve o discurso de preparar as pessoas, por meio do ensino, para os postos de trabalho, ou seja, a educação deveria alinhar a população no sentido de atender o projeto capitalista em andamento. Dessa forma, a política educacional atendeu a dois princípios: “[...] combate ao desperdício de recursos e aperfeiçoamento dos mecanismos de gasto, por intermédio do estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação das verbas públicas” (MENEZES, 2001, p. 68). O Fundef (BRASIL, 1996c) fez parte desse processo sendo exemplar, na análise de Menezes (2001), ao descentralizar os recursos, a gestão e criar mecanismos de aplicação, ampliando o ensino fundamental, que era a prioridade. Contudo, ao não aplicar recurso algum na educação infantil, dificultou a manutenção e a ampliação de vagas na primeira etapa, como comprovaram as pesquisas de Guimarães (2011) e Fernandes e Lourenço (2009).

Essa estratégia de política pública foi uma manobra que impediu, por sua vez, ações de enfrentamento à questão de que todas as crianças têm direito à educação. Eis aí o par dialético: *educação como direito social e reconfiguração do direito*; que enseja o entendimento por meio da análise crítica historicizada, de que a ideia referente aos direitos individuais torna-se esvaziada de sentido ao permanecer em letra de lei, pois “[...] resulta um tanto formalista, não espelhando a realidade em suas múltiplas determinações, articulações e contradições” (SAVIANI, 2013a, p. 745).

No estado do Tocantins, quando se esmiúçam esses dados para compreender a oferta de pré-escola por instância administrativa (federal, estadual, municipal e privada), nos anos de 1995 a 1999 (Tabela 3), constata-se que, embora a oferta municipal fosse maior que a estadual, esta instância tinha grande participação nas matrículas da pré-escola, e ambas as redes tiveram declínio de 15,6% de 1995 a 1997, recuperando o crescimento em 1998 e 1999, com percentual de aumento equivalente à 8,3% no período de 1995 a 1999, pois a oferta pública, em 1995, atingia apenas 30.199 crianças com até seis anos e, ao final da década de 1990, alcançou 32.713 dos cidadãos nessa faixa etária. Já a oferta privada sofreu decréscimo de 29,8% em 1996, apresentando certa estabilidade nos três anos seguintes e, igualmente à pública, mostrou ampliação em 1999, com índice correspondente à 0,6% no período de 1995 a 1999, como pode ser conferido na Tabela 3. Assim, em 1999, atingiram-se 38.368 matrículas

nessa etapa, o que equivale 5,5% de aumento em relação ao ano de 1995.

Tabela 3 - Número de matrículas em pré-escola, por dependência administrativa, no Tocantins, 1995-1999

Anos	Federal		Estadual		Municipal		Total público		Privada		Total Geral (TG)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
1995	81	0,2	11.066	30,4	19.052	52,4	30.199	83,1	5.619	15,5	36.358
1996	166	0,5	11.998	38,4	15.108	48,4	27.272	87,4	3.947	12,6	31.219
1997	00	0,0	10.667	36,6	14.825	50,8	25.492	87,4	3.663	12,6	29.155
1998	40	0,1	11.151	37,4	15.061	50,5	26.252	88,1	3.557	11,9	29.809
1999	0	0,0	12.149	31,7	20.564	53,6	32.713	85,3	5.655	14,7	38.368
Evolução 1995-99	-100%	--	9,8%	--	7,9%	--	8,3%	--	0,6%	--	5,5%

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Com a exigência da Constituição Federal em relação à educação infantil e a pressão da Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, a Demec organizou, em setembro de 1997, o primeiro seminário sobre educação da primeira infância em Palmas. Esse seminário recebeu o apoio da Secretaria Estadual de Educação (Seduc), que havia criado, em 1995, a Coordenação de Educação Infantil, da Secretaria de Ação Social (ASA) e da Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). A Demec também organizou alguns cursos para professores e visitava cidades tocantinenses para orientar as lideranças municipais, tendo em vista o desafio colocado pela regulamentação da educação infantil por meio da Constituição Federal e, posteriormente, da LDB.

Soares (2005) também afirma que havia uma confusão entre as ações da Seduc e da Secretaria do Trabalho e da Ação Social do Governo do Estado do Tocantins (Setas). O fato é facilmente contextualizado ao reportar à histórica ligação da educação infantil com os projetos assistenciais (KRAMER, 1995, KUHLMANN, 1998). Havia duas pedagogas ligadas à Setas que desenvolveram trabalhos de formação continuada de professores em creches e pré-escolas.

O trabalho da Demec foi extinto, em 1998, devido às reestruturações após a sanção da LDB. Também se encerrou o trabalho da Coordenação de Educação Infantil do estado no ano de 1999. Essa coordenação era responsável por distribuir materiais às secretarias de educação municipal e difundir orientações teórico-metodológicas.¹³⁶ Para Soares (2005), a educação infantil teve grande prejuízo depois que essas iniciativas foram desmontadas, pois, embora o trabalho fosse pequeno, havia uma mobilização e, até 2005, ano de finalização da pesquisa

¹³⁶ Segundo Soares (2005), nesse contexto, o trabalho voltado para a capacitação de professores da educação infantil tinha o viés das ideias construtivistas por meio das ações da Secretaria Estadual de Educação. Como explicou Kuhlmann (1999), o construtivismo foi um modismo na década de 1990. Marsiglia (2011b) esclarece que o construtivismo tem sido, nas últimas décadas, o destaque das pedagogias do “aprender a aprender”. Essas vertentes têm alinhamento aos fins neoliberais e capitalistas como enfatizado no capítulo dois esta tese.

dessa autora, não ocorreram mais ações específicas de um departamento interno da Secretaria Estadual de Educação, “[...] a não ser o treinamento para uso dos *Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Renei)*, ocorrido em 2000, sob o nome de *Parâmetros em Ação*” (SOARES, 2005, p. 71, grifos da autora).

Um parâmetro para se dimensionar a procrastinação dessa evolução de vagas no Tocantins é saber que, conforme o Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) (IBGE, 2020d), em 2000, eram 135.237 crianças até seis anos de vida (11,7% da população total do estado, que era de 1.157.098 habitantes), sendo 96.260 até quatro anos, 19.503 com cinco anos e 19.474 com seis anos. Dessas, apenas 39.396 crianças estavam matriculadas em escolas de educação infantil, o equivalente a 29,1% do total de crianças com até seis anos, sendo 32.672 (82,9%) crianças matriculadas em escolas públicas de educação infantil e 6.734 (17,1%) crianças matriculadas em escolas privadas de educação infantil como se verifica na Tabela 4. Faz-se ainda indispensável informar que, segundo os dados do Sidra (IBGE, 2020d), em 2000, havia apenas 2.541 crianças frequentando creche (até três anos) no estado do Tocantins, equivalendo a 6,4% do total de matrículas (39.396), o que caracteriza a diferença de abertura de vagas entre o primeiro e o segundo segmentos da educação infantil.

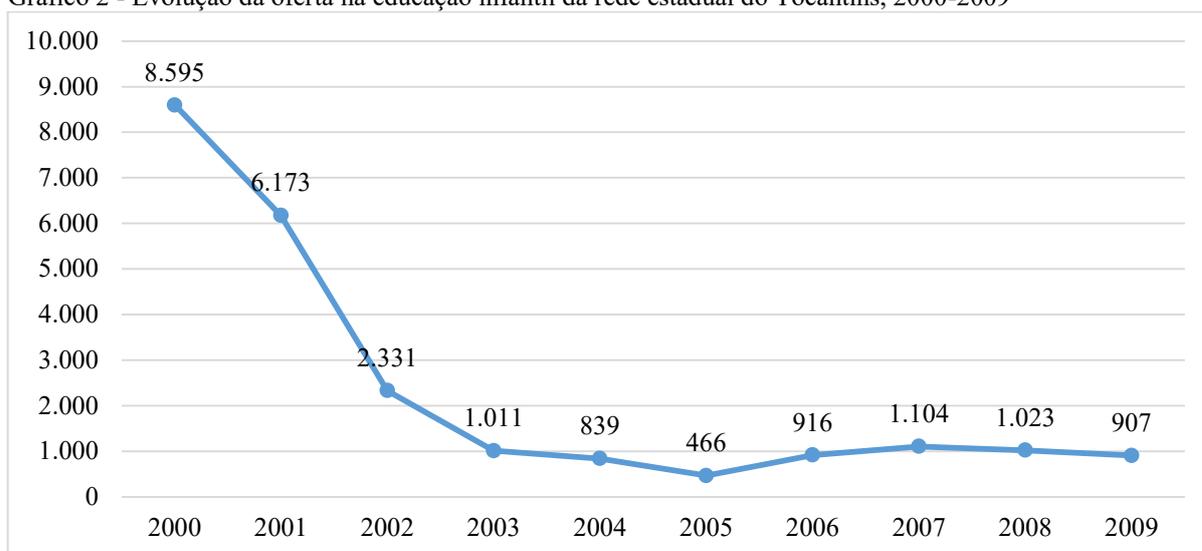
Sobre a evolução das vagas no Tocantins, é necessário registrar que a esfera federal não ofertou mais vagas para a educação infantil depois de 1998. Como se pode perceber, havia, em 2000, uma participação importante da esfera estadual no oferecimento de vagas pré-escolares, que correspondia à 21,8% do total de matrículas (Tabela 4). Contudo, com a aprovação da LDB, o processo de municipalização, via ideias de descentralização, intensificasse e a instância estadual vai diminuindo a sua oferta, chegando a apenas 2% em 2009 (907 matrículas) (Gráfico 2).

Tabela 4 - Número de matrículas na educação infantil, por dependência administrativa, no Tocantins, 2000-2009

Anos	Estadual		Municipal		Total público		Privada		Total Geral (TG)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
2000	8.595	21,8	24.077	61,1	32.672	82,9	6.734	17,1	39.396
2001	6.173	14,2	28.419	65,4	34.592	79,6	8.866	20,4	43.458
2002	2.331	5,5	29.954	70,6	32.285	76,1	9.127	21,5	42.412
2003	1.011	2,4	31.905	75,5	32.916	77,9	9.075	21,5	42.247
2004	839	1,8	34.775	76,0	35.614	77,8	10.138	22,2	45.752
2005	466	1,1	31.742	74,8	32.208	75,9	10.232	24,1	42.440
2006	916	2,1	31.546	73,6	32.462	75,7	10.426	24,3	42.888
2007	1.104	2,9	29.075	75,1	30.179	78,0	8.527	22,0	38.706
2008	1.023	2,5	31.874	76,9	32.897	79,4	8.548	20,6	41.445
2009	907	2,0	35.945	79,1	36.852	81,1	8.616	18,9	45.468
Evolução 2000-09	-89,4%	--	49,3%	--	12,8%	--	27,9%	--	15,4%

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

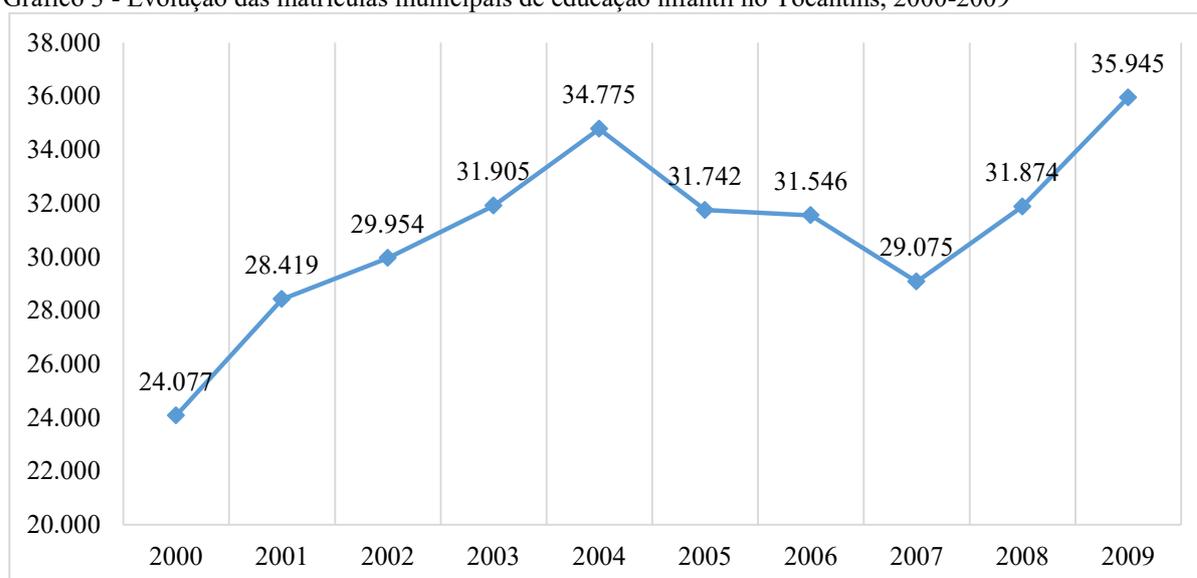
Gráfico 2 - Evolução da oferta na educação infantil da rede estadual do Tocantins, 2000-2009



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Dessa forma, a esfera municipal, que abarcava 61,1% do total de matrículas em 2000, foi capaz de ampliar sua oferta de 2000 a 2009, quando passou a abranger 79,1% do total de matrículas, no sentido de absorver a demanda vinda do fechamento de matrícula na rede estadual, apesar de apresentar queda expressiva entre 2004 e 2008, como mostra o Gráfico 3. Essa diminuição de vagas da educação municipal é explicitada, sobretudo, pela passagem das crianças de seis anos para o ensino fundamental. A oferta privada, de 2000 a 2009, passou a abarcar 18,9% do total de matrículas da educação infantil, como pode ser conferido na Tabela 4.

Gráfico 3 - Evolução das matrículas municipais de educação infantil no Tocantins, 2000-2009



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Assim, em 2009, atingiu-se um total de 45.468 matrículas nessa etapa, o que equivale

15,4% de aumento em relação ao ano de 2000, marcado por decréscimo de -89,4% na rede estadual, crescimento de 49,3% na rede municipal e aumento de 27,9% na privada. Como é fácil notar, a rede municipal expandiu de forma significativa no estado do Tocantins, contudo essa realidade precisa ser mais bem analisada para compreender que, apesar do aumento de vagas, o direito à educação infantil ainda era bastante restrito tendo em vista a população.

Nesse sentido, tomando como base os dados do Sidra (IBGE, 2020d), referente a 2010, estes evidenciam que havia 174.117 crianças de até seis anos no Tocantins (12,6% da população total do estado, que era de 1.383.445 habitantes), sendo 122.709 até quatro anos, 26.091 com cinco anos e 25.317 com seis anos. Dessas, 49.106 crianças (Tabela 5), o que equivale a 28,2%, estavam matriculadas em instituições escolares de educação infantil públicas e privadas. Informações populacionais do Sidra (IBGE, 2020d) também ajudam a descortinar que, em 2010, as crianças de até três anos frequentando escola no Tocantins eram 11.096, ou seja, 22,6% do total de matrícula (49,106). Esse dado corrobora a assertiva de que as vagas de creche continuavam crescendo em um ritmo bem menor que as de pré-escola. Embora tenha havido uma boa ampliação de atendimento, sobretudo, na esfera municipal, tal evolução estava longe do ideal da Constituição Federal, que garante o ingresso de todas as crianças e, ainda, distante das metas de políticas públicas advindas do PNE (2001), quer dizer, 50% de atendimento das crianças de creche e 80% das crianças da pré-escola.

Tabela 5 - Número de matrículas de educação infantil: Brasil, Região Norte e Tocantins, 2010 a 2020

Anos	Brasil	Região Norte	Tocantins
2010	6.792.095	538.677	49.106
2011	7.003.802	553.458	50.756
2012	7.314.164	574.994	53.294
2013	7.607.577	601.444	56.438
2014	7.869.869	622.560	60.863
2015	7.972.230	620.990	60.675
2016	8.279.104	634.123	62.110
2017	8.508.731	653.615	63.537
2018	8.745.184	674.137	65.186
2019	8.972.277	690.631	67.074
2020	8.829.795	689.990	68.912
Evolução 2010-2020	30,0%	28,1%	40,3%

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Cabe lembrar que, no ano de 2000, eram 29,1% do total de crianças até seis anos de idade matriculadas na etapa da educação infantil havendo, então, uma involução de percentual ao final da década. Pode até parecer um decréscimo pequeno, entretanto a variável aconteceu dentro de uma década, quer dizer, um período de tempo em que se esperava expansão de atendimento. O que explica esse recuo?

Note-se como a realidade é intrincada e a manifestação imediata deve ser ultrapassada,

para que a condição mediata se mostre (KONDER, 1981). Ora, desde 2005, iniciaram-se as matrículas destinadas às crianças de seis anos de idade nas escolas de ensino fundamental, pois, como anunciado no capítulo dois, foi aprovada a Lei 11.114, de 16 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), que permitiu essas matrículas com os recursos do Fundef (BRASIL, 1996c). Conseqüentemente, esse percentual de 28,2%, em 2010, retrata a passagem das crianças de seis anos para o ensino fundamental, que, logo depois, passou a ter nove anos de duração, por meio da Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006a), agregando o último ano da primeira etapa. Esse assunto será mais bem tratado nos dados de Palmas.

Tomam-se, também, os dados de matrículas na Região Norte e no Brasil, na intenção de contextualizar os números do Tocantins com os dados nacionais e da grande região. Assim, a Tabela 5 traz os números de matrícula da educação infantil nos anos de 2010 a 2020 no Brasil, na Região Norte e no estado do Tocantins. Essa Tabela mostra que a evolução de matrículas na educação infantil entre os anos de 2010 a 2020 no Tocantins (40,3%), foi bem maior que os acréscimos na Região Norte (28,1%) e no Brasil (30,0%), sendo que, sobre essa expansão da oferta educacional no contexto do estado do Tocantins, é plausível dizer que se relaciona com os necessários investimentos nessa unidade nova da federação como observado por meio dos dados das Tabelas 2 e 3.

Na tentativa de fazer uma apreciação mais apurada da evolução do acesso à educação infantil no Tocantins, buscaram-se os dados populacionais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Anual (PNADC/A),¹³⁷ oferecidos pelo Sidra do IBGE. No ano de 2015, a projeção era que existiam no Tocantins 120 mil crianças de até quatro anos (IBGE, 2021e), mas o dado de atendimento, até cinco anos, era de 60.675 crianças, oferta pública e privada (Tabela 6), sendo possível perceber a discrepância de matriculadas em escolas para a primeira infância. Já, em 2019, a estimativa de população de até quatro de idade caiu para 100 mil (IBGE, 2021e), o que, em tese, ajuda na melhora quantitativa do atendimento. Porém o dado era de 67.074 crianças matriculadas na primeira etapa de ensino no Tocantins (oferta pública e privada), o que expressa a manutenção da discrepância entre população e matrículas, o que afeta o direito à educação.

Perceba-se que, se, em 2019, havia 67.074 vagas de educação infantil (Tabela 6 e Gráfico 4) e a estimativa de população de 100 mil crianças, excetuando as de cinco anos; tem-se, então, um percentual de 67% de vagas. Desta forma, é razoável dizer que o total geral de

¹³⁷ Os dados PNADC/A são estimativas, ou seja, projeções de crescimento. Não é possível trazer a estimativa para as crianças de até cinco anos, visto que a PNADC/A agrupou essa faixa etária com as crianças de até nove anos (IBGE, 2020e).

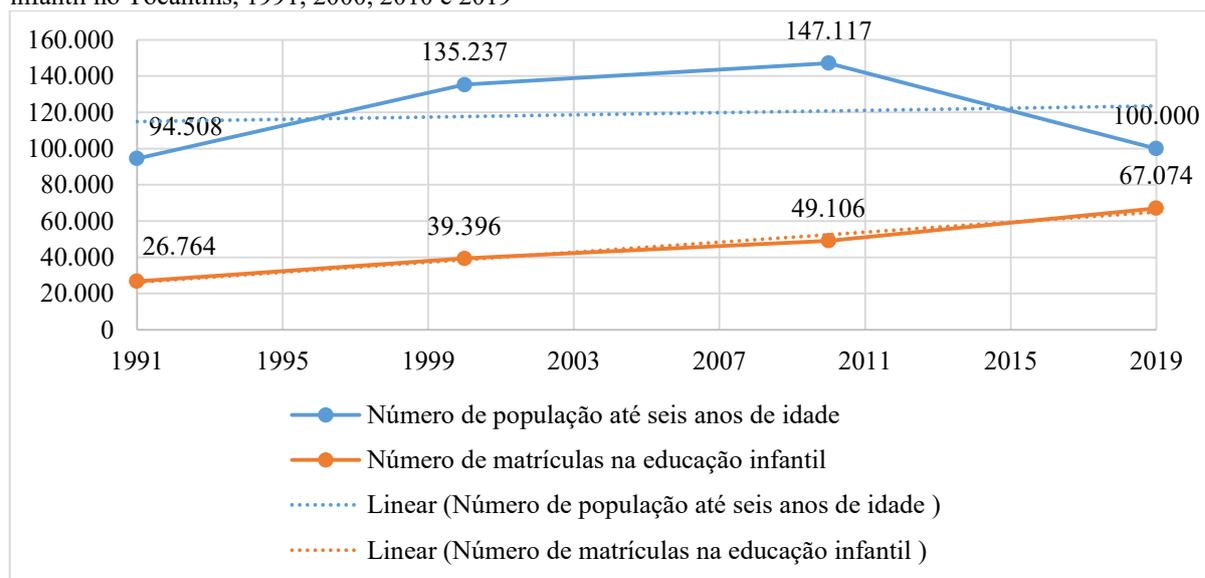
matrículas é ainda mais baixo, o que comprova que a “democracia formal” precisa caminhar para uma transformação em “democracia real” (SAVIANI, 2017b) e, no caso em discussão, trata-se de se dar acesso a todas as crianças de até cinco anos¹³⁸ nas escolas da primeira infância e com qualidade, pois não bastam vagas, mas há que se ter também acesso ao conhecimento sistematizado.

Tabela 6 - Número de população de crianças de até seis anos de idade e número de matrículas da educação infantil no Tocantins, 1991, 2000, 2010 e 2019

Anos	Número de população de crianças de até seis anos de idade	Número de matrículas da educação infantil	Percentual da população de até seis anos de idade atendida
1991	94.508 (0 a 6 anos)	26.764	28,3%
2000	135.237 (0 a 6 anos)	39.396	29,1%
2010	147.117 (0 a 6 anos)	49.106	28,2%
2019 ¹	100.000 (0 a 4 anos)	67.074	67,1%

Fonte: IBGE (2020d, 2021e); INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022). Nota: ¹Os dados referentes a 2019 são de estimativas, visto que não se tem os dados do censo esperado para 2020. Ademais se referem a crianças de até quatro de idade.

Gráfico 4 - Número de população de crianças de até seis anos de idade e número de matrículas na educação infantil no Tocantins, 1991, 2000, 2010 e 2019



Fonte: IBGE (2020d, 2021e); INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Note-se como a linha de população segue ao longo das décadas sempre bem maior que a linha de matrículas, o que torna verdadeiro o entendimento de que muitas crianças tocantinenses (ao menos 30 mil atualmente) estão sendo excluídas do direito de serem educadas por meio do sistema municipal de ensino. Saviani (2013b, p. 745) ensina que o benefício à educação não diz respeito apenas ao acesso a um tipo de direito social, mas “[...]”

¹³⁸ É bom lembrar que a educação na creche, crianças de até três anos, não é obrigatória no Brasil, desta forma, há famílias que optam por matricular seus filhos apenas com quatro anos completos, contudo acredita-se que o Estado deve trabalhar com demanda a partir do número populacional, ou seja, toda a família que buscar a vaga deve encontrar.

configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza ou consuetudinário pelo direito positivo”. É bom reafirmar que isso acontece porque se vive em uma sociedade urbano-industrial e de tipo contratual, melhor dizendo, guiada por normas. Por isso a importância, nesta tese, de analisar o aparato legislativo e os textos originários de políticas públicas e, ainda, de elucidar, por meio da pedagogia histórico-crítica, a necessidade urgente de universalização da escolarização, como elemento central no projeto moderno de sociedade no exercício da cidadania, que, embora frágil, constitui forma de transformação da sociedade.

No que concerne à oferta por dependência administrativa, nos anos de 2010 e 2020, tem-se os dados na Tabela 7. De 2010 e 2020, a oferta estadual de educação infantil decresceu -86,2% e, por conta disso, passou a abarcar apenas 0,2% do total de matrículas em 2020 (Gráfico 5). A oferta municipal, nessa etapa da educação, cresceu 51,3%, passando a abranger 87,4% do total de matrículas em 2020 (Gráfico 6). Já as matrículas no setor privado ampliaram apenas 1,6% de 2010 a 2020, passando a compreender 12,4% do total de matrículas nesse último ano. Assim, em 2020, atingiu-se um total de 68.912 matrículas nessa etapa da educação, o que equivale 40,3% de aumento em relação ao ano de 2010 (Tabela 7).

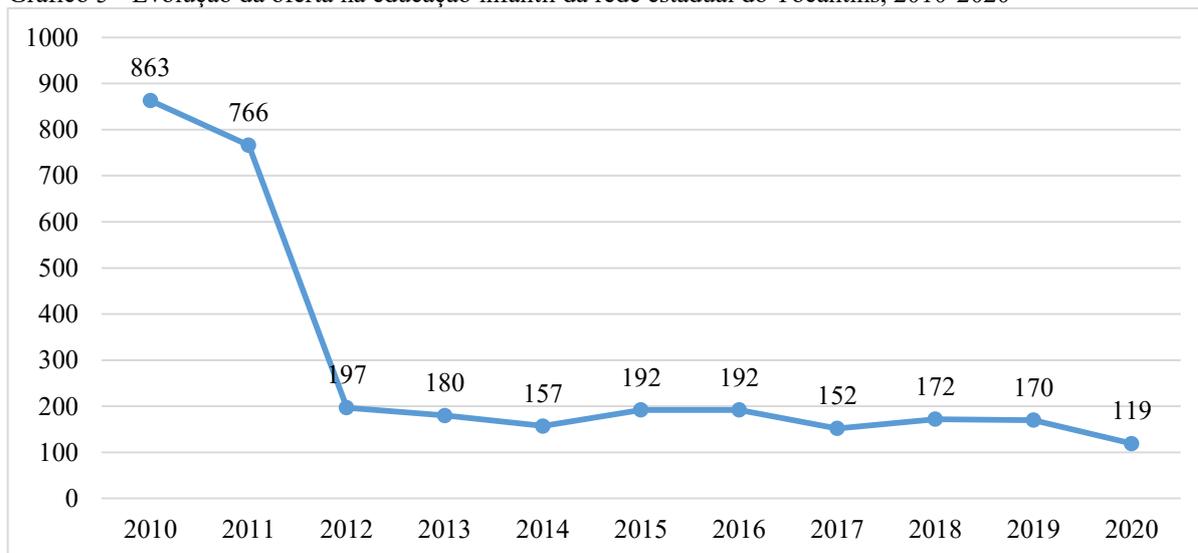
Nesse contexto, é favorável dizer que o Fundeb trouxe estabilidade para os investimentos municipais no que diz respeito à ampliação de vagas de educação infantil. Todavia, pelos dados de população, percebe-se que o acréscimo de vagas no Tocantins ainda é insuficiente. “É preciso, pois, aprofundar a análise buscando ir além das aparências [...]. Para isso não basta descrever o fenômeno tal como se manifesta na experiência imediata [...]. É necessário passar da descrição à gênese do fenômeno” (SAVIANI, 2018b, p. 238).

Tabela 7 - Número de matrículas de educação infantil, por dependência administrativa, Tocantins, 2010-2020

Anos	Estadual		Municipal		Total público		Privada		Total Geral) (GT)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
2010	863	1,8	39.812	81,1	40.675	82,8	8.431	17,2	49.106
2011	766	1,5	41.336	81,4	42.102	82,9	8.654	17,1	50.756
2012	197	0,4	43.196	81,1	43.393	81,4	9.901	18,6	53.294
2013	180	0,3	46.873	83,1	47.053	83,4	9.385	16,6	56.438
2014	157	0,3	50.510	83,0	50.667	83,2	10.196	16,8	60.863
2015	192	0,3	50.616	83,4	50.808	83,7	9.867	16,3	60.675
2016	192	0,3	52.115	83,9	52.307	84,2	9.803	15,8	62.110
2017	152	0,2	54.051	85,1	54.203	85,3	9.334	14,7	63.537
2018	172	0,3	55.806	85,6	55.978	85,9	9.208	14,1	65.186
2019	170	0,3	57.335	85,5	57.505	85,7	9.569	14,3	67.074
2020	119	0,2	60.223	87,4	60.342	87,6	8.570	12,4	68.912
Evolução 2010-20	-86,2%	--	51,3%	--	48,4%	--	1,6%	--	40,3%

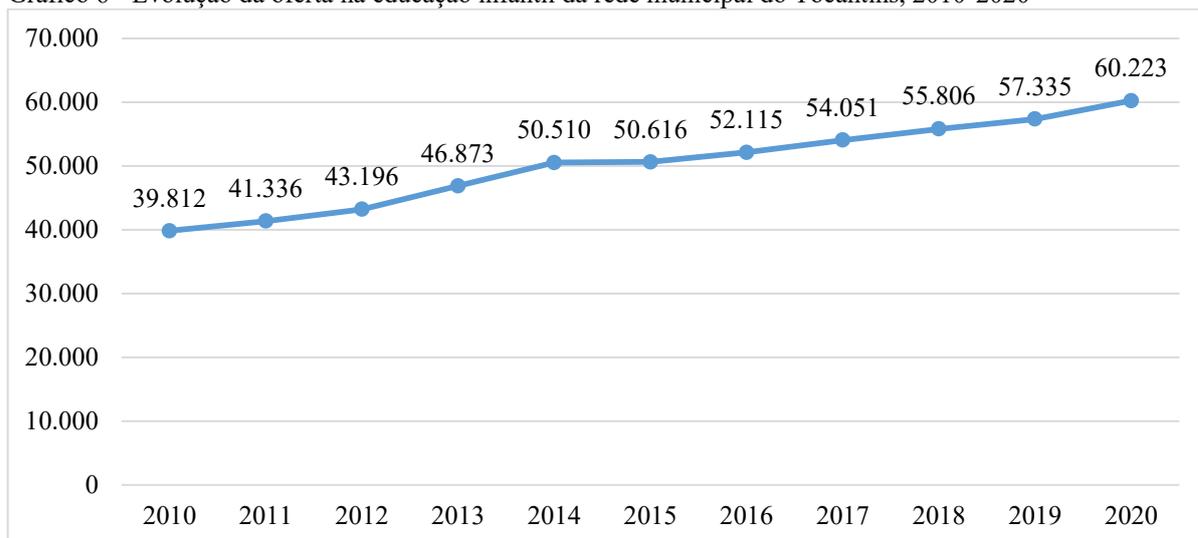
Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 5 - Evolução da oferta na educação infantil da rede estadual do Tocantins, 2010-2020



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 6 - Evolução da oferta na educação infantil da rede municipal do Tocantins, 2010-2020



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

No tópico que se segue, a pesquisa ateu-se aos dados propriamente relativos à evolução de matrícula e à configuração da educação infantil em Palmas, mas os dados em nível estadual e federal também foram utilizados em um movimento analítico para a compreensão da totalidade aqui objetivada.

3.2.2 - As primeiras creches e pré-escolas públicas na recém-implantada capital do estado do Tocantins, Palmas: de 1993 a 2000

Ao entrar na última década do século XX, Palmas era um grande canteiro de obras. No entorno da sede do governo – o Palácio Araguaia – viam-se barracos e poucas ruas asfaltadas. Ocorria problema de abastecimento de água, faltavam postes de luz, o comércio mostrava-se precário e os materiais de construção vinham de outras cidades e de outros estados. Havia um significativo fluxo de pessoas que queriam tentar a vida na nova capital, mas, entre as várias dificuldades, a inexistência de moradia era um ponto dramático: assim, era gente que chegava e gente que saía (HANNISCH, 2016).

Os dados populacionais do Censo Demográfico de 1991, divulgados por meio do Sidra (IBGE, 2020d), indicam que, nesse ano, havia 2.578 crianças de até quatro anos residentes em Palmas, 514 crianças de cinco anos e 496 de seis anos de idade, um total de 3.588 habitantes de até seis anos de idade, o equivalente à 3,8% do total do estado do Tocantins. Contudo, não há registro, nesse ano, de atendimento em instituições oficiais para a creche e a pré-escola na capital tocantinense.

Em 1993, a prefeitura de Palmas inicia as atividades das primeiras instituições municipais de atendimento infantil, quer dizer, destinadas às crianças de até seis anos de idade (Quadro 13). Eram cinco instituições, que foram caracterizadas e chamadas de creches, estando vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência Social. Essas creches foram devidamente transferidas e registradas na Secretaria Municipal de Educação de Palmas (Semed) no ano de 2002. Havia também uma iniciativa de creche comunitária, a Associação Creche da Mamãe, que foi municipalizada em 1999 (PMP, 2014a).

Quadro 13 - Primeiras creches municipais em Palmas, 1993 a 1999

Quantidade	Creche/denominação	Início das atividades	Lei de criação	Localização
1	Aconchego	1993	1.105/2002	Aureny IV
2	Cantinho Feliz	1993	1.105/2002	Taquaruçu
3	Ciranda Cirandinha	1993	1.105/2002	Quadra 303 Norte
4	Recanto Infantil	1993	1.106/2002	Aureny III
5	Miudinhos	1993	1.105/2002	Setor Santa Fé
6	Mamãe ¹	1999	1.105/2002	Quadra 305 Norte

Fonte: PMP (2014a). Organização da autora: Bessa (2022). Nota: ¹ O CMEI Mamãe funcionava em uma casa adaptada e fechou suas atividades em 2016 com a transferência das crianças para outras escolas de educação infantil, construídas nas proximidades dessa primeira casa.

Assim, as seis primeiras instituições escolares municipais de atendimento às crianças de até seis anos de idade foram regulamentadas por meio da Lei 1.105, de 29 de abril de 2002

(PALMAS, 2002), sendo alocadas na Semed e ainda chamadas de creches.¹³⁹ Vide Quadro 13, que indica essas instituições, considerando a denominação, o ano de início das atividades, a lei de criação e a localização na cidade de Palmas. A localização dessas seis creches evidencia que o atendimento à criança pequena em Palmas ocorria em áreas de ocupação e assentamento de população trabalhadora de mais baixa renda, como nas quadras 303 e 305 Norte, e na área de expansão urbana sul, onde foram implantados os conjuntos habitacionais denominados “Aurenys”, além do setor Santa Fé, também destinados às pessoas de mais baixa renda.

Em Palmas, com relação ao número de crianças matriculadas nessas instituições municipais, e ainda em outras escolas e instituições (estaduais e privadas), que atendiam a educação infantil na década 1990, assinala-se a dificuldade na obtenção de dados. O INEP iniciou o censo escolar em 1995, contudo os dados abertos por meio das Sinopses Estatísticas da Educação Básica não disponibilizaram informações municipais anteriores a 2007. Já a Semed não respondeu a dois ofícios com a solicitação dessas informações. Os registros, encontrados em nível estadual, limitaram-se aos anuários estatísticos. Estes trazem indicativos educacionais municipais somente a partir de 1997.

No Anuário Estatístico do Tocantins (TOCANTINS, 2003), nos anos de 1997 a 1999, tem-se os seguintes dados por dependência administrativa: número de escolas, número de matrículas, número de professores e número de turmas. A Tabela 8 traz os dados de 1997. Em Palmas, como se pode notar, as vagas estaduais (48,3% do total) do chamado ensino pré-escolar eram superiores em relação às vagas municipais (25,9% do total). Estas apresentavam quantidade bem semelhante à iniciativa privada (25,8% do total).¹⁴⁰ De forma geral, isso difere dos dados do estado do Tocantins, já que a oferta municipal se revelou maior que a estadual e da iniciativa privada em 1997. O fato de Palmas ser a capital do estado é uma explicação para essa ocorrência. O governo estadual promoveu iniciativas na esfera educacional local, embora, posteriormente, como se verá mais à frente, ocorre a retirada da sua atuação na educação infantil. Por outro lado, embora a oferta pública, naquele momento,

¹³⁹ Essas creches, embora transferidas para a Semed, continuaram sendo assim chamadas e somente no governo de Raul de Jesus Lustosa Filho é que estas foram denominadas Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), por meio da Lei 1.478 de quatro de junho de 2007 (PALMAS, 2007).

¹⁴⁰ Segundo estudo realizado por Hannische (2016), o setor privado de escolas atuou fortemente na capital desde o início de sua construção. Hannische (2016) diz que o ensino confessional luterano se iniciou em Palmas antes de outras instituições católicas ou de denominações que têm tradição em ensino confessional como Batistas e Presbiterianos. Assim, foi em 1993 que iniciaram as atividades do Centro Educacional Martinho Lutero (CEML), que oferecia educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, além de três cursos superiores: Pedagogia, Letras e Administração de Empresas.

representasse 74,2%, havia grande carência de vagas considerando a demanda, o que favoreceu, conseqüentemente, a ampliação do setor privado, com 17 escolas e um quantitativo muito superior de professores e turmas.

Tabela 8 - Número de escolas, matrículas, turmas e professores no ensino pré-escolar em Palmas, 1997

Número de:	Municipal		Estadual		Total público		Privado		Total geral (TG)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
Escolas	20	42,6	10	21,3	30	63,8	17	36,2	47
Matrículas	192	25,9	358	48,3	550	74,2	191	25,8	741
Turmas	32	26,0	22	17,9	54	43,9	69	56,1	123
Professores	31	23,5	21	15,9	52	39,4	80	60,6	132

Fonte: TOCANTINS (2003). Organização da autora: Bessa (2022).

No ano de 1998, o número de matrícula do setor privado (48% do total) era bem semelhante à soma da oferta pública nas redes estadual e municipal (52% do total) (Tabela 9). Os dados descortinam que o direito à educação chega às classes mais favorecidas economicamente por meio de um atendimento particular, ou seja, a iniciativa privada cresce diante da inércia do Estado, que não provém o acesso a uma garantia constitucional. Em números totais, houve aumento de 186,2% nas matrículas em 1998, sendo 100,4% na rede pública e 433,5% na rede privada. Portanto, o ingresso não é para todos e, sim, para aqueles que, por esse serviço, podem pagar, subalternando, nessa lógica, o cidadão que depende das ações positivadas do Estado¹⁴¹. Na compreensão da pedagogia histórico-crítica (SAVIANI, 2013a), além da inclinação protelatória das políticas de ampliação de vagas na educação, vem crescendo a tendência de privatização em todas as instâncias de ensino no Brasil, a qual se manifesta de forma diferente em cada etapa, como se verá mais à frente neste capítulo.

Tabela 9 - Número de escolas, matrículas, turmas e professores no ensino pré-escolar em Palmas, 1998

Número de:	Municipal		Estadual		Total público		Privado		Total geral (GT)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
Escolas	12	30,8	12	30,8	24	61,5	15	38,5	39
Matrículas	422	19,9	680	32,1	1.102	52,0	1.019	48,0	2.121
Turmas	17	15,2	27	24,1	44	39,3	68	60,7	112
Professores	17	13,4	28	22,0	45	35,4	82	64,6	127

Fonte: TOCANTINS (2003). Organização da autora: Bessa (2022).

No contexto das políticas neoliberais da década 1990, houve, como contextualizado no capítulo dois desta tese, uma grande escoadura de recursos públicos sociais para a garantia de direitos como educação. Nessa perspectiva, Severino (2006, p. 302) diz que os planos de expansão capitalista, por meio da agenda neoliberal, são, declaradamente, em uma dimensão

¹⁴¹ Embora a localização, em Palmas, das escolas particulares não tenha foco nesta pesquisa, é bom relatar que essas instituições encontram-se situadas na área central, ou seja, na área do plano urbanístico, sendo que a iniciativa privada sustenta as classes médias e altas na capital, enquanto que, inicialmente, as creches municipais estavam nas áreas mais populares.

de globalização e “[...] a total liberação das forças do mercado, a quem cabe a efetiva condução da vida das nações e das pessoas [...]”. Ademais, há “[...] uma retomada dos princípios do liberalismo clássico, mas com a devida correção de seus desvios humanitários”. O privado passa a ser muitíssimo valorizado!

Em Palmas, no ano de 1999, o setor público (56,4% do total) avança sobrepondo a oferta privada (43,6% do total) que, praticamente, estabiliza (Tabela 10). O investimento estadual (34,5% do total) para o acesso das crianças de até seis anos a atendimento pré-escolar segue superior ao municipal (22% do total). Tal fato pode ser também desvelado pela aprovação do Fundef, e como se viu no capítulo anterior, cujo raio de ação nas políticas educacionais não contemplou o direito à educação infantil, ao contrário, contribuiu, na visão de Guimarães (2011), para a desaceleração da ampliação de vagas em todo o Brasil. A prioridade foi dada ao ensino fundamental, que ganhou centralidade nas políticas educacionais da Educação Básica no Brasil, atendendo aos acordos internacionais e, estes, perfilados aos interesses capitalistas no processo de globalização (LIBÂNEO, 2016, LAMARE, 2016). Vale-se do par dialético *educação como direito social e reconfiguração do direito*, posto que se identifica, no contexto analisado, avanço e retrocesso, progresso social e atraso nas políticas de acesso aos bens comuns como educação.

Tabela 10 - Número de escolas, matrículas, turmas e professores no ensino pré-escolar em Palmas, 1999

Número de	Municipal		Estadual		Total público		Privado		Total geral (GT)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
Escolas	12	28,6	14	33,3	26	61,9	16	38,1	42
Matrículas	515	22,0	808	34,5	1.323	56,4	1.022	43,6	2.345
Turmas	22	18,5	30	25,2	52	43,7	67	56,3	119
Professores	20	18,0	28	25,2	48	43,2	63	56,8	111

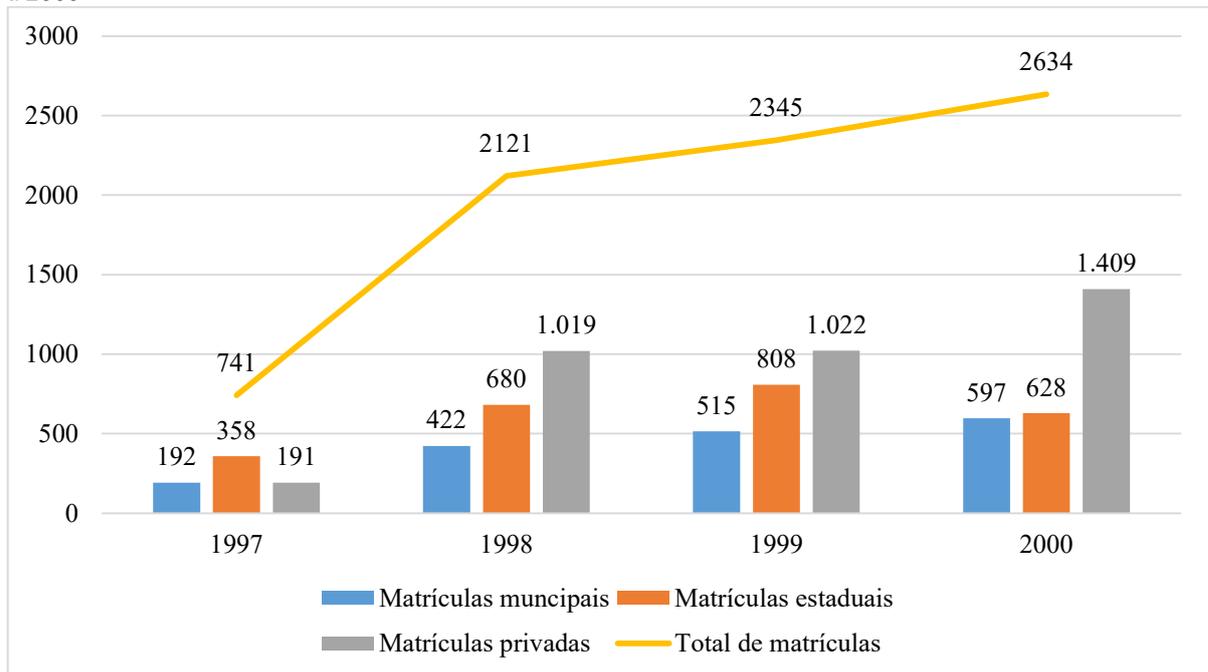
Fonte: TOCANTINS (2003). Organização da autora: Bessa (2022).

No ano 2000, a Semed Palmas tinha um total de 597 matrículas (22,7% do total) destinadas à creche e à pré-escola. Já a Seduc ofertava 628 vagas (23,8% do total) para atender a educação infantil na capital. Eram, portanto, 1.225 vagas na esfera pública (46,5% do total), expressando aumento de 123,1% de 1997 a 2000. As escolas privadas atendiam 1.409 crianças de educação infantil (53,5% do total), expressando crescimento de 637,7% de 1997 a 2000. Assim, as matrículas totalizavam 2.634, com aumento geral de 255,5% de 1997 a 2000 (Gráfico 7).

Apesar do importante incremento de vagas por meio da criação de escolas, o acesso à educação infantil, nessa década, continuava registrando grande limitação. A população de até seis anos de idade, em Palmas, era de 21.981 crianças (16,3% do total do estado), sendo 16.084 até quatro anos, 3.095 com cinco anos e 2.802 crianças com seis anos (IBGE, 2020d).

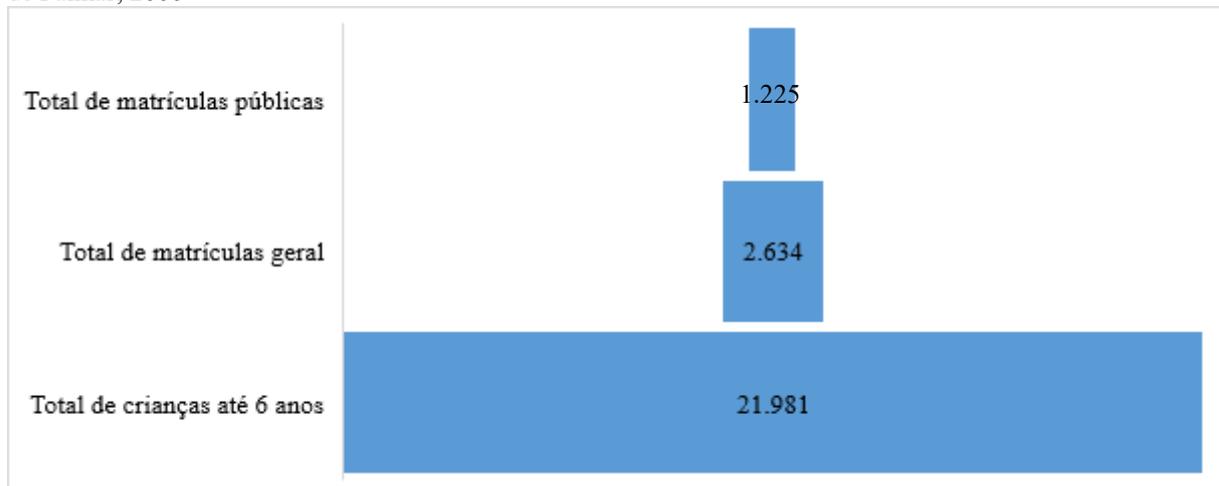
Nas redes públicas (municipal e estadual), eram atendidas, no ano de 2000, apenas 1.225 crianças, correspondendo a 5,6% do total da população de até 6 anos de idade. Somando a oferta municipal, estadual e privada, eram atendidas tão somente 2.634 crianças palmenses, equivalendo à 12% do total (Gráfico 8). Importe dizer que dados do Sidra (IBGE, 2020d) mostram que, em 2000, na cidade de Palmas, apenas 440 bebês e crianças pequenas frequentavam creche, equivalente a tão somente 16,7% do total de matrículas (2.634).

Gráfico 7 - Número de matrículas na educação infantil em Palmas, nas redes municipal, estadual e privada, 1997 a 2000



Fonte: TOCANTINS (2003, 2009). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 8 - Número de crianças com até seis anos de idade e de matrículas (públicas e geral) na educação infantil de Palmas, 2000



Fonte TOCANTINS (2003, 2009), IBGE (2020d). Organização da autora: Bessa (2022).

Em suma, nesse período, aconteceu um aumento marcante da iniciativa privada na oferta de ensino infantil para atender as classes mais favorecidas economicamente (Gráfico 7). Assim, a década de 1990 fecha-se com a forte expansão da rede particular de atendimento. Paralelamente, nota-se a participação importante da esfera estadual na educação, por ser a instância de maior poder político e financeiro na capital. A esfera municipal, apesar da ampliação, não conseguiu se colocar como ente federado responsável pela educação infantil, posto que não havia política pública capaz de promover a expansão de acesso nesse período.

O direito à educação, embora constitucional, não garante o ingresso na educação infantil. O que pode vir a garantir esse alcance são as políticas públicas. Estas, com base nos números de matrícula da década 1990, esbararam na omissão do Estado para endossar e cumprir o texto legislativo constitucional, mesmo em uma capital estadual, cuja a criação está diretamente relacionada a esse texto. O direito à educação infantil não foi desempenhado de forma legítima em Palmas no período mencionado e, ainda hoje, não o é, como se verá mais adiante.

3.2.3 A ampliação de vagas de educação infantil em Palmas: 2001 a 2010

No ano de 2001, no âmbito municipal, iniciou-se a transferência das creches e pré-escolas da Secretaria de Assistência Social para a Semed (PMP, 2008). A LDB prescreveu três anos de prazo, após sua sanção em dezembro de 1996, para que as secretarias municipais de educação recebessem as instituições de atendimento das crianças de seis até seis anos de idade. Além disso, a Semed Palmas organizou o seu Sistema Municipal de Educação (SMEd), por meio da Lei n. 1.350, de 9 de dezembro de 2004 (PALMAS, 2004). Esta lei, segundo Lagares (2008), dá ênfase à educação infantil instituindo-a, juntamente com o ensino fundamental, como elemento constitutivo do seu sistema de educação. Tal fato vai ao encontro com a propositiva do então PNE (BRASIL, 2001).

O documento Relatório das Ações: 2005 a 2008 (PMP, 2008) informa que o processo de transferência das unidades de atendimento infantil de uma secretaria para a outra pretendeu, além da cessão de uma pasta municipal para outra, fazer o exercício dificultoso de superação de uma visão assistencialista das instituições de atendimento infantil para, de outro modo, desenvolver uma percepção com centralidade no processo de educar e cuidar de forma

indissociável¹⁴². Cabe frisar que, em 2007, as creches pertencentes à Semed passaram a ser denominadas como Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Assim, nos governos do prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) (2005-2008 e 2009-2012), houve um bom investimento na criação de escolas de educação infantil em Palmas. Segundo o Plano de Governo 2017, de Raul Filho, em 2004, havia oito centros de educação infantil em funcionamento e, ao término desses mandatos, foram construídos e criados mais nove CMEIs. (PLANO DE GOVERNO, 2016). De fato, nos anos 2000, foram criadas treze novas escolas municipais de educação infantil (vide fachada padrão dos CMEIs nas Figuras 6 e 7).

Figuras 6 e 7 - Fachada do CMEI Contos de Fada em Palmas, 2014



Fonte: Foto da autora, 2014.



Fonte: Foto da autora, 2014.

Dessa forma, a Semed passou a contar com 19 CMEIs para atender parcialmente à demanda de educação infantil da capital ao final de 2010, como se vê no Quadro 14. Não há dúvidas do importante incremento de CMEIs e da boa oportunidade de expansão de vagas via Semed para atender à demanda de educação infantil crescente na capital tocantinense.

¹⁴² Esse movimento histórico da Semed em relação a uma nova política de valorização da educação da criança pequena constituiu-se, naquele momento, um importante passo, pois, conforme o documento, “[...] inicia-se na rede municipal um processo de formação de professores da educação, com cursos de capacitação [...]” (PMP, 2008, n. p.). Para mais, no ano de 2005, houve concurso público para a contratação de professores e outros profissionais para atuar nos CMEIs. A seleção e efetivação desses novos profissionais, de acordo com o Relatório das ações: 2005 a 2008 (PMP, 2008), representou maior probabilidade da mudança das ações pedagógicas nas unidades de educação infantil. Assim, a Prefeitura Municipal de Palmas, “quando lança concurso público e abre espaço para profissionais nas áreas de psicologia, fonoaudiologia, assistência social, pedagogos [...] professor de educação física [...]” (PMP, 2008, n. p.), amplia a dimensão da qualidade do atendimento. Cabe comentar que esse concurso foi realizado pela prefeitura de Palmas com o prefeito Raul de Jesus Lustosa Filho (Movimento Democrático Brasileiro – MDB).

Quadro 14 - Ampliação dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) em Palmas, 2002-2010

Quantidade	CMEI/denominação	Início das atividades	Lei de criação	Localização
7	Cantiga de Ninar	2002	1.161/2002	Aureny III
8	Sonho Encantado	2002	1.162/2002	Quadra 1.104 sul
9	Irmã Maria Custódia de Jesus	2007	1.515/2008	Aureny II
10	Amâncio José de Moraes	2008	1.559/2008	Quadra 206 Sul
11	Contos de Fada	2008	1.559/2008	Quadra 605 Norte
12	Fontes do Saber	2008	1.559/2008	Setor Taquari
13	Matheus Henrique de Castro dos Santos	2008	1.559/2008	Quadro 1.105
14	Paraíso Infantil	2008	1.559/2008	Setor Bela Vista
15	Sementes do Amanhã	2008	1.559/2008	Quadra 504 Norte
16	Cantinho da Alegria	2010	1.696/2010	Setor Santa Bárbara
17	Pequeno Príncipe	2010	1.559/2008	Quadra 407 Norte
18	Sítio do Pica-Pau Amarelo	2010	1.559/2008	Aureny IV
19	Sonho de Criança	2010	1.559/2008	Setor Morada do Sol

Fonte: PMP (2014a). Organização da autora: Bessa (2022).

Assim, na esfera municipal, o que os dados de matrícula trazem, em relação ao período de 2001 e 2005, é um crescimento importante, equivalente à 357,5%, com forte queda em 2006, que correspondeu à -50,2%, o que, também, contribuiu com sua redução na participação total, que passou de 56,4%, em 2005, para 37,7%, em 2006 (Tabela 11 e Gráfico 9). O setor privado seguiu atuando fortemente na ampliação de vagas da educação infantil, especialmente, em 2001, o que equivaleu a 99,9% em relação ao ano de 2000. Porém, com relativa queda de 2004, que correspondeu a -21,2%, chegando a 2006 com 2.466 matrículas, resultante de uma redução de -12,5 no período de 2001 a 2006. Mesmo, assim, em 2006, abarcava 62,3% da oferta total (Tabela 11).

Cabe lembrar que, nesse momento, o Fundef estava fechando o seu período de política, o que estrangulou o acesso público à educação infantil, que caminhou pelo esforço solitário das prefeituras. Outra questão que deve ser considerada, certamente, para elucidar a queda de oferta, é a entrada das crianças de seis anos nas escolas de ensino fundamental. Sabe-se que essas crianças representavam uma fatia grande na oferta da educação infantil, pois era a faixa etária de maior pressão das famílias por vagas, o que colaborou para a diminuição de vagas.

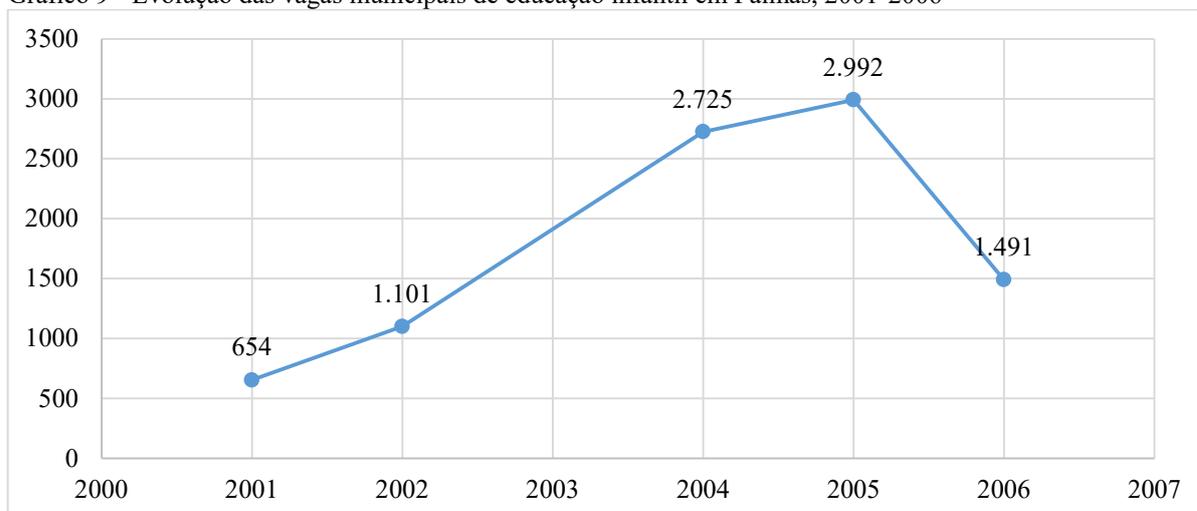
Segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica INEP (INEP, 2006, n. p.), a organização do ensino fundamental em nove anos promoveu a transferência de matrícula de crianças de seis anos e, “[...] conseqüentemente, observa-se, em 2006, uma queda de matrículas na pré-escola e um crescimento de 43% no número de alunos na série inicial do ensino fundamental, em relação a 2005”.

Tabela 11 - Número de matrículas de educação infantil regular, por dependência administrativa, em Palmas, 2001-2006

Ano	Municipal		Estadual		Total público		Privado		Total geral (TG)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
2001	654	17,2	334	8,8	988	26,0	2.817	74,0	3.805
2002 ¹	1.101	27,2	0	0,0	1.101	27,2	2.952	72,8	4.053
2004	2.725	54,9	19	0,4	2.744	55,3	2.219	44,7	4.963
2005	2.992	56,4	26	0,5	3.018	56,9	2.287	43,1	5.305
2006	1.491	37,7	0	0,0	1.491	26,0	2.466	62,3	3.957
Evolução 2001-06	128,0%	--	-100,0%	--	50,9%	--	-12,5%	--	4,0%

Fonte: TOCANTINS (2003, 2009). Organização da autora: Bessa (2022). Nota: ¹ O Anuário Estatístico do Tocantins deixa uma lacuna no ano 2003, pois os dados não foram registrados nas publicações de 2003 e 2009.

Gráfico 9 - Evolução das vagas municipais de educação infantil em Palmas, 2001-2006



Fonte: TOCANTINS (2003, 2009). Organização da autora: Bessa (2022).

A partir do ano de 2007, o INEP passou a disponibilizar, por meio das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, as matrículas em separado da creche e da pré-escola. A Tabela 12 traz os números, por instância administrativa, de como se deu esse movimento fechando, assim, a década de 2000.

Tabela 12 - Número de matrículas de educação infantil regular, por dependência administrativa, em Palmas, 2007-2010

Ano	Municipal		Estadual		Total público		Privado		Total geral (TG)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
2007	2.768	50,9	46	0,8	2.814	51,8	2.623	48,2	5.437
2008	3.319	54,3	326	5,3	3.645	59,6	2.466	40,4	6.111
2009	4.988	65	254	3,3	5.242	68,3	2.431	31,7	7.673
2010	6.577	70,0	241	2,6	6.848	72,5	2.584	27,5	9.402
Evolução 2007-10	137,6%	--	423,9%	--	143,4%	--	-1,5%	--	72,9%

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

A retomada do crescimento municipal na oferta deu-se a partir de 2007, chegando a 6.577 matrículas em 2010, o que representou incremento de 341,1% em relação à 2006, e de 137,6%, em relação a 2007, sendo que havia atendimento para 2.694 crianças na creche e

3.883 crianças na pré-escola (Tabela 12 e Quadro 15). De tal modo, a rede municipal passou a abarcar 69,7% do total de matrículas nessa etapa. Tratou-se de expressão do recurso do Fundeb que, mesmo em desigualdade de aplicação na primeira etapa no início da vigência do fundo, passou a considerar a educação infantil como parte dos investimentos. O documento Relatório de Ações: 2005 a 2008 (PMP, 2008) enfatiza que a educação infantil ganha importância no Fundeb (BRASIL, 2007), o que significou um avanço expressivo em termos orçamentários para a política municipal - “os investimentos na área impulsionaram qualitativamente as mudanças na estruturação e na oferta para com a Educação Infantil” (PMP, 2008, n. p.). Dessa forma, o Fundeb foi uma conquista importante na luta pelo direito à educação infantil por meio de destinação de recursos. É lógico, não basta garantir o acesso em letra de lei, é necessário criar os mecanismos capazes da concretização do direito em matrículas escolares e bom atendimento.¹⁴³

Quadro 15 - Distribuição das matrículas de educação infantil entre creche e pré-escola em Palmas, 2007-2010

Ano	Municipal		Estadual		Privado		Total
2007	2.768		46		2.623		5.447
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
	909	1.859	43	13	640	1.983	
2008	3.319		326		2.466		6.111
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
	1.126	2.193	52	274	928	1.538	
2009	4.988		254		2.431		7.673
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
	1.978	3.010	0	254	928	1.503	
2010	6.577		241		2.584		9.402
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
	2.694	3.883	16	225	935	1.649	

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

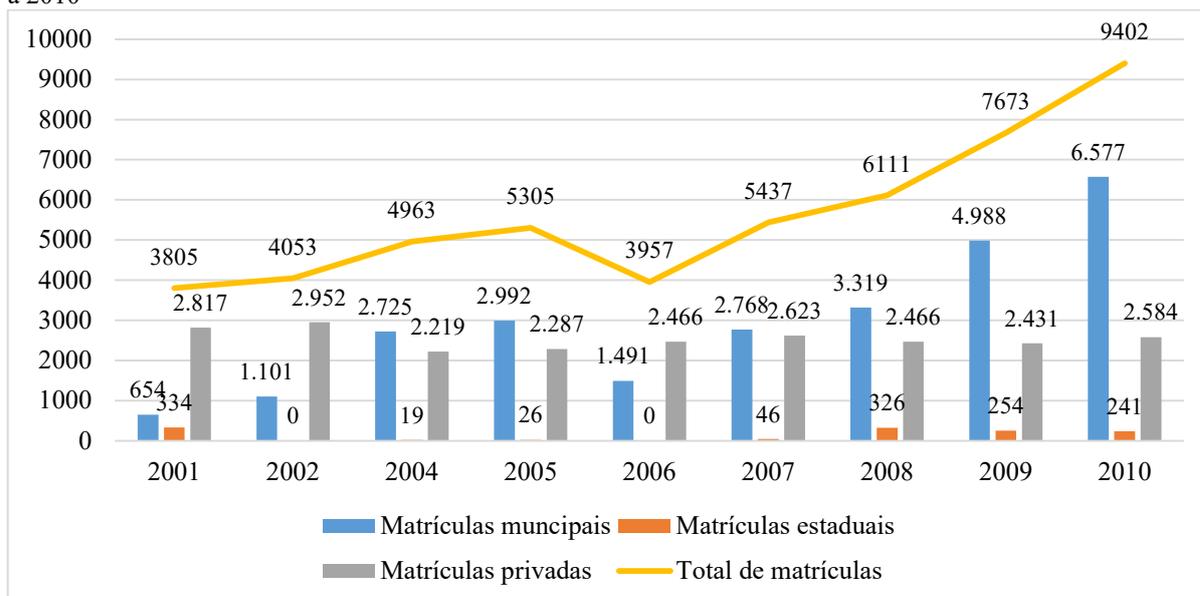
No ano de 2010, a Seduc ofertava 241 vagas (2,6% do total) para atender à educação infantil na capital. Assim, eram 6.848 vagas na esfera pública (72,5% do total). As escolas privadas atendiam 2.584 crianças de educação infantil (27,5% do total), expressando decréscimo de -8,3% de 2001 a 2010. As matrículas totalizavam 9.402, com aumento geral de 147,1% de 2001 a 2010 (Gráfico 10). Sobre o percentual de atendimento no segmento creche é de 38,8% do total e 61,2% de vagas destinadas à pré-escola no ano de 2010.

Esses valores atestam a significativa defasagem do atendimento da faixa etária da educação infantil, visto que o aumento da população de crianças de até cinco anos em Palmas foi de 26,3% em relação a 2000, alcançando 24.218 crianças em 2010 (IBGE, 2020d). Portanto, nesse ano, apenas 28,3% (6.848 matrículas) das crianças de até 5 anos de idade eram

¹⁴³ Em 2010, houve novo concurso público para professores da Semed, também no governo de Raul Filho, o que indicou mais um esforço para a busca de boas condições de oferta.

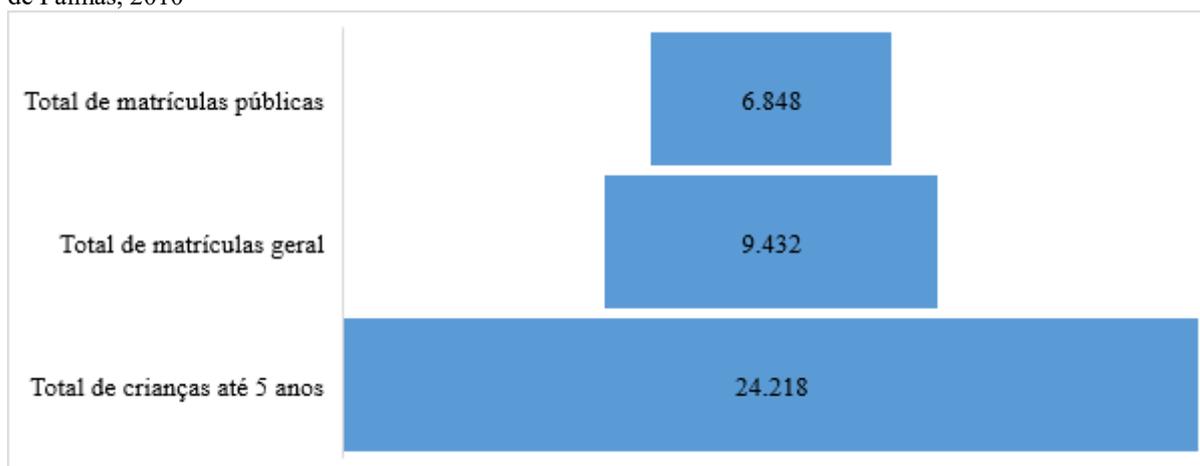
atendidas na rede pública e 10,7% (2.584 matrículas) na rede privada, totalizando 38,9% com matrículas em escolas públicas e privadas (Gráfico 11). Apesar do aumento de oferta, os dados de população confirmam a discrepância de abertura de vagas e, por conseguinte, a violação do direito à educação das crianças pequenas. Logo, a educação infantil segue figurando como um desafio arrojado para as políticas locais.

Gráfico 10 - Número de matrículas na educação infantil em Palmas nas redes municipal, estadual e privada, 2001 a 2010



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 11 - Número de crianças até cinco anos de idade e de matrículas (públicas e geral) na educação infantil de Palmas, 2010



Fonte: INEP (2021); IBGE (2020d). Organização da autora: Bessa (2022).

Em Palmas, a morosidade no processo de implementação de políticas públicas eficazes de educação infantil mostra-se evidente ao adotar a ideia que Saviani (2020) chama de protelação nas políticas brasileiras de educação, o que corrobora, nessa lógica, a manutenção da omissão do Estado para com o acesso à educação infantil. Em outras palavras, o Estado se

movimenta em ações desconectadas com o fim de não atender o direito de forma satisfatória.

Em resumo, nos anos de 2001 a 2010, houve uma reestruturação da Educação Básica, que afetou, diretamente, a primeira etapa, quando as crianças de seis anos de idade são transferidas para a etapa posterior. Esse reordenamento retirou da educação infantil a maior faixa etária de atendimento (crianças com seis anos) e deixou o problema de defasagem de vagas concentrado nas demais faixas de idade (crianças até cinco anos). Tinha-se um crescimento exponencial de matrículas até que, como se viu, as lideranças políticas da época fizeram uma escolha tangencial, o que comprometeu a evolução de vagas na educação infantil ao retirar o foco das necessidades da etapa (Gráfico 10). Dizendo de outra forma, quando as crianças de seis anos saem da primeira etapa, a política pública dissolve o ponto forte de pressão e desloca a atenção da educação infantil.

3.2.4 A criação de escolas e o aumento de oferta de vagas na educação infantil em Palmas: 2011 a 2020

Com maior destinação orçamentária, sobretudo por meio do Fundeb,¹⁴⁴ esperava-se que o número de escolas e de matrículas na educação infantil aumentasse de forma significativa.

A Semed criou 16 novas escolas de educação infantil nos anos de 2012 a 2018 (Quadro 16). Destas, nove escolas foram criadas e instaladas até o ano de 2015, cujas localizações constam da Figura 8. O CMEI Ana Luiza de Araújo Napunuceno, criado em 2015, entrou em funcionamento em 2016. O CMEI João e Maria, criado em 2018, iniciou suas atividades neste mesmo ano. O CMEI Romilda Budke Guarda, criado em 2018, teve seu exercício começado em 2020 (Quadro 16). Os dados educacionais desse último CMEI não foram obtidos.¹⁴⁵ Ressalta-se que, em 2016, o CMEI Mamãe, municipalizado em 1999, encerrou suas atividades.

¹⁴⁴ Estudos de Pinto e Correa (2020) afirmam que esse processo de evolução de vagas na educação infantil foi expressivo em todas as unidades federativas do Brasil. Ao fazer o levantamento da evolução de matrículas nos anos de 1996 a 2017 para a creche (crianças até 3 anos de idade), Pinto e Correa (2020, p. 6) revelam que muitos estados tinham taxas muito baixas, sendo que o Mato Grosso ampliou 24 vezes e o Tocantins expandiu 13 vezes. Assim, esse estudo de Pinto e Correa (2020) mostra que, em 1996, eram apenas 2,3% das crianças da creche matriculadas no estado do Tocantins e, em 2017, chegou a 30%. No caso das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola, em 1996, era 43% passando para 93%, em 2017 (CORREA; PINTO, 2020). No que se refere à evolução de vagas escolares para a educação infantil, esses pesquisadores acreditam que a separação administrativa do Tocantins, foi positiva.

¹⁴⁵ Tal fato ocorre devido à dificuldade de acesso aos microdados dos Censos de 2020 e 2021, que foram disponibilizados pelo INEP, respectivamente, em 2021 e 2022. A extração por meio de outros instrumentos

Dessa forma, o número total de CMEIs criados na capital, até 2018, é de 35, com um sem informação dos dados de funcionamento, um desativado e quatro não inaugurados (INEP, 2021). Os CMEIs Mundo Feliz, Estação Criança e Cachinhos Dourados, criados em 2018, ainda não foram inaugurados, visto que estão em fase de construção e de aquisição de equipamentos, conforme o documento *Rede Municipal de Ensino de Palmas* (PMP, 2022), que dispõe lista das unidades escolares atualizada no dia primeiro de fevereiro de 2022. Sobre o CMEI Mundo Fantástico, também criado em 2018, não se localizou informações além das constantes na Lei de criação 2.399/2018 (PALMAS, 2018) (Quadro 16).

É ainda oportuno frisar que o CMEI Lucas Ruan Araújo Alves foi inaugurado em 25 de outubro de 2018, situado no Jardim Aurenny III (REDAÇÃO SEMED, 2018). Todavia, em 2019, constava como escola municipal de ensino fundamental que ofertava turmas de creche e pré-escola, conforme informações do LDE (2020a). Acerca desse CMEI, não se encontrou a Lei de criação, nem informações sobre sua conversão em escola de educação infantil.

Em 12 de agosto de 2020 inaugurou-se o CMEI Vitória-Régia, localizado no Jardim Vitória I e preparado para fornecer pouco mais de 500 vagas (MATOS, 2020). Apesar dessa inauguração, o CMEI não consta na lista de escolas da Semed/Palmas (PMP, 2021) e não foi localizada a sua lei de criação.

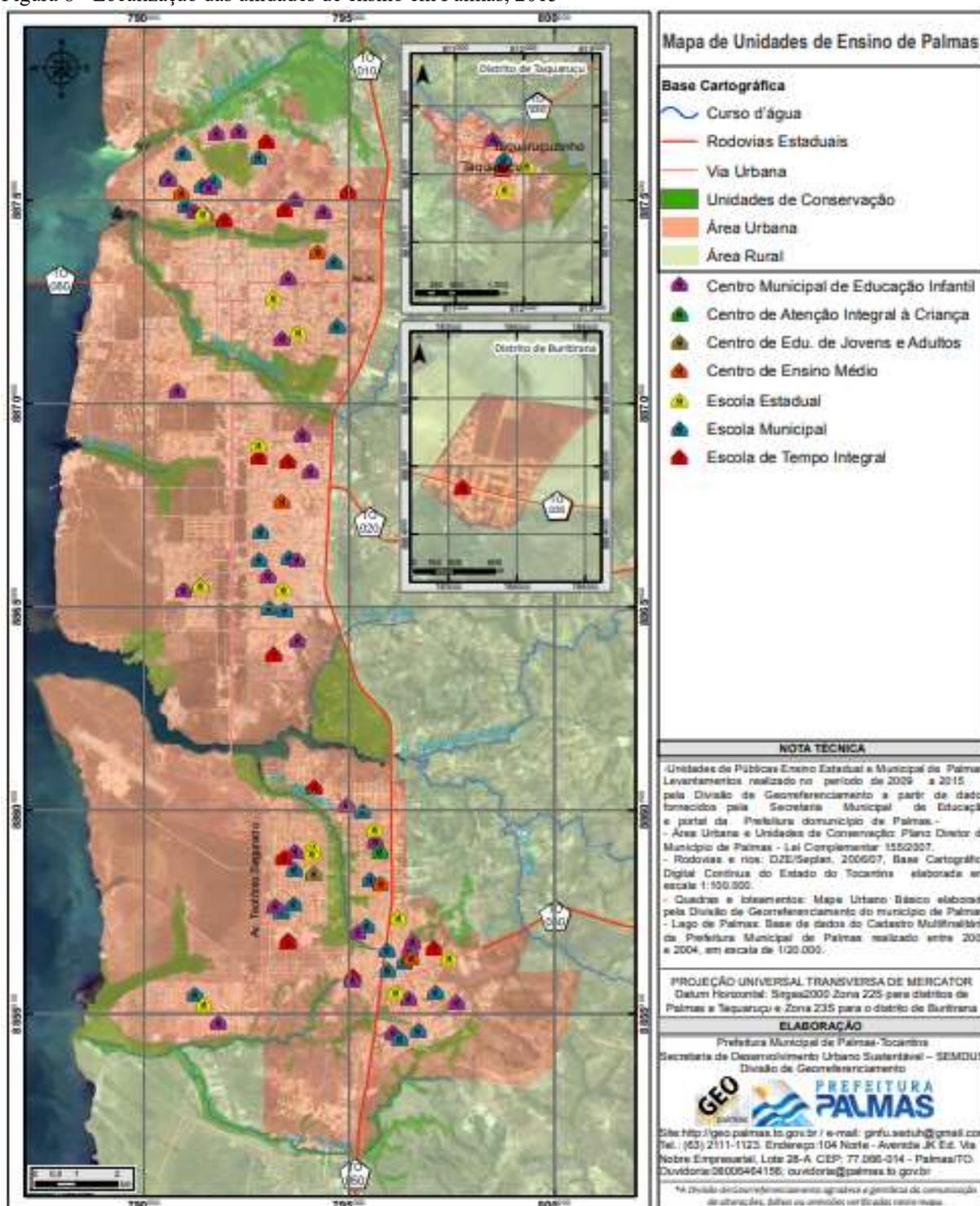
Quadro 16 - Ampliação de escolas municipais de educação infantil em Palmas, 2012-2018

Quantidade	CMEI/denominação	Início das atividades	Lei de criação	Localização
20	Cantinho do Saber	2012	1.908/2012	Quadra 612 Sul
21	Carrossel	2013	1.889/2012	Quadra 405 Sul
22	Castelo Encantado	2013	1.889/2012	Setor Lago Sul
23	Chapeuzinho Vermelho	2013	1.889/2012	607 Norte
24	Criança Feliz	2013	1.889/2012	Setor Santa Fé II
25	Pequenos Brilhantes	2013	1.889/2012	Quadra 403 Norte
26	Pequeninos do Cerrado	2013	1.889/2012	Quadra 1306 Sul
27	Príncipes e Princesas	2013	1.892/2012	Quadra 106 Norte
28	Sementinhas do Saber	2014	2.051/2014	Setor Santa Fé
29	Ana Luiza de Araújo Napunuceno	2016	2.109/2015	Taquaruçu
30	João e Maria	2018	2.399/2018	305 Sul
31	Romilda Budke Guarda	2020	2.399/2018	1006 Sul
32	Mundo Feliz	não inaugurado	2.399/2018	1104 Sul
33	Estação Criança	não inaugurado	2.399/2018	Setor Santo Amaro
34	Mundo Fantástico	não inaugurado	2.399/2018	Aurenny I
35	Cachinhos Dourados	não inaugurado	2.399/2018	1406 Sul

Fonte: PMP (2014a); Palmas (2012, 2014, 2015, 2018). Organização da autora: Bessa (2022).

abertos do INEP que fornece, por exemplo, dados por unidade escolar é um processo lento. O trabalho do LDE tem sido importante nesse sentido, pois conta com equipe e instrumentos tecnológicos que permitem o acesso aos microdados e disponibilizando as informações dos Censos.

Figura 8 - Localização das unidades de ensino em Palmas, 2015



Fonte: PMP (2015).

Assim, são 33 unidades de educação infantil em funcionamento em Palmas no ano de 2020 (PMP, 2022).¹⁴⁶ Porém, como se verá no próximo tópico, esta pesquisa analisou 29

¹⁴⁶ Em 20 de maio de 2021 foi inaugurado o CMEI Ana Luísa Rodrigues Pereira Valdevino, localizado no setor Bertaville e com capacidade para atender 536 crianças (REDAÇÃO SEMED, 2021). A sua lei de criação não foi localizada, mas passou a constar da lista de escolas da Semed/Palmas no ano de 2022 (PMP, 2022).

CMEIs, cujas informações constam dos bancos de dados acessados até 2020. Acerca do CMEI inaugurado em 2020, não se obteve informações, e o CMEI Lucas Ruan Araújo Alves consta como escola municipal de ensino fundamental que ofertava turmas de creche e pré-escola.

Nesse processo de abertura de novas escolas de educação infantil de 2011 a 2020, é útil mostrar a ação dos governos, sendo que o prefeito de Palmas, em boa parte desse período, foi Carlos Henrique Franco Amastha (2012 e 2015; 2016 a abril de 2018). Em seu Programa de Governo para o período de 2017 a 2020, fez o seguinte planejamento e diagnóstico para a educação infantil:

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola, para as crianças de 04 a 05 anos de idade, e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos. Para atingir essa meta, é necessário que sejam construídos 17 (dezessete) CMEIs (PROGRAMA DE GOVERNO, 2016, p.16).

Em maio de 2018, Carlos Amastha deixa a prefeitura para concorrer ao cargo de governador do estado do Tocantins, assumindo a vice-prefeita Cinthia Ribeiro. Ela dá continuidade às obras de cinco centros de educação infantil e inicia as atividades de um, no ano de 2020, como pode ser conferido no Quadro 16. Como se vê, dos 17 CMEIs indicados no Programa de Governo (2017 a 2020), aos eleitores palmenses, por Carlos Amastha, apenas seis foram construídos e somente dois foram colocados em atividade: o CMEI João e Maria, em 2018, e o CMEI Romilda Budke Guarda, em 2020 (Quadro 16). Já a atual prefeita Cinthia Ribeiro, inaugurou dois CMEIs: Vitória-Régia, em 2020, e Ana Luísa Rodrigues Pereira Valdevino, em 2021.

No que diz respeito às matrículas nos anos de 2011 a 2020, os dados mostram que, na rede municipal, ocorreu ampliação importante de 72,9%, sem apresentar quedas dramáticas, como se registrou no período anterior. Na rede estadual, houve redução de -94,8%. Na rede privada, ocorreu decréscimo de -2,8%. A Tabela 13 e o Quadro 17 trazem os dados de matrículas na década aqui explorada.

Entende-se que a política orçamentária do Fundeb proporcionou estabilidade de investimento na educação infantil, apesar de findado o prazo do fundo e conforme esclarecido no capítulo dois, os objetivos do PNE (BRASIL, 2014) não se cumpriram.

Tabela 13 - Número de matrículas de educação infantil regular, por dependência administrativa, em Palmas, 2011-2020

Ano	Municipal		Estadual		Total público		Privado		Total geral (GT)
	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	N.	% TG	
2011	6.976	68,9	289	2,9	7.265	71,7	2.864	28,3	10.129
2012	7.168	66,0	25	0,2	7.193	66,2	3.674	33,8	10.867
2013	8.348	72,9	24	0,2	8.372	73,1	3.086	26,9	11.458
2014	9.164	73,4	24	0,2	9.188	73,6	3.289	26,4	12.477
2015	10.702	77,2	29	0,2	10.731	77,4	3.131	22,6	13.862
2016	10.577	77,3	43	0,3	10.620	77,7	3.055	22,3	13.675
2017	10.386	77,9	7	0,1	10.393	78,0	2.936	22,0	13.329
2018	11.111	80,0	22	0,2	11.133	80,1	2.759	19,9	13.892
2019	11.709	78,9	15	0,1	11.724	79,0	3.108	21,0	14.832
2020	12.063	81,2	15	0,1	12.078	81,3	2.784	18,7	14.862
Evolução 2011-20	72,9%	--	-94,8%	--	66,2%	--	-2,8%		46,7%

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Quadro 17 - Distribuição das matrículas de educação infantil entre creche e pré-escola em Palmas, 2011-2020

Anos	Municipal		Estadual		Privado		Total
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
2011	6.976		289		2.864		10.129
	3.028	3.948	15	274	1.058	1.806	
2012	7.168		25		3.674		10.867
	3.124	4.044	25	0	1.207	2.467	
2013	8.348		24		3.086		11.458
	3.720	4.628	5	19	1.080	2.006	
2014	9.164		24		3.289		12.477
	4.285	4.879	21	3	1.163	2.126	
2015	10.702		29		3.131		13.862
	5.080	5.622	25	4	1.076	2.055	
2016	10.577		43		3.055		13.675
	4.520	6.057	37	6	1.062	1.993	
2017	10.386		7		2.936		13.329
	4.090	6.296	7	0	1.031	1.905	
2018	11.111		22		2.759		13.892
	4.496	6.615	22	0	1.045	1.714	
2019	11.709		15		3.108		14.832
	5.034	6.675	15	0	1.082	2.026	
2020	12.063		15		2.784		14.862
	5.029	7.034	15	0	952	1.832	

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

A evidência disso pode ser facilmente percebida na estimativa da população em 2015, feita pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Anual (PNADC/A) (IBGE, 2020e), informando que era possível haver, em Palmas, 21 mil crianças até quatro anos o que indica o descompasso no atendimento, visto que, nesse ano, a soma das matrículas, tanto públicas

como da rede privada, era de 13.862, que abarcava crianças até cinco anos de idade (Tabela 13).¹⁴⁷ Essa ocorrência dramática da falta de acesso à educação é, conforme entendimento de Saviani (2013b, 2007), manifestação das condições materiais da existência humana que, por sua vez, não são processos naturais, antes, são forjados no seio do sistema capitalista e das atuais práticas neoliberais que conduzem os processos econômicos de forma hegemônica.

Já a estimativa, referente ao ano de 2019, dos habitantes em Palmas de até quatro anos de idade subiu para 24 mil crianças, segundo a PNADC/A (IBGE, 2020e), e o número de matrículas em Palmas ascendeu para 14.832 nas redes públicas e privada, abarcando crianças até cinco anos de idade. O número de acesso mostra-se, portanto, insuficiente. Faz-se necessário comentar que é critério da família matricular ou não seus filhos com idade equivalente à creche. Em 2020, 40,3% das matrículas totais são em creche e 59,7% em pré-escola, esses dados permitem o entendimento de que o investimento em creche aumentou, sobretudo, com o Fundeb.

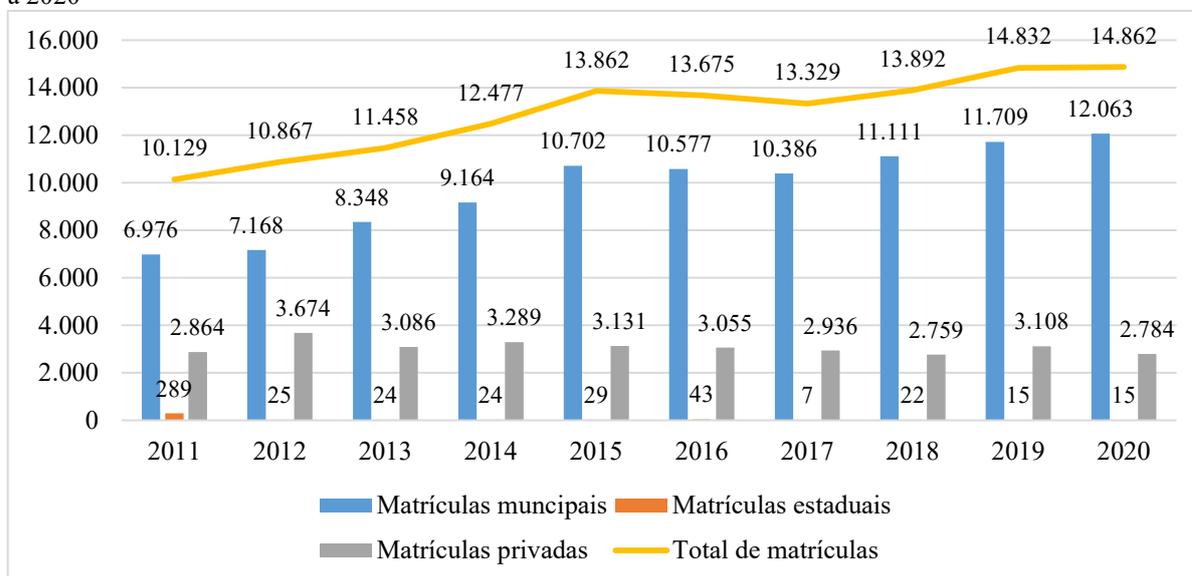
Há que se relatar, no período analisado, uma sutil queda de matrícula nos anos 2016 e 2017, referente a -3% nas vagas municipais totais, que retomaram crescimento em 2018, como se vê no Gráfico 12. Essa retração deu-se nas vagas do primeiro segmento da educação infantil. Ao examinar os números referentes às vagas de creche em 2016, constata-se que houve fechamento de vagas em -11% em relação ao ano de 2015. De 2016 para 2017, verifica-se que o montante de vaga da creche retrocedeu em -9,5%. Voltando a apresentar crescimento positivo apenas em 2018, de 9,9%, seguido de 12% de aumento em 2019. Já as vagas destinadas à pré-escola, seguiram ampliando o atendimento, visto que, de 2015 para 2016, houve aumento de 7,7%, de 2016 para 2017, o crescimento foi de 3,9%, de 2017 para 2018 a abertura de vagas na pré-escola avançou 5%, seguindo com crescimento discreto em 2019.

A diminuição de vagas da creche e, ainda, a desaceleração no período analisado em Palmas, é explicitado pela política nacional destinada à pré-escola que, por sua vez, passou a ser obrigatória (EC 59, BRASIL, 2009c) com universalização prevista para 2016, conforme PNE (BRASIL, 2014), explicitado no capítulo próximo anterior. Por conta disso, a Semed usou a tática de diminuir vagas no primeiro segmento, ou seja, retira-se o direito dos bebês e crianças de três anos, para atender aos mecanismos legais de obrigatoriedade que têm mais

¹⁴⁷ No mesmo sentido e a título de exemplo, estudo realizado em 2014 pela autora desta tese mostrou que, em dois CMEIs pesquisados, as listas de espera por vagas eram expressivas, a ponto de ultrapassar os números de matrícula. O CMEI Sementes do Amanhã contava com 293 alunos matriculados e a lista de espera por vaga continha 243 crianças, ou seja, crianças sem escola. Já o CMEI Pequeno Príncipe tinha 273 alunos matriculados e a lista de espera contava com 370 crianças (CARRIJO, 2014).

apelo jurídico. Tal ação, reforça a reconfiguração do direito nos processos de implementação de políticas públicas locais para a creche.¹⁴⁸

Gráfico 12 - Número de matrículas na educação infantil em Palmas nas redes municipal, estadual e privada, 2011 a 2020



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Diante da defasagem de atendimento para a creche, “em 2020, foi contabilizada uma demanda de 2.500 solicitações de vagas para matrículas de crianças de 0 a 3 anos nos CMEIs”, de acordo com o Plano de Governo (PLANO DE GOVERNO, 2020, n. p.) de Cinthia Ribeiro, na última campanha municipal para o período de 2021-2024. Esse Plano de Governo apresenta 17 propostas para a educação, com destaque para as propostas um, três, seis, sete e dez que incidem diretamente na educação infantil, em respectivo:

1. Ampliar progressivamente a oferta de vagas para o ensino na educação infantil e ensino fundamental; [...]
3. Assegurar a estruturação física e pedagógica necessária para a oferta da educação infantil e do ensino fundamental; [...]
6. Construir 05 centros de educação infantil – CMEIs, sendo 02 de educação inclusiva;
7. Realizar concurso para os profissionais da educação; [...]
10. Fortalecer os processos de formação dos profissionais da educação em áreas mapeadas e que atendam as demandas da rede de ensino; [...].

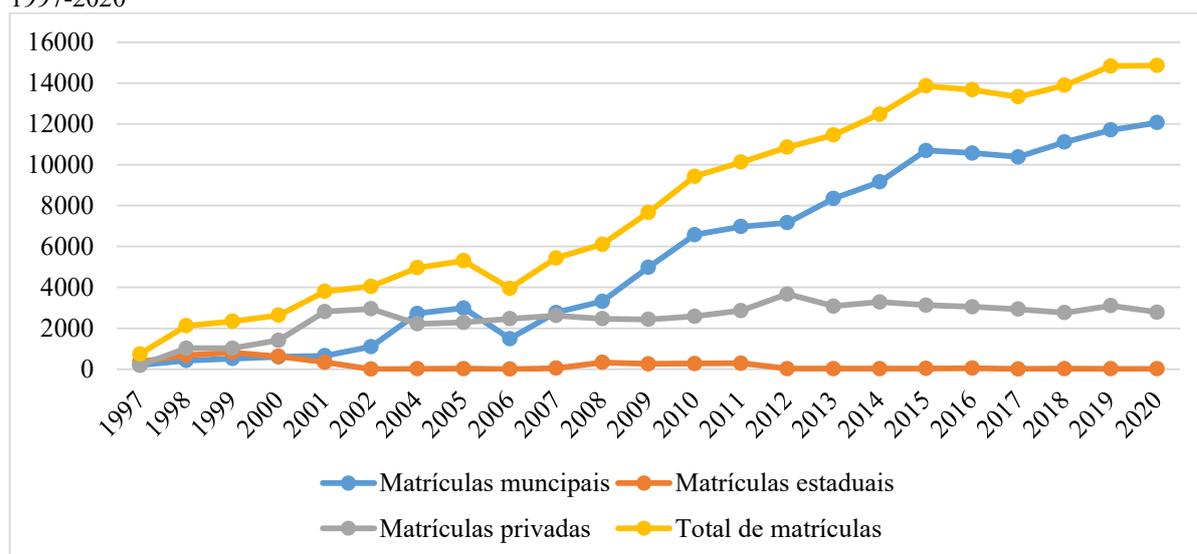
Há que se convocar a sociedade para a fiscalização das políticas educacionais, tendo em vista as promessas de campanha dessa gestão executiva municipal, até porque os dados estatísticos usados nesta pesquisa comprovam, claramente, que as ações da Semed não têm

¹⁴⁸ Tal fato reflete algo que vem também acontecendo em outras regiões do Brasil, como bem evidenciado na pesquisa de Ferreira e Costa (2017), que analisou as políticas de acesso à educação infantil no Rio de Janeiro e mostrou que houve diminuição da oferta de turmas de berçário como estratégia para aumentar as vagas da pré-escola.

sido suficientes para abrir vagas e garantir acesso a todas as famílias que buscam matrícula para os filhos, sobretudo da creche, desvelando a assimetria de oportunidades de ingresso escolar. Cabe lembrar que o atual governo municipal já entregou dois novos CMEIs, mas o número de matrículas na educação infantil pública de Palmas teve um decréscimo de -7,7%, ou seja, de 14.862, em 2020, para 13.714, em 2021, com retração de 1.148 matrículas (INEP, 2022).

Para fazer uma síntese geral da evolução de matrícula em Palmas, o Gráfico 13 evidencia as variações de oferta nos anos de 1997 a 2020, tendo como referência as matrículas públicas e privadas em Palmas. Até 1999, as redes estadual e privada eram responsáveis pelo maior número de matrículas, estando mais próximas à linha total de matrículas. Contudo, a rede estadual diminuiu dramaticamente, inclusive com a transferência de vagas para o município a partir dos anos 2000, chegando a 2020 com participação quase nula. A rede privada, por sua vez, segue acompanhando a linha total de matrículas até 2002. Nos anos seguintes, mantém certa estabilidade, com ligeiros acréscimos e decréscimos até 2020. Isso corrobora a assertiva de que quando o poder público organiza políticas de acesso, como o Fundeb, as famílias que não podem pagar por um atendimento particular, têm, diante de si, as condições para que seus filhos sejam incluídos socialmente no universo escolar, acesso esse tão caro a todo cidadão.

Gráfico 13 - Evolução do atendimento da educação infantil em Palmas nas redes municipal, estadual e privada, 1997-2020



Fonte: TOCANTINS (2003, 2009); INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Na rede municipal, percebem-se grandes dificuldades de ampliação até 2000, com avanço lento no início dos anos 2000, a transferência de vagas da esfera estadual para a Semed, principalmente, em 2002, e com a queda drástica em 2006, por manobra política

destinada ao ensino fundamental. Por fim, a estabilidade de investimento com o Fundeb permitiu o avanço na abertura de vagas a partir de 2007, quando passa a seguir de perto a linha total de matrículas (Gráfico 13), com progressão contínua de vagas na capital tocantinense, apesar da leve queda em 2016 e 2017, que resultou de mais uma tática tangencial da política educacional referente à falta de política pública de acesso à primeira etapa da educação infantil (creche). A partir de 2018 é possível notar a progressão contínua de vagas na capital tocantinense até o ano de 2020.

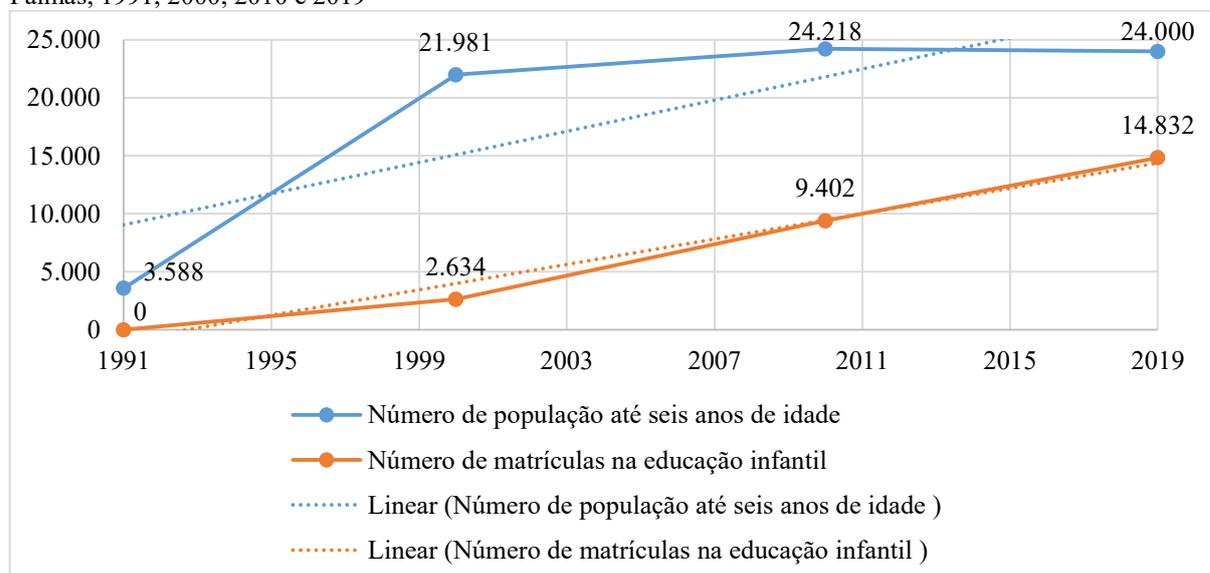
O resumo dos números de população de crianças de até cinco e seis anos e os quantitativos de matrículas ao longo do período analisado em Palmas (Tabela 14 e Gráfico 14), logicamente encadeados, elucida a principal característica da omissão do Estado para com o direito e o acesso à educação infantil, visto que a dificuldade em proporcionar o benefício dá-se porque esta é de natureza estrutural. Note-se que a linha de matrícula, na primeira etapa em Palmas, está sempre muito distante em relação à linha de população (Gráfico 14) com maior desproporção no ano de 2000.

Tabela 14 - Número de população até seis anos de idade e número de matrículas na educação infantil em Palmas, 1991, 2000, 2010 e 2019

Anos	População até seis anos	Número de matrícula na educação infantil	Percentual da população de até seis anos de idade atendidas
1991	3.588 (0 a 6 anos)	0	0%
2000	21.981 (0 a 6 anos)	2.634	12%
2010	24.218 (0 a 6 anos)	9.402	38,8%
2019 ¹	24.000 (0 a 4 anos)	14.832	61,8%

Fonte: IBGE (2020d, 2021e); INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022). Nota: ¹ Os dados referentes a 2019 são estimativas, visto que não se tem o censo esperado para 2020. Ademais se referem às crianças de até quatro de idade.

Gráfico 14 - Número de população até seis anos de idade e número de matrículas na educação infantil em Palmas, 1991, 2000, 2010 e 2019



Fonte: IBGE (2020d, 2021e); INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Há que se chamar a atenção ao fato de que em 2019, a projeção de população abarcou as crianças de até quatro anos, sendo assim, é possível que o total de vagas seja ainda mais defasado em relação à demanda.¹⁴⁹ Sabe-se também que a maior busca por matrícula está no segmento creche, como já dito, um achado da pesquisa foi o dado de solicitação por vagas em 2020 de 2.500 vagas na Semed Palmas (PLANO DE GOVERNO, 2020, n. p.). Diante dos números, é factível afirmar que escasseiam algo em torno de 10 mil vagas para a primeira etapa na capital tocantinense.

Tais dados fortalecem a ideia da omissão do Estado para com o direito constitucional das crianças por meio do ingresso à educação infantil, entendendo que as motivações dessa omissão são de natureza ideológica, contrárias aos ideais democráticos de igualdade social. Ademais, corrompe o processo de democratização do acesso, o que amplia a exclusão escolar. Nesse sentido, há que se compreender a grave situação que se impõe, sobretudo, à população de baixa renda dependente das ações positivadas do Estado, pois, como se viu no capítulo um desta tese, a educação é o processo de mediação no interior da prática social, posto que a humanidade se desenvolve historicamente e uma geração é herdeira da outra sucessivamente, sendo próprio da escola a transmissão dos conhecimentos acumulados. “À educação, na medida em que é uma mediação no seio da prática social global, cabe possibilitar que as novas gerações incorporem os elementos herdados de modo que se tornem agentes ativos no processo de desenvolvimento e transformação das relações sociais” (SAVIANI, 2013a, p. 121). Assim, a concretização do ingresso à educação, ou não, se constitui “[...] como a síntese de múltiplas determinações definidas enquanto relações sociais” (SAVIANI, 2013a, p. 121).

Passa-se a apresentar a configuração atual da oferta na primeira etapa, sobretudo via Semed (matrícula por CMEI separado por creche, pré-escola, vagas em período parcial e integral, número e formação de professores, média de alunos por turma, organização administrativa geral), no intuito de se ter a dimensão exata da conformação da educação infantil na jovem capital do Tocantins. Além de dados sobre o número da oferta filantrópica, conveniada e privada de educação infantil.

¹⁴⁹ Insiste-se em informar a dificuldade de acesso aos dados de demanda por vagas na educação infantil ao longo da pesquisa devido à pandemia, visto que contatos foram feitos junto à Semed sem, contudo, se ter resposta.

3.3 As escolas de educação infantil de Palmas em 2019 e 2020: a configuração do atendimento

Para descrever a configuração do atendimento na educação infantil em Palmas, serão utilizados os dados dos anos de 2019 e 2020. Estes revelam que o atendimento dessa etapa de ensino se encontra, atualmente, na rede pública, estadual e municipal, e na rede privada, com escolas conveniadas com o poder público municipal, sem fins lucrativos, e com escolas não conveniadas, sem e com fins lucrativos. Nessas escolas, há oferecimento de vagas nos segmentos creche (crianças até três anos de idade) e pré-escola (crianças de quatro e cinco anos de idade) (Quadro 18).

Quadro 18 - A configuração do atendimento de educação infantil em Palmas, com número de matrículas, 2019

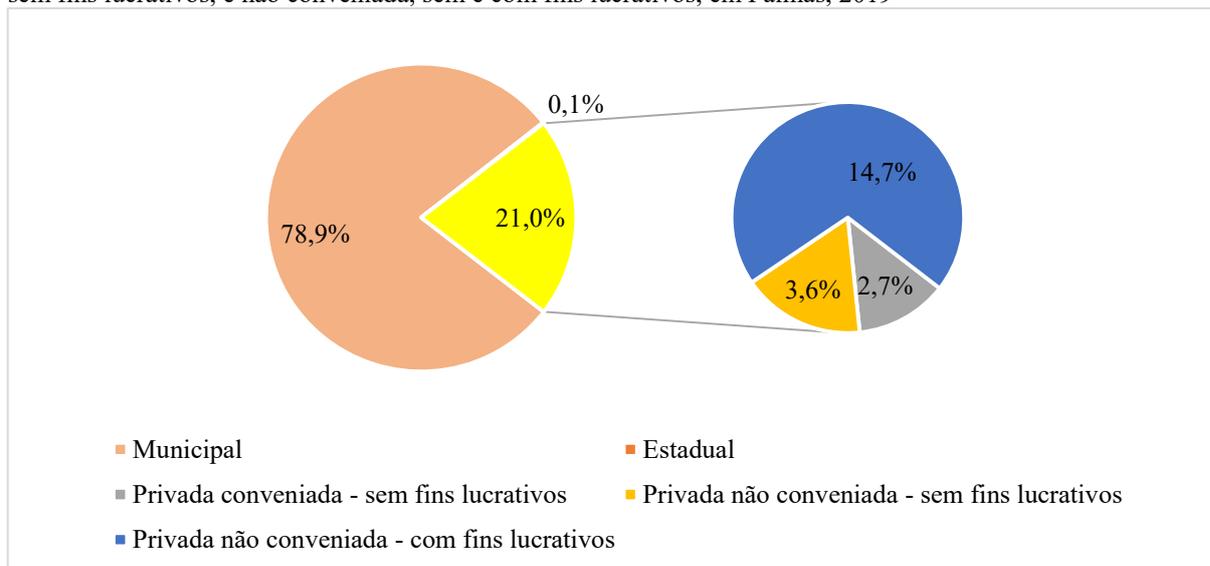
Oferta pública			Oferta privada		
Estadual	Municipal				
creche 15	Creche 5.034	pré-escola 6.675	Creche 1.082	pré-escola 2.026	
15	11.709		3.108		
			conveniada-sem fins lucrativos 397	não conveniada- sem fins lucrativos 535	Não conveniada- com fins lucrativos 2.176

Fonte: INEP (2021); LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Em 2019, conforme informações do Laboratório de Dados Educacionais (LDE) (LDE, 2020a) registrou-se um total de 14.832 crianças matriculadas na educação infantil em Palmas. Dessas, 11.724 matrículas na rede pública, o que equivale à 79% do total, dos quais 78,9% estavam na rede municipal (11.709 matrículas, sendo 5.034 na creche e 6.675 na pré-escola) e 0,1% na rede estadual (15 matrículas na creche); e 3.108 na rede privada, o que corresponde a 21% do total, sendo 1.082 na creche e 2.026 na pré-escola. Das matrículas na rede privada, 2,7% (397 matrículas) eram em instituições privadas conveniadas com a rede municipal e sem fins lucrativos, 3,6% (535 matrículas) em instituições privadas não conveniadas e sem fins lucrativos, e, por fim, 14,7% (2.176 matrículas) em instituições privadas com fins lucrativos (Quadro 18 e Gráfico 15).

Em 2019, a oferta municipal representa a grande fatia das matrículas, seguida pela rede privada com fins lucrativos, que, juntas, somam 93,6% do atendimento, e as demais ofertas, filantrópicas, conveniadas e estadual, com menor expressão, 6,4% do total, mas presentes.

Gráfico 15 - Percentual de matrículas da educação infantil nas redes municipal, estadual e privada, conveniada e sem fins lucrativos, e não conveniada, sem e com fins lucrativos, em Palmas, 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Nos CMEIs de Palmas, de acordo com o LDE (LDE, 2020a), foram 11.083 matrículas, sendo 4.871 na creche e 6.212 na pré-escola (Quadro 19). Ressalta-se que havia oferta da rede municipal em outras unidades educacionais, que, juntamente com os CMEIs, totalizavam, em 2019, 11.709 matrículas (INEP, 2020).

Foram encontradas, ainda na conformação de atendimento da pequena infância em Palmas, ofertas em escolas de ensino fundamental, sendo possível identificar, em 2019, por meio de dados do LDE (2020a), seis escolas com turmas de educação infantil. Dessas, cinco estão localizadas na zona rural. O total de matrículas nessa condição foi de 519, sendo 163 em creche e 356 em pré-escola, como se confirma no Quadro 20.

A Semed recorre-se a estratégia de atender crianças da educação infantil, sobretudo, da pré-escola em espaços escolares municipais destinados à educação de crianças maiores da segunda etapa de ensino, ou seja, do ensino fundamental anos iniciais (primeiro ao quinto ano) e do ensino fundamental anos finais (sexto ao nono ano). Em 2019, havia também 107 matrículas (pré-escola) na unidade Paulo Freire, transformada em escola da infância¹⁵⁰ (LDE, 2020a). De modo que, essas ofertas, também, alargam a cobertura municipal.

¹⁵⁰ As Escolas da Infância trata-se de Projeto da Semed para ampliação de atendimento da educação infantil, o que será descrito no item que se segue.

Quadro 19 - Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Palmas: número de matrículas na educação infantil (creche e pré-escola), 2019

Quantidade	CMEIs	Matrículas creche	%	Matrículas pré-escola	%	Total de matrículas
1	Aconchego	121	26,2	340	73,8	461
2	Cantinho Feliz	104	100,0	00	0,0	104
3	Ciranda Cirandinha	253	100,0	00	0,0	253
4	Recanto Infantil	106	29,9	248	70,1	354
5	Miudinhos	27	13,2	177	86,8	204
6	Cantiga de Ninar	0	0,0	204	100,0	204
7	Sonho Encantado	40	7,2	518	92,8	558
8	Irmã Maria Custodia de Jesus	40	10,0	360	90,0	400
9	Amâncio José de Moraes	155	34,6	293	65,4	448
10	Contos de Fada	116	41,1	166	58,9	282
11	Fontes do Saber	0	0,0	585	100,0	585
12	Matheus Henrique de Castro dos Santos	45	8,2	501	91,8	546
13	Paraíso Infantil	0	0,0	384	100,0	384
14	Sementes do Amanhã	40	9,6	375	90,4	415
15	Cantinho da Alegria	114	24,6	349	75,4	463
16	Pequeno Príncipe	40	8,6	425	91,4	465
17	Sítio do Pica-pau Amarelo	40	9,4	387	90,6	427
18	Sonho de Criança	267	49,9	268	50,1	535
19	Cantinho do Saber	40	10,1	353	89,4	395
20	Carrossel	39	18,6	171	81,4	210
21	Castelo Encantado	116	35,6	210	64,4	326
22	Chapeuzinho Vermelho	90	37,2	152	62,8	242
23	Criança Feliz	113	37,7	187	62,3	300
24	Pequenos Brilhantes	112	24,1	352	75,9	464
25	Pequeninos do Cerrado	82	22,3	286	77,7	368
26	Príncipes e Princesas	32	7,8	379	92,2	411
27	Sementinhas do Saber	141	49,8	142	50,2	283
28	Ana Luiza de Araújo Napunuceno	32	15,1	180	84,9	212
29	João e Maria	143	30,7	323	69,3	466
Total	--	4.871	44,0	6.212	56,0	11.083

Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Quadro 20 - Escolas de ensino fundamental com turmas de educação infantil (creche e pré-escola), por localização e oferta, em Palmas, 2019

Escola de Ensino Fundamental	Localização	Creche	Pré-escola	Total
Escola Municipal Lucas Ruan Araújo Alves	Urbana	163	161	324
E. M. de Tempo Integral Prof. Suelin Pereira de Almeida Reche	Rural	--	22	22
Escola Municipal de Tempo Integral Marcos Freire	Rural	--	40	40
Escola Municipal de Tempo Integral Luiz Nunes de Oliveira	Rural	--	31	31
Escola Municipal de Tempo Integral João Beltrão	Rural	--	57	57
Escola Municipal de Tempo Integral Aprizio Tomaz de Matos	Rural	--	45	45

Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Com relação às escolas privadas conveniadas com o poder público municipal e sem fins lucrativos, em 2019, eram três instituições religiosas, que atendiam 397 crianças de até cinco anos de idade, a saber: Escola João Paulo II, com 157 vagas da pré-escola; Ação Social Santa Terezinha de Palmas, com 37 vagas de creche e 103 relativas à pré-escola; e Associação Ação Social Ivone Dores da Silva, com 60 vagas de creche e 40 de pré-escola (Quadro 21) LDE, 2020a). Essas ofertas, por conta do convênio, colaboram com a própria oferta municipal, contudo, é compreendida como drenagem de investimento público para a iniciativa

privada (ADRIÃO, 2017), o que será mais bem discutido no último subtítulo deste capítulo.

Quadro 21 - Escolas de educação infantil (creche e pré-escola) privadas, conveniadas com a Semed, sem fins lucrativos, em Palmas, 2019

Escola de Ensino Fundamental	Creche	Pré-escola	Total
Escola João Paulo II	--	157	157
Ação Social Santa Terezinha de Palmas	37	103	140
Associação Ação Social Ivone Dores da Silva	60	40	100

Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

É possível notar, no atendimento associada ao município, especialmente nas informações contidas no Quadro 19, com a oferta dos CMEIs, assim como nos Quadros 20 e 21, que o número de atendimento à pré-escola é superior à quantidade de vagas referente à creche. Sabe-se que, historicamente, tal fato se revela estrutural na sociedade brasileira (NUNES, CORSINO, KRAMER, 2013; CAMPOS; ESPOSITO, GIMENES, 2014; BARBOSA, 2011, 2014; DIDONET, 2014). Entretanto, sendo direito constitucional, é imprescindível o acesso de todos à educação. Rossi (2018, p.329) reforça que “[...] o direito à educação é, dentre os direitos fundamentais, aquele que mais se destaca, por seu vulto e importância, sendo *conditio sine qua non* para o exercício dos demais”. Continuando, Saviani (2020) robustece a ideia de que, em sociedades democráticas, um dos significados da escola é o desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania. Por isso, se faz importantíssima a análise das políticas públicas de educação infantil, com fins de desvelar a realidade, incluindo a sua configuração, e exigir a inclusão das crianças pequenas, no caso, no sistema de ensino municipal.

Essa conjuntura histórica de desvalorização da creche utiliza componentes jurídicos, como visto no capítulo dois, como mecanismo de controle próprios do liberalismo, que aplicam sofisticados meios de exclusão escolar e, como afirma Mészáros (2015, p. 49, grifos do autor), ao discorrer sobre “a lei do mais forte”:

A verdade subjacente mais profunda e a determinação causal dessas questões – válidas para *todos os Estados*, incluindo o habitualmente idealizado “Estado democrático moderno” – é que o direito é a base do poder [*right is might*] porque o poder é que estabelece o direito [*might is right*], e não o contrário, como é fundadamente postulado até mesmo por alguns defensores genuínos da teoria liberal. Naturalmente, a modalidade particular de afirmar, por meio da legislação do estado, o suposto imperativo para a imposição e legitimação da *lei do mais forte* [*might-as-right*] muda historicamente.

Nessa perspectiva, o direito à creche segue como um engodo, um direito reconfigurado pela própria legislação, quando não o declara direito público subjetivo e quando é sempre dada prioridade para outras etapas e segmentos educacionais. Especialmente, quando o ensino fundamental foi escolhido com prevalência na década de 1990, com avanços nesse sentido

nos anos 2000, inclusive, quando a matrícula das crianças de quatro e cinco anos se torna obrigatória sabendo que, certamente, bastava que a pré-escola e a creche se tornassem direito público subjetivo sem, contudo, tomar mão à inevitabilidade da obrigação (DIDONET, 2014). No entendimento da pedagogia histórico-crítica, trata-se de um movimento próprio das políticas de educação no Brasil, em que a “filantropia + protelação + fragmentação + improvisação = precarização geral do ensino no país” (SAVIANI, 2020, p. 5).

Ao que concerne à disposição técnico-burocrática da educação infantil em Palmas, o documento Regimento Escolar da Educação Infantil da Semed (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019), no artigo 23 orienta:

Art. 23. O ano letivo, para as crianças, será dividido em quatro bimestres.
§ 1 A duração da hora-atividade terá como referência a hora de sessenta minutos, variando conforme o regime escolar:
I- na Educação Infantil de turno parcial, no mínimo, oitocentas horas;
II- na Educação Infantil de tempo integral, no mínimo, mil e seiscentas horas;
§ 2 O dia letivo deverá constar de atividades que envolvam as crianças em, pelo menos, quatro horas, para tempo parcial, e, sete horas, para o tempo integral.

Assim, no que diz respeito aos dados de atendimento da rede municipal por turnos e períodos, obtiveram-se informações de que o período integral tem abertura de vagas que corresponde a apenas 20% do total das vagas, enquanto que o período parcial abarca percentual de 80% das matrículas da educação infantil ofertadas pela Semed. Como se sabe, a Estratégia 1.17 do PNE (2014) estimula, nesse aspecto, que as secretarias de educação municipais invistam na abertura de vagas em período integral para todas as faixas etárias da educação infantil. Dessa forma, vê-se que esse quesito do PNE (2014) merece bastante atenção das autoridades educacionais em Palmas. O Quadro 22 traz os números do atendimento, especificamente, nos CMEIs em Palmas, sendo 20,6% em período integral e 74,4% em período parcial.

A cobertura de oferta em tempo integral mostra-se em risco, sobretudo, para as crianças de quatro e cinco anos, tendo em vista a obrigatoriedade do ensino, motivo usado pelas secretarias de educação ao optarem por abrir mais turmas em período parcial. Essa prática confirma o que Barbosa e outros (2014, p. 510) já diziam sobre a manobra política para atender à obrigatoriedade, ou seja, “tudo indica que será à custa da perda do direito das crianças ao atendimento de qualidade e em período integral”. Saviani (2017a) depreende que a descontinuidade e a fragmentação são problemas lamentáveis na política de educação brasileira, haja vista que uma medida se justapõe a outra com efeitos colaterais que, não poucas vezes, inviabilizam o acesso ao direito educacional.

Quadro 22 - Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Palmas: número de matrícula por dependência administrativa e tempo integral e parcial, 2019

Quantidade	CMEIs	Matrículas em tempo integral	%	Matrículas tempo parcial	%	Total de matrículas
1	Aconchego	0	0,0	461	100,0	461
2	Cantinho Feliz	104	100,0	00	0,0	104
3	Ciranda Cirandinha	253	100,0	00	0,0	253
4	Recanto Infantil	46	13,0	308	87,0	354
5	Miudinhos	0	0,0	204	100,0	204
6	Cantiga de Ninar	41	7,8	483	92,2	524
7	Sonho Encantado	40	7,2	518	92,8	558
8	Irmã Maria Custodia de Jesus	40	10,0	360	90,0	400
9	Amâncio José de Moraes	155	34,6	293	65,4	448
10	Contos de Fada	116	41,1	166	58,9	282
11	Fontes do Saber	0	0,0	585	100,0	585
12	Matheus Henrique de Castro dos Santos	45	8,2	501	91,8	546
13	Paraíso Infantil	0	0,0	384	100,0	384
14	Sementes do Amanhã	40	9,6	375	90,4	415
15	Cantinho da Alegria	114	24,6	349	75,4	463
16	Pequeno Príncipe	40	8,6	425	91,4	465
17	Sítio do Pica-pau Amarelo	40	9,4	387	90,6	427
18	Sonho de Criança	267	49,9	268	50,1	535
19	Cantinho do Saber	40	10,1	353	89,4	395
20	Carrossel	39	18,6	171	81,4	210
21	Castelo Encantado	116	35,6	210	64,4	326
22	Chapeuzinho Vermelho	90	37,2	152	62,8	242
23	Criança Feliz	113	37,7	187	62,3	300
24	Pequenos Brilhantes	112	24,1	352	75,9	464
25	Pequeninos do Cerrado	82	22,3	286	77,7	368
26	Príncipes e Princesas	32	7,8	379	92,2	411
27	Sementinhas do Saber	141	49,8	142	50,2	283
28	Ana Luiza de Araújo Napunuceno	32	15,1	180	84,9	212
29	João e Maria	143	30,7	323	69,3	466
Total	--	4.871	44,0	6.212	56,0	11.083

Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

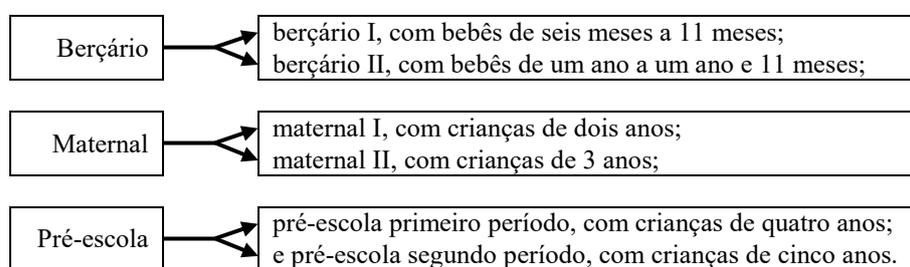
Tal ocorrência pode ser comprovada, na Semed Palmas, por meio das informações da Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2020), quando discrimina que as matrículas da rede municipal da educação infantil em Palmas, ano de 2019, abrangiam 2.343 crianças da creche em período integral. Já para a pré-escola em 2019 eram 195 em período integral, sendo o somatório de 2.538. Em período parcial, os números são: 2.691 para a creche e 6.480 para a pré-escola. Em 2020, a Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2021) informa haver, na capital tocantinense, 1.715 vagas municipais em período integral para a creche, 222 vagas em período integral destinadas à pré-escola, totalizando apenas 1.937 vagas de educação infantil em período integral. Referente às matrículas em período parcial, a Sinopse Estatística (INEP, 2021) traz o seguinte montante: creche 3.314 e pré-escola 6.812.¹⁵¹ Como é possível notar, houve um aumento de somente 27 vagas de pré-escola em tempo integral para crianças

¹⁵¹ Em nota da tabela do INEP, afirma-se que os valores ultrapassam as matrículas totais (11.709), pois há crianças com duas matrículas na rede municipal de ensino.

de quatro e cinco anos de 2019 para 2020, e um decréscimo de 628 vagas em período integral para o segmento de até três anos, o que equivale a -26%.

A organização por turmas, tanto para as crianças como para os profissionais da educação, também constitui um importante fator de desenvolvimento da qualidade na educação infantil. Assim, no documento Regimento Escolar da Educação Infantil (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019), o atendimento da educação infantil em Palmas está organizado por meio de turmas de berçário I e II, maternal I e II, e pré-escola com primeiro e segundo períodos, com as idades completas ou a completar até 31 de março, citadas na Figura 9.

Figura 9 - A configuração do atendimento e da oferta por turmas, 2019



Fonte: Rede Municipal Ensino Palmas – TO (2019). Organização da autora: Bessa (2022).

A Sinopse Estatística da Educação Básica 2019 (INEP, 2020) aponta que eram 147 agrupamentos de crianças da creche e 207 de crianças da pré-escola, sendo um montante de 354 turmas na educação infantil na rede municipal. Já para o ano escolar de 2020, a informação é de que a Semed tinha 156 turmas de creche e 227 turmas de pré-escola, totalizando 383 turmas na rede municipal da educação infantil (INEP, 2021). É possível dizer que o aumento de turmas na creche e na pré-escola é resultado da ampliação de vagas em período parcial para esses segmentos da educação infantil.

Com relação ao número de profissionais por turma, a Semed Palmas, por meio do documento Regimento Escolar da Educação Infantil (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019), recomenda de seis a oito bebês de seis meses a um ano e onze meses de idade para cada profissional; oito crianças de dois anos a dois anos e onze meses de idade por professor; para os grupos de crianças de três anos a três anos e onze meses de idade, um professor para 15 alunos; e para as turmas com alunos de quatro e cinco anos de idade, um professor para cada grupo de 20 alunos. Essas orientações estão de acordo com o parecer do CNE n. 20 de onze de novembro de 2009 (CNE, 2009a), que fez uma revisão, a pedido da Câmara de Educação Básica, das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI): “[...] recomenda-se a proporção de 6 a 8 crianças por professor (no caso de crianças de zero a

um ano), 15 crianças por professor (no caso de criança de dois e três anos) e 20 crianças por professor (nos agrupamentos de crianças de quatro e cinco anos)” (CNE, 2009a, p. 13).

Considerando a realidade do quantitativo de alunos por turma, conforme dados dos Indicadores Educacionais – Média de alunos por turma 2019 (INEP, 2020b), em Palmas, tinha-se média geral de 26,7 crianças por turma na educação infantil das escolas públicas da capital.¹⁵² Ao observar essas médias apenas nos CMEIs em Palmas, vê-se que esses percentuais são muitíssimo maiores em diversas unidades. Dos 29 CMEIs, somente quatro estão com a média geral abaixo 27 crianças por turma, 10 estão com médias entre 30 e 35 crianças por turmas e 15 estão com índices acima de 35 crianças, como mostra o Quadro 23.

Quadro 23 - Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Palmas: média de alunos por turma, 2019

Quantidade	CMEIs	Creche	Pré-escola	Total geral
1	Aconchego	30,3	24,3	25,6
2	Cantinho Feliz	20,8	00	20,8
3	Ciranda Cirandinha	31,6	00	31,6
4	Recanto Infantil	35,3	31,0	32,2
5	Miudinhos	27	19,7	20,4
6	Cantiga de Ninar	40,4	35,8	37,4
7	Sonho Encantado	36,0	36,7	36,2
8	Irmã Maria Custodia de Jesus	38,2	34,8	36,4
9	Amâncio José de Moraes	34,7	30,0	32,0
10	Contos de Fada	36,0	27,6	31,3
11	Fontes do Saber	30,0	38,8	36,6
12	Matheus Henrique de Castro dos Santos	34,9	37,8	36,4
13	Paraíso Infantil	28,7	33,1	32,0
14	Sementes do Amanhã	30,0	34,2	31,9
15	Cantinho da Alegria	38,3	34,4	35,6
16	Pequeno Príncipe	35,3	36,3	35,8
17	Sítio do Pica-pau Amarelo	39,4	38,3	38,8
18	Sonho de Criança	36,7	34,2	35,7
19	Cantinho do Saber	36,0	35,5	35,7
20	Carrossel	27,0	32,3	30,0
21	Castelo Encantado	36,0	36,7	36,2
22	Chapeuzinho Vermelho	38,0	30,0	34,6
23	Criança Feliz	35,4	30,8	33,3
24	Pequenos Brilhantes	32,0	38,0	35,7
25	Pequeninos do Cerrado	36,8	36,8	36,8
26	Príncipes e Princesas	29,8	32,8	31,6
27	Sementinhas do Saber	35,3	35,5	35,4
28	Ana Luiza de Araújo Napunuceno	24,3	19,9	21,2
29	João e Maria	38,7	39,0	38,8
Total	--	4.871	6.212	11.083

Fonte: INEP (2020b). Organização da autora: Bessa (2022).

O quantitativo de alunos em sala é um fator que impacta de forma marcante o desenvolvimento das atividades didático/pedagógicas, ou seja, quanto maior o número de

¹⁵² Tal média é superior à do estado do Tocantins, que registrou média de 18,6 crianças por turma na educação infantil das escolas públicas. Levando-se em consideração a média nos segmentos da educação infantil em separado, tinha-se, na creche, média de 26,8 crianças e, na pré-escola 26,4, crianças por turma (INEP. 2020b).

crianças em sala, mais difícil será para os professores desenvolverem um bom trabalho. Sabe-se que a Semed tem permitido um número grande de alunos por turma como estratégia de ampliação de vagas e, para tanto, aumenta os professores por grupo, contudo isso prejudica sobretudo a qualidade educativa, causa estresse em alunos e professores, que, inadequadamente, utilizam espaços que ficam congestionados, o que obstaculiza o processo de ensino/aprendizagem.

Essa situação é adversa para o desenvolvimento de uma educação crítica. Gasparin (2012, p.21), ao discutir os procedimentos práticos da pedagogia histórico-crítica, reafirma que o trabalho do professor deve partir da prática social e também ser concluído com a prática social, ou seja, os conteúdos são contextualizados na realidade e, ao final, pretende-se que os conhecimentos assimilados pelos alunos sejam potencialmente transformadores do real. “Nesse caminhar, o professor e os alunos refazem-se a cada instante, desafiando-se reciprocamente na busca de respostas para os problemas que a prática social e os conteúdos lhes vão apresentando”.

O quantitativo de docentes é outro indicador educacional essencial na caracterização da conformação do atendimento da educação infantil em Palmas. A Sinopse Estatística da Educação Básica de 2019 (INEP, 2020) informa que atuavam, nas redes de ensino, 1.062 professores na educação infantil na capital tocantinense (Tabela 15). Na rede municipal, especificamente, eram 474 professores trabalhando na creche e 366 na pré-escola. Considerando a Sinopse Estatística de 2020 (INEP, 2021), verifica-se a diminuição no segmento creche para 447 professores e um ligeiro aumento na pré-escola, com 409 educadores. Ao levar em conta as demais redes de ensino, há, no ano 2020 em Palmas, um total de 1.078 professores atuando nas instituições educacionais da primeira etapa, sendo 539 na creche e 539 na pré-escola, como se vê na Tabela 16.

Tabela 15 - Número de docentes da educação infantil, por dependência administrativa, em Palmas, 2019

Ano	Estadual		Municipal		Privado		Total
2019	2		840		220		1.062
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
	2	--	474	366	89	131	

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Tabela 16 - Número de docentes da educação infantil, por dependência administrativa, em Palmas, 2020

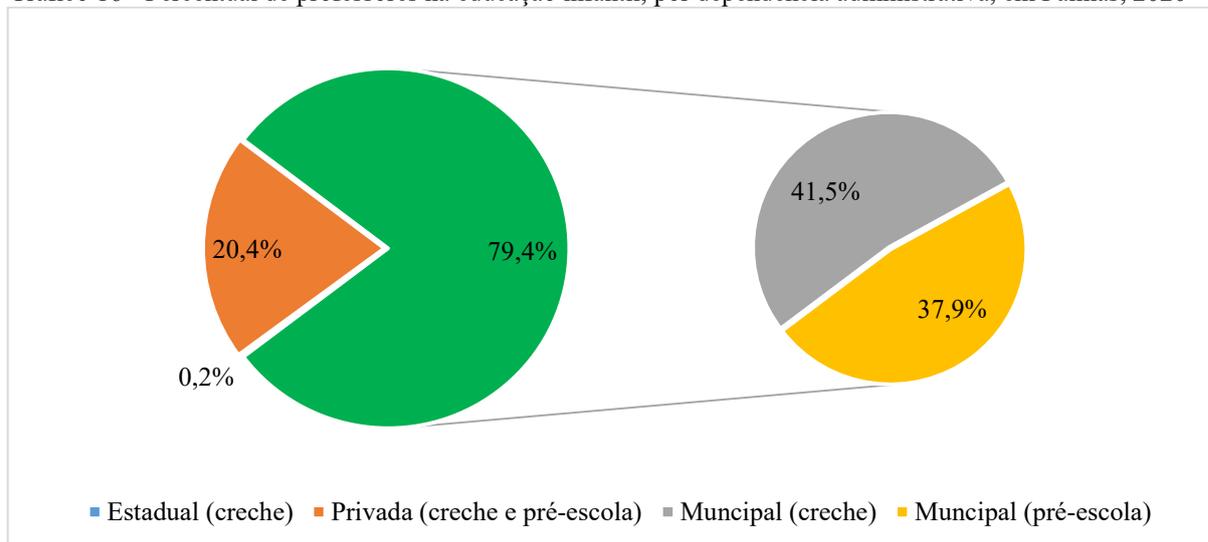
Ano	Estadual		Municipal		Privado		Total
2020	2		856		220		1.078
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
	2	--	447	409	90	130	

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

O Gráfico 16 mostra os percentuais de professores em 2020, sendo 0,2% na rede

estadual, 20,4% na privada e 79,4% na municipal. Na Semed Palmas, atuam 856 professores, sendo 41,5% do total na creche e 37,9% do total na pré-escola. Como se nota, na Semed, os profissionais em exercício na creche são em número superior, visto que os bebês exigem um maior somatório de professores.

Gráfico 16 - Percentual de professores na educação infantil, por dependência administrativa, em Palmas, 2020



Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

A formação desses profissionais também se revela muito importante na análise da configuração da educação infantil em Palmas. Nas informações do INEP (2021), pode-se averiguar que dos 1.078 profissionais que atual em sala de aula, 35,1% têm ensino médio, 4,5% tem graduação sem licenciatura, 60,4% tem graduação com licenciatura e 19,5% tem pós-graduação em nível de especialização (Tabela 17). Dessa maneira, nota-se que a maior parte dos professores, em exercício nessa primeira etapa, têm formação de nível superior, o que é um dado excelente, sendo mais expressiva a formação, com licenciatura, que é a mais indicada, não havendo registro de professores com o ensino fundamental e com títulos de mestrado e doutorado.

Tabela 17 - Número de professores atuantes, por nível de escolaridade, na educação infantil, em Palmas, 2020

Escolaridade	Creche	Pré-escola	Total (1.078 professores)	Porcentagem
Ensino médio	218	160	378	35,1%
Graduação sem licenciatura	22	27	49	4,5%
Graduação com licenciatura	299	352	651	60,4%
Graduação com especialização	90	120	210	19,5%

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022). Nota: ¹ O mesmo docente pode ter mais de uma graduação e mesmo mais de uma pós-graduação, por isso, o total de docentes é menor que o número indicado de licenciados e pós-graduados, contudo, trata-se de 1.078 profissionais.

A quantidade de professores da creche com nível médio é maior do que a dos professores da pré-escola, por conseguinte, este segmento tem profissionais com graduação

em número superior em relação à creche (Tabela 17). Trata-se dos velhos e novos encontros da primeira etapa do ensino, em que muitos gestores municipais tendem a contratar profissionais com baixa qualificação para os postos de atuação entendidos como inferiores, especificamente, para atuarem na creche, pois essa medida garante economia aos cofres públicos (BRZEZINSKI, 2014).

Para Saviani (2017a, p.72), a valorização e a qualificação docente são esteio para o melhoramento da educação brasileira, o que exige instaurar carreira sólida, piso salarial digno “[...] e estabelecendo a jornada de tempo integral em uma única escola com no máximo 50% do tempo destinado a ministrar aulas”. Desta forma o professor terá tempo de planejamento, atendimento de alunos de forma individualizada em suas necessidades e envolvimento na gestão escolar. O teórico também salienta “[...] a necessidade de se criar uma rede pública consistente de formação de professores ancorada nas universidades públicas”.

A Sinopse Estatística da Educação Básica 2020 (INEP, 2021), também, considera o sexo dos profissionais atuantes na primeira etapa, sendo que, na creche e na pré-escola, a grande maioria é de mulheres (96,7%) e a faixa etária concentra-se entre 30 e 49 anos. Vide os dados nas Tabelas 18 e 19. No imaginário social, a docência para crianças pequenas constitui-se uma profissão feminina, o que releva o preconceito de gênero, bem como a desvalorização mediante a condição da mulher e da profissão na sociedade brasileira ao longo da história. Kramer (2011) discute essas questões que envolvem o ser professora de educação infantil, destacando a necessidade de superação dessa posição.

Tabela 18 - Número de docentes atuantes, por sexo e por idade, no segmento de creche, em Palmas, 2020

Idade	Até 24 anos	De 25 a 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	De 50 a 54 anos	De 55 a 59 anos	De 60 ou mais	Total
Feminino	14	35	163	228	56	24	6	526
Masculino	1	6	5	1	--	--	--	13

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Tabela 19 - Número de docentes atuantes, por sexo e por idade, no segmento de pré-escola, em Palmas, 2020

Idade	Até 24 anos	De 25 a 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	De 50 a 54 anos	De 55 a 59 anos	De 60 ou mais	Total
Feminino	4	40	190	223	30	14	11	512
Masculino	1	9	12	4	1	--	--	27

Fonte: INEP (2021). Organização da autora: Bessa (2022).

Com relação à situação funcional dos docentes da educação infantil da rede pública de Palmas, repara-se que o somatório de professores com contrato temporário é relativamente alto na rede municipal, principalmente, para o exercício na creche (Tabela 20). Por meio da orientação teórica desta pesquisa, é pertinente afirmar que a carreira docente no serviço público se baseia na formação adequada e continuada, com plano de carreira, que pode

favorecer bons salários, e também com condições para o bom desempenho docente. A atuação com excelência do professor constitui um dos mecanismos de conquista de um padrão elevado de qualidade, pois, como já dito, não basta ter acesso a vagas nas escolas, há de se ter acesso ao conhecimento sistematizado. Sobre o magistério na educação infantil, Didonet (2014, p. 164) afirma:

A complexidade da formação da criança, principalmente nos anos iniciais da vida, que envolve ciência e mistério, previsibilidade e surpresa, constituição dos sujeitos com individualidades únicas ao mesmo tempo vinculadas afetiva e socialmente com as demais, construções das estruturas cognitivas, sociais e afetivas que sustentarão o edifício da personalidade ao longo da vida... requer um elevado preparo acadêmico e uma formação pessoal que dialoga com a criança-em-formação.

Tabela 20 - Número de docentes da rede pública, por situação funcional, na educação infantil em Palmas, 2020

Situação funcional dos profissionais	Creche		Pré-escola		Total (858 professores)
	N.	%	N.	%	
Concursado na rede municipal	240	45,2	291	54,8	531
Contrato temporário na rede municipal	207	63,5	119	36,5	326
Concursado na rede estadual	2	100,0	--	--	2

Fonte: LDE (2020b). Organização da autora: Bessa (2022). Nota: ¹ Cabe ressaltar que existe um profissional atuante na pré-escola que foi contratado de forma terceirizada. Também é pertinente dizer que o Censo da Educação 2020 considera a contagem dos docentes uma única vez em cada vínculo funcional/dependência administrativa, independente de atuarem em mais de um deles. Assim, os números podem não bater na soma total.

As informações sobre a situação funcional dos professores da educação infantil da Semed mostram que 61,9% dos profissionais são concursados e 37,9% estão atuando por meio de contrato temporário (Tabela 20). Considera-se que o montante de concursados precisava ser ainda maior, pois a rotatividade de professores nas unidades escolares é um fator que contribui para a quebra dos projetos educacionais dentro do coletivo de profissionais, ou seja, se quase 40% dos professores saem de um CMEI, desmobiliza-se o planejamento de toda a comunidade escolar. Desta forma, sustenta-se a necessidade de realização de concurso público para aumentar o quadro efetivo de educadores infantis, como indicado no Plano de Governo (PLANO DE GOVERNO, 2020, n. p.) do atual gestão.

Na busca do entendimento sobre a conformação da educação infantil em Palmas, faz-se proveitosa também a breve descrição sobre a estrutura predial dos CMEIs. Assim, pode-se afirmar que os mais antigos CMEIs são diferentes no padrão, mas, a partir dos anos 2000, a Semed segue plantas básicas e determinadas por projetos arquitetônicos da prefeitura, diversificadas, de tempos em tempos, de acordo com as parcerias, como no caso das obras associadas ao Proinfância. Em geral, as escolas de educação infantil em Palmas têm de seis a oito salas de aula espaçosas, com boa ventilação, possuem ventiladores, e algumas escolas, têm condicionadores de ar nas salas. Apesar desses espaços serem expressivos, muitas vezes

ficam lotados, como se vê na Figura 10.¹⁵³

Como já dito, para atender à demanda e à obrigatoriedade da pré-escola, a Semed coloca uma quantidade grande de alunos por turma e aumenta o número de professores. Além disso, os CMEIs têm turmas pela manhã e pela tarde, o que restringe o período integral. É o resultado das políticas com o viés da protelação, quer dizer, com o adiamento da resolução dos problemas, bem como da fragmentação, que procede das muitas medidas legais que se sobrepõem. Assim, “o resultado observável empiricamente é a precarização geral da educação em todo o país visível na rede física, nos equipamentos, nas condições de trabalho e salários dos profissionais de educação, nas teorias pedagógicas de ensino, nos currículos e na avaliação dos resultados” (SAVIANI, 2020, p. 4). A delonga tem, conforme esta citação, repercussão negativa em todos os setores próprios da área educacional, no caso analisado sobre as benfeitorias para as crianças pequenas por meio da educação infantil, esculpe as inquietantes falhas basilares demonstradas neste estudo e seu prosseguimento.

Nos CMEIs, os bebedouros de água e os banheiros são adaptados de acordo com a idade das crianças. No centro do prédio, ficam a cozinha e o refeitório, que ocupam uma grande varanda, utilizada também para as atividades de educação física, entre outras. Há, nos CMEIs, lactário e brinquedoteca, além de área verde e parque (Figuras 11, 12 e 13).

Muitas vezes, nas observações da disciplina *Estágio na Educação Infantil*, percebeu-se que os brinquedos eram precários ou inexistentes, devido à dificuldade de manutenção e reposição. Há, ainda, nos espaços dessas escolas, secretaria, diretoria e sala de professores. Estes espaços são muito pequenos, sobretudo a sala de professores, que não comporta os professores em dia de planejamento.¹⁵⁴ Diante dessa contextualização, o aporte da pedagogia histórico-crítica baseada em uma epistemologia dialética, historicizada e materializada da realidade, fortalece a necessária busca pela mudança da sociedade em que a educação é fator deliberativo. Tal síntese colabora, atualmente, para diligência no acesso com qualidade a esse bem social.

Em resumo, destacam-se os aspectos da precarização da educação infantil, ofertada pela Semed/Palmas, que se constituem em elementos produtores de colapso no direito, isso em razão das deserções do Estado no provimento do direito fundamental à educação: falta de

¹⁵³ Devido ao contexto de pandemia e com os CMEIs fechados em 2021, não foi possível se ter fotos internas atuais, assim foram utilizadas fotos referentes à disciplina do Curso de Pedagogia da UFT/Palmas *Estágio na Educação Infantil* acompanhado pela autora desta tese em anos anteriores a esta pesquisa.

¹⁵⁴ A autora desta tese é professora da disciplina *Estágio na Educação Infantil* e, devido às dificuldades de visitar as escolas no período de pandemia, recorreu a essas poucas informações a partir da experiência obtida no estágio.

vagas, especialmente, na creche; diminuição de matrículas em tempo integral; média elevada de alunos por turma; espaços físicos lotados; percentual significativo de professores sem qualificação em nível superior; grande número de professores contratados temporariamente e privatização de vagas públicas.

Figura 10 - Turma de segundo período, em atividade na sala de aula, do CMEI Amâncio José de Moraes, 2014



Fonte: Foto da autora, 2014.

Figuras 11 - Turma de maternal II brincando no parque do CMEI Contos de Fada, 2014



Fonte: Foto da autora, 2014.

Figuras 12 - Turma de maternal I em refeição no CMEI Pequeno Príncipe, 2014



Fonte: Foto da autora, 2014.

Figura 13 - Turma de maternal I na aula de educação física no CMEI Pequeno Príncipe, 2014



Fonte: Foto da autora, 2014.

Segue análise das políticas de educação infantil em Palmas, por meio dos planos de educação da Semed Palmas, com suas respectivas ações, e também do estado do Tocantins.

3.4 Legislação e políticas públicas de educação infantil em Palmas: análise de planos, projetos e ações da Semed no início da década de 2020

Para compreender a política atual de educação infantil em Palmas, parte-se do Plano Estadual de Educação do Tocantins (2015-2025) (PEE/TO) (TOCANTINS, 2015), aprovado por meio da Lei n. 2.977, de 8 de julho de 2015, visto que a Semed leva em conta tanto o PNE (BRASIL, 2014) como o citado plano estadual, que, em sua Meta 1, objetiva:

Meta 1: Universalizar, até 2016, em regime de colaboração com a União e os Municípios, conforme os padrões de qualidade, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos de idade até o final da vigência deste PEE/TO.

1.1. Orientar e acompanhar os municípios, em regime de colaboração com a União, quanto ao cumprimento das metas para expansão da oferta de vagas, atendendo o padrão de qualidade do Ministério da Educação (MEC), respeitando as características regionais (TOCANTINS, 2015, p. 4).

Igualmente ao PNE (BRASIL, 2014), o PEE/TO (TOCANTINS, 2015) organiza-se por meio de metas e estratégias, sendo a Meta 1 da educação infantil, com suas respectivas estratégias de 1.1 a 1.14. Na análise, fica claro que tal meta se limitou aos dizeres do PNE (BRASIL, 2014), não trazendo nenhuma ampliação. Cabe mencionar a superficialidade dos verbos utilizados nas 14 estratégias como orientar, fomentar, estimular e articular, o que desvela uma ideia do pouco compromisso das políticas do estado do Tocantins para com o objeto da educação infantil. Dessa forma, pode-se também balizar o entendimento da Seduc em relação ao que seja cooperação entre os entes federados, pois, no que diz respeito aos temas da educação infantil, limita-se a dar orientações técnicas, caso algum município solicite. Assim, a Seduc denomina-se “agente orientador” (SEDUC, 2015).

Sobre a ampliação de vagas, a estratégia 1.3 do PEE/TO (TOCANTINS, 2015), orienta os municípios a formar “parcerias com creches de entidades beneficentes com a finalidade de expandir a oferta gratuita para a população de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade” (TOCANTINS, 2015, p. 4). Sabe-se que a creche é o grande gargalo da educação infantil e que o Fundeb (BRASIL, 2007) permitiu o gasto público por meio dessas parcerias. Por conta disso, a Seduc incentiva o estabelecimento desse tipo de iniciativa para tentar cumprir a meta do PNE (2014), que é atender 50% das crianças de até três anos de idade no prazo final do PNE, a saber: 2024.

O Plano Municipal de Educação de Palmas (PMEP) (PALMAS, 2016), cuja a vigência encerrará em 2025, orienta-se, com relação à educação infantil, pelas metas dos planos nacional e estadual. De tal modo que objetiva, na Meta 1 e nas duas primeiras estratégias o seguinte:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos até o final da vigência deste PME.

1.1) Institucionalizar, implantar e manter atualizado um sistema informatizado para subsídio do planejamento de oferta da creche e da pré-escola, em colaboração com os órgãos públicos da saúde e assistência social;

- 1.2) Manter, construir e ampliar unidades educacionais públicas municipais, assegurando-lhes o aparelhamento necessário para o oferecimento de uma educação infantil com qualidade;
- 1.3) Implantar um sistema de avaliação da educação infantil a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base nos indicadores da qualidade na educação infantil, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
- 1.4) Estabelecer convênio com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, regularmente autorizadas pelo Conselho Municipal de Educação, para a oferta de matrículas gratuitas de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e 11 (onze) meses; [...] (PALMAS, 2016, p. 4, anexo único).

Do mesmo modo que o PEE/TO (TOCANTINS, 2015), o PMEP (PALMAS, 2016) não se renovam em termos de alargamento/ampliação das possibilidades para a educação infantil. Trata-se da velha política da protelação (SAVIANI, 2020). A primeira estratégia salienta sobre a necessidade de criar um sistema de informação para amparar o planejamento e a oferta de educação infantil em cooperação com as secretarias de saúde e assistência social. A segunda estratégia argumenta sobre importância de ampliar as escolas e oferecer educação com padrão de qualidade. Sabe-se que há esforço para atender a meta 1.2, como já indicado, pois existem quatro CMEIs em face de construção e de aquisição de equipamentos. Cita-se, agora, a estratégia 1.3 que alude à avaliação do sistema municipal de educação e uso dos indicadores educacionais de forma abrangente no sentido de se ter as informações necessárias à busca constante de melhoramento.

Já a estratégia 1.4 evidencia que, em se tratando do perfil privatizante das políticas educacionais (ADRIÃO, 2017), tanto em nível federal como estadual, aqui específico para a primeira infância, a Semed Palmas segue o mesmo entendimento. Como se viu, a Semed tem parceria com apenas três instituições filantrópicas, sendo possível indicar que essa limitação de convênios com a iniciativa privada resulta das características de Palmas, que, compreensivelmente, tem exigido a atuação dos governos nos três níveis federados por se tratar de uma cidade nova, capital, mesmo que essa atuação se mostre insuficiente, lenta e desigual nos aspectos sociais. Como se viu na primeira parte deste capítulo, o ideário desenvolvimentista foi utilizado na fundação de Palmas como sendo símbolo modernista e de progresso, o que encobriu o “poder do atraso” da conservação de mecanismos para a perpetuação da estrutura social brasileira, dizendo melhor, a presença do arcadismo foi disfarçada pelo “falso novo” (MACHADO, 2011).

A estratégia 1.8 do PMEP (PALMAS, 2016) chama a atenção para as nomeadas escolas da infância:

- 1.8) instituir e organizar escolas da infância para atendimento das crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, de acordo com as especificidades da educação infantil e

parâmetros nacionais de qualidade, em articulação com os 3 (três) primeiros anos do ensino fundamental, mediante consulta prévia à comunidade;

Tais escolas da infância constituem uma estratégia idealizada pela Semed para ampliar vagas na educação infantil, porque utiliza a estrutura física em prédios destinados ao ensino fundamental, criados de 1996 a 2012. O documento Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas da Infância (SME, 2014b) esclarece que as denominadas escolas da infância foram iniciadas em 2014, por meio de um projeto experimental que envolveu oito escolas municipais do ensino fundamental. Essas passaram a atender crianças de quatro a oito anos de idade, sendo, portanto, incluída a faixa etária da pré-escola (quatro e cinco anos), juntamente com os três primeiros anos do ensino fundamental séries iniciais (seis, sete e oito anos) (vide Tabela 21).

Tabela 21 - Número de matrículas, por idade, nas escolas da infância, com suas leis de criação, Palmas 2014

Escolas municipais da infância	Idade	4 anos	5 anos	6 anos	7 anos	8 anos
Degraus do Saber - Lei n. 604/1996	--	--	180	122	--	--
Carlos Drummond de Andrade - Lei n. 604/1996	--	--	40	80	78	--
Paulo Freire - Lei n. 604/1996	--	--	118	125	95	82
Cora Coralina - Lei n. 604/1996	120	--	119	149	142	104
Maria Veronica A. de Sousa - não autorizada	--	--	42	196	153	25
Pastor Paulo Leivas Macalão - Lei n. 921/2000	80	--	114	97	105	--
Educandário Evangélico - Moises M. da Rocha - não autorizado	--	--	--	--	--	--
Lúcia Sales Pereira Ramos - Lei n. 1924/2012	--	--	160	159	--	--

Fonte: PMP (2014b). Organização da autora: Bessa (2022).

Por meio desse projeto piloto das escolas da infância, em 2014, foi possível que 11 CMEIs deixassem de atender turmas de crianças de cinco anos, que foram transferidas para as escolas da infância, e que outros três CMEIs se dedicassem, exclusivamente, para o recebimento de crianças da creche. Pode-se entender que essa articulação político-administrativa gerou mais vagas para as crianças de creche em Palmas naquele momento. Ao buscar informações na Semed sobre essas escolas, por meio de ofício, não se obteve resposta. Contudo, por intermédio do LDE (2020a), foi possível localizar dados de matrícula que permitem aferir que o projeto inicial perdeu os seus contornos, já que a pré-escola está sendo atendida em apenas uma dessas escolas da infância, a Paulo Freire, conforme os seguintes dados da Tabela 22. Ademais, atualmente, apenas dois CMEIs estão atendendo, exclusivamente, turmas de creche, por outro lado, tem-se três CMEIs dedicados ao recebimento de crianças da pré-escola, como pode ser conferido no Quadro 19.

Ao prosseguir na análise do PMEP (PALMAS, 2016), destacam-se também as estratégias 1.9 e 1.14:

1.9) promover a divulgação dos padrões de qualidade estabelecidos, contemplando as situações de credenciamento, autorização para o funcionamento, reforma, ampliação e construção de instituições de educação infantil; [...]

1.14) garantir a formação permanente dos professores e demais profissionais da educação infantil atendendo especificidades desta etapa de ensino (PALMAS, 2016, p. 5-6).

Tabela 22 - Número de matrículas, por modalidade e segmento, nas escolas da infância em Palmas, 2019

Escolas municipais da infância	Pré-escola	Séries iniciais do EF	Total de matrículas
Degraus do Saber	--	340	340
Carlos Drummond de Andrade	--	197	197
Paulo Freire	107	491	598
Cora Coralina	--	477	477
Maria Veronica A. Sousa	--	520	520
Pastor Paulo Leivas Macalão	--	434	434
Educandário Evangélico Moises Martins da Rocha	--	--	--
Lúcia Sales Pereira Ramos	--	649	649

Fonte: LDE (2019). Organização da autora: Bessa (2022).

O citado plano preocupou-se com as temáticas da qualidade e da formação de professores. Estes dois quesitos têm grande peso para que a educação alcance um grau de excelência no oferecimento. Para a pedagogia histórico-crítica, o professor e sua prática são elementos-chave para que o objetivo da educação aconteça, quer dizer, a aquisição de conhecimento para a transformação da sociedade em uma mais justa. Sobre isso, Saviani (2018a, p.58) diz “[...] o momento catártico pode ser considerado o ponto culminante do processo educativo, já que é aí que se realiza pela mediação da análise levado a cabo no processo de ensino, a passagem da síncrese à síntese [...]” (SAVIANI, 2018a, p. 58).

Ao estudar o PMP (PALMAS, 2016) e trazer a súmula dos dados de matrícula atuais, somada a descrição feita da configuração da oferta de educação infantil em Palmas, nos itens anteriores, é aceitável considerar que há um esforço da prefeitura para a ampliação de escolas e, conseqüentemente, de vagas para o atendimento das crianças de até cinco anos de idade. Ademais, o fato de o número de professores de nível superior ser maior que os educadores de nível médio também é positivo, embora haja a necessidade de ampliar ainda mais o quantitativo de professores com graduação, bem como, os concursados.

Apesar disso, o labor da Semed é aquém do essencial. O documento Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) (TCETO, 2018), do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCETO), referente ao exercício de 2017, mostrou que Palmas tem grande chance de não cumprir a Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014) no segmento creche. Em 2016, eram 26,68% de matrículas para a creche, necessitando de um crescimento de 3,33% anual para que, em 2024, se atinjam 50% de crianças de até três anos na creche. Com relação à pré-escola, a meta pode ser cumprida, pois, em 2017, haviam 90,45% de atendimento com um avanço anual de 4,30% (TCETO, 2018).

Nesse contexto, aplica-se a concepção de Saviani (2017b, p. 218) de “democracia formal”, que se refere a esse conjunto de regras próprio do regime democrático e da sociedade de direitos sociais, bem como a ideia de “democracia real”, que configura o alcance de todas as pessoas aos direitos constitucionais. No caso em análise, vê-se que as condições dadas não caminham para a real efetivação do direito das crianças pequenas o que reforça, acertadamente, o desenvolvimento da ideia sobre a omissão estrutural do Estado em oferecer a educação infantil em Palmas e, certamente, em muitas outras cidades brasileiras.

Em relação à organização do ensino para a primeira etapa, a Semed preparou, a partir da legislação nacional, o documento intitulado Regimento Escolar da Educação Infantil (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019, p. 16). No Título III Do Regime Escolar, capítulo I Do Calendário Escolar, artigo 21, reza: “o ano letivo do CMEI será de, no mínimo, 200 dias letivos e carga horária de 800 horas, dispostos em calendário compatível com a proposta pedagógica e de acordo com as normativas próprias”. Assim, tal regimento reafirma a posição da educação infantil como etapa de ensino da Educação Básica, de acordo com a LDB, e não mais com característica de assistencialismo atendendo o calendário escolar.

No capítulo II, do mesmo Título III, Das Estratégias e os Procedimentos para Cadastro na Educação Infantil, o citado regimento orienta da seguinte forma, em seu artigo 24: “a matrícula na educação infantil será precedida do cadastro no Sistema Municipal de Educação, por meio do Sistema Integrado de Matrícula de Palmas (SIMPalmas), no endereço virtual:semed.palmas.to.gov.br/sim” (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019, p. 16). Como já comprovado, por meio desta pesquisa, não há em Palmas vagas suficientes para a demanda. Por conta disso, esse Regimento estabelece os seguintes critérios de seleção:

Art.26 Os cadastros serão classificados conforme os critérios abaixo, priorizando os casos em que a criança:

- I- esteja sob Medida de Proteção Judicial;
- II- possua Necessidade Educacional Especial;
- III- tenha pais ou responsáveis legais com alguma deficiência ou doença crônica que os impossibilite de cuidar dela;
- IV- esteja contemplada no Programa Bolsa-Família;
- V- tenha residência próxima da unidade educacional;
- VI- tenha irmão(s) matriculado(s) na unidade educacional em que a vaga é pleiteada.

(REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019, p. 17).

Essa triste realidade mostra também a omissão estrutural, posto que, em tempo algum no Brasil, o direito dos bebês e crianças pequenas foi respeitado no sentido de atingir a todas as famílias que almejam valer-se dos benefícios da educação institucionalizada para o desenvolvimento pleno de seus filhos. É o que Saviani (2013a) já afirmava, ao analisar o contingente de crianças fora da escola, desde a década de 1970, apontando para o fenômeno

da marginalidade na escolarização. Nas teorias *não críticas da educação*, a escola é idealizada para corrigir a ignorância, tem-se, então, uma forma para equilibrar o problema da marginalidade (SAVIANI, 2013a). Contudo, trata-se de um ideal que a escola não conseguiu atingir. Por outro lado, as teorias *crítico-reprodutivistas* afirmam que a marginalidade é construída e o papel da escola é de “[...] reproduzir a sociedade de classes e reforçar o modo de produção capitalista” (SAVIANI, 2013a, p. 13). Nesse entendimento, tudo está determinado!

É contra essas ideias que a pedagogia histórico-crítica é delineada.

Lutar contra a marginalidade por meio da escola significa engajar-se no esforço para garantir aos trabalhadores um ensino da melhor qualidade possível nas condições históricas atuais. O papel de uma teoria crítica da educação é dar substância concreta a essa bandeira de luta de modo a evitar que ela seja apropriada e articulada com os interesses dominantes (SAVIANI, 2013a, p. 26).

Os excertos apresentados pelo pensamento de Dermeval Saviani conduzem a um entendimento para se forjar uma pedagogia revolucionária, com fins de construir uma sociedade mais igualitária. Assim, passa-se à descrição da orientação didático-pedagógica do ensino infantil no Tocantins e em Palmas.

3.4.1 A base didático-pedagógica nas orientações curriculares da Seduc Tocantins e da Semed Palmas: a resignificação da pedagogia da submissão

Saviani (2007), ao pesquisar sobre as ideias pedagógicas no Brasil, identificou, a partir do contexto da década de 1990, a propagação da visão didático-pedagógica que ele denomina de neo-escolanovismo, conforme mencionado no capítulo anterior desta tese. Para Saviani (2007, p. 431-132), essa tendência, também identificada como “aprender a aprender”, “pedagogia das competências”, está intimamente ligada à necessidade de as pessoas se readaptarem às mudanças do mundo do trabalho e da possibilidade de empregabilidade. Para a escola, “trata-se, agora, de capacitar para adquirir novas competências e novos saberes [...] sem maiores exigências de precisão conceitual e rigor teórico, bem a gosto do clima pós-moderno”. Ao contrário desta ideia, Saviani (2007, p. 419) ensina que “a educação é entendida como o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”.

Assim, com o fim de desenvolver o par dialético *emancipação e marginalidade* fez-se uma análise concisa da base didático-pedagógica, que, por sua vez, norteia as ações nas escolas de educação infantil em Palmas e concatenar com o combo legislativo referente ao

PNE (BRASIL, 2014), PEE/TO (TOCANTINS, 2015) e P MEP (PALMAS, 2016), buscaram-se os documentos de orientação curricular da educação infantil. No Tocantins, via Seduc, encontrou-se o Documento Curricular Tocantins: Educação Infantil (DCT/EI) (TOCANTINS, 2019b). O documento foi construído coletivamente com mais três instituições: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins (Undime/TO), Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e Universidade Estadual do Tocantins (Unitins).

Esse documento foi organizado para atender às recomendações da BNCC (CNE, 2018b) e leva em conta as demais leis nacionais e diretrizes curriculares da educação infantil. Na mensagem da secretária de educação do estado do Tocantins, Adriana da Costa Pereira Aguiar, na abertura do DCT/EI (TOCANTINS, 2019b, p. 8) diz:

Foram largos anos de análise, discussões e proposições que tiveram como fio condutor políticas nacionais curriculares direcionadas à Educação Básica e, que hoje se materializam por meio da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, diretrizes que alicerçam o referencial ora apresentado.

Faz-se importante dar luz ao contexto no qual a BNCC foi aprovada pelo CNE, ou seja, o pós-golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016 (SAVIANI, 2017b). De acordo com Aguiar (2018, p. 8): “desde o empoderamento das forças sociais que efetivaram o impeachment que ocasionou a derrubada do governo constitucional, desenhou-se uma nova configuração de poder no âmbito do MEC com a conseqüente alteração na correlação de forças do CNE [...]”. Assim, na visão de Aguiar (2018), o que se seguiu foi uma contrarreforma da educação com o desmonte de direitos constitucionais. Ao perguntar como isso se manifesta na BNCC, pode-se afirmar que se relaciona com a

[...] concepção restrita de educação e currículo, centrada nas competências e habilidades, que estrutura a BNCC, direcionada para a educação infantil e ensino fundamental, e se contrapõe a uma concepção crítica de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento e, neste contexto, ao PNE (AGUIAR, 2018, p. 7).

Da mesma forma, o DCT/EI (TOCANTINS, 2019b) firmou-se nos princípios da pedagogia das competências de base escolanovista. O documento está organizado em cinco capítulos: I – Educação Infantil como política – contextualiza a educação infantil, história e legislação, além de conceitos como a criança, o brincar e o lúdico. Capítulo II – Diversidade e identidade cultural no Tocantins – propõe uma exposição das especificidades da região, como a criança no campo e em assentamentos, e, ainda, a criança quilombola. Capítulo III – Profissionais e formação docente – faz uma apresentação sobre os professores da educação infantil e a importância de uma boa formação para o desenvolvimento do trabalho pedagógico nessa etapa. Capítulo IV – Organização do trabalho pedagógico – adentra, propriamente, nas

questões curriculares, com idealizações específicas sobre os fazeres na primeira etapa. Encerrando o documento: capítulo V – Os direitos de aprendizagem e as experiências cotidianas – que alude sobre os dizeres da BNCC.

Nos dois últimos capítulos desse documento curricular, destacam-se os indícios da redefinição da pedagogia da submissão (KUHLMANN, 1998), bem como de uma pedagogia reacionária (SAVIANI, 2013), ou seja, distinguem-se propostas para atender aos interesses de classes sociais hegemônicas e do projeto capitalista em andamento por meio do neoliberalismo. Veja-se um trecho do capítulo IV que evidencia esses traços:

As práticas pedagógicas na Educação Infantil assumem finalidade educativa no entrelaçar do cuidar e do educar, processos indissociáveis e formadores da personalidade, de forma a assegurar direitos fundamentais à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, ao convívio familiar e comunitário (ECA), [...] (TOCANTINS, 2019b, p. 37).

Nesse sentido, sublinha-se que a ideia de educar/cuidar está diretamente relacionada às novas vertentes da Escola Nova no Brasil, quer dizer, dialoga com a proposta de educação conforme as propensões das forças globais do capital financeiro para a educação, como a pedagogia das competências, o construtivismo e a pedagogia da infância, dentre outras (STEMMER, 2012, LAMARE, 2016), discussão já introduzida no capítulo dois. No entendimento da pedagogia histórico-crítica, a “pedagogia das competências” trata-se de uma vertente reacionária:

Em suma, a ‘pedagogia das competências’ apresenta-se como outra face da ‘pedagogia do aprender a aprender’, cujo objetivo é dotar os indivíduos de comportamentos flexíveis que lhes permitam ajustar-se às condições de uma sociedade em que as próprias necessidades de sobrevivência não estão garantidas. Sua satisfação deixou de ser um compromisso coletivo, ficando sob a responsabilidade dos próprios sujeitos que, segundo a raiz etimológica dessa palavra, se encontram subjugados à ‘mão invisível do mercado’ (SAVIANI, 2007, p. 435).

Ao que concerne o planejamento do professor, o DCT/EI (TOCANTINS, 2019b, p. 38) incentiva a valorização do aluno no centro do processo, afirmando que “[...] cabe ao professor considerar as experiências e os conhecimentos de mundo das crianças e a partir das referências, compreender e garantir práticas contextualizadas e narrativas permeadas pelas interações e brincadeiras”. No entendimento de Prado e Azevedo (2012), nas propostas da pedagogia da infância, ou ainda, da pedagogia da educação infantil, e mesmo da pedagogia Reggio, o professor é simplesmente descaracterizado e tornado alguém que está em segundo

plano dentro do processo escolar.¹⁵⁵ Aliás, aqueles que delimitam essas vertentes defendem a “não escolarização” (PRADO E AZEVEDO, 2012, p. 47).

Esse entendimento é encontrado no DCT/EI (TOCANTINS, 2019b, p. 38) em afirmações como esta: “[...] com ações organizadas pelo professor e auto-organizadas pelas crianças, atribuem-se diferentes sentidos para a intencionalidade pedagógica, pois são elas, as crianças que constroem suas próprias aprendizagens”. Nesta perspectiva, o DCT/EI (TOCANTINS, 2019b) dá orientação ao professor sugerindo atividades de rotina, atividades do cotidiano e atividades ocasionais. Há um bom destaque para os projetos de trabalho, inclusive, faz-se uma descrição dos princípios da pedagogia de projetos que também é classificado dentro das pedagogias do “aprender a aprender”. O documento curricular segue esclarecendo a concepção de leitura e de escrita na educação infantil, a organização dos espaços por cantinhos (leitura, jogos...), as rotinas (refeições, sono e banho), as brincadeiras, os momentos de contação de histórias e as demais atividades, como desenhos.

Nas questões burocráticas, o DCT/EI (TOCANTINS, 2019b) dá indicativos de como proceder na avaliação pedagógica e na organização de registros/documentos, pois devem seguir as sínteses de aprendizagem conforme a BNCC e o campo de experiências: o eu, o outro e o nós; o corpo, os gestos e os movimentos; os traços, os sons, as cores e formas; a escuta, a fala o pensamento e a imaginação; os espaços, os tempos, as quantidades, as relações e transformações.

No último capítulo do DCT/EI (TOCANTINS, 2019b), abordam-se os direitos de aprendizagem na educação infantil: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Estes direitos são articulados com campo de experiências, ou seja, dá-se a ideia de processo circular e harmonioso, respeitando o universo infantil. Contudo, como já dito no capítulo dois, acredita-se que a BNCC deslocou o foco de atenção do direito à educação para o direito à aprendizagem. Essa prerrogativa é confirmada pela pesquisadora de currículo, Lopes (2018, p. 24, grifos da autora), que acentua outras questões igualmente importantes nas fragilidades formulativas da BNCC, citando que:

[...] a insistência em um vínculo imediato entre educação e desenvolvimento econômico, a valorização do caráter salvacionista da educação (quase todos os problemas sociais são supostos como resolvidos com *mais* educação), a redução da educação a níveis de aprendizagem e ao fornecimento de garantias sociais de que *todos* os alunos e alunas terão credenciais/padrões de aprendizado uniformes, a

¹⁵⁵ A abordagem Reggio Emilia trata-se de um somatório de princípios filosóficos, pedagógicos e métodos organizativos dos espaços de instituições de educação infantil, pensados por um grupo de estudiosos na cidade italiana de Reggio Emilia. Prado e Azevedo (2012) classificam essa tendência como uma ramificação da pedagogia da infância e tem como um dos seus principais expoentes o educador Loris Malaguzzi.

restrição da crítica teórica à BNCC ao registro ideológico (sob certo registro depreciativo da ideologia), a suposição de que os docentes não sabem o que fazer nas escolas sem uma orientação curricular comum.

Por sua vez, na Semed, o Regimento Escolar da Educação Infantil de Palmas (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019) também ajuda a perceber que a hegemonia das pedagogias do “aprender a aprender” está presente nas orientações técnicas e curriculares em Palmas. Assim, esse documento trata das questões técnico/burocráticas com perfil pedagógico, como os objetivos da educação infantil, a organização de turmas e ensalamento, os direitos e deveres das crianças, dos pais e dos profissionais, a organização do Conselho Escolar, Conselho de Classe e a organização pedagógica. Diante dos interesses desta pesquisa, limita-se, aqui, aos objetivos educacionais gerais e à proposta pedagógica, que também é escrita de forma abrangente nesse documento.

No Título II da organização didática e no Capítulo I dos cursos e seus objetivos, são apontadas as seguintes orientações:

Art.10 A Educação Infantil tem como objetivo proporcionar à criança as condições adequadas:

I- à promoção do seu bem-estar;

II- à promoção do seu desenvolvimento físico, motor, emocional, intelectual, moral e social;

III- à ampliação de suas experiências;

IV- ao estímulo de seu interesse pelo processo de conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade.

Parágrafo único. Dadas as particularidades do desenvolvimento da criança até seis anos de idade, a educação infantil cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar para a vida e cuidar da integridade física, psíquica e moral (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019, p. 11).

Os itens de I a IV tem intencionalidades bastante positivas dentro da base teórica em que se referencia esta tese. Contudo o processo de aquisição de conhecimento viria em primeiro plano. Têm-se, também, aí novamente a valorização das experiências das crianças e a percepção de educar/cuidar moldando, assim, as práticas na educação infantil (item III e parágrafo único). Saviani (2007, p. 446) elucida que, durante a década de 1980, as pedagogias contra-hegemônicas sobressaíram para tentar dar luz indicando uma possibilidade de o professor desenvolver uma prática verdadeiramente crítica e com chance de transformação, “mas esses ensaios não tiveram força suficientes para se impor à estrutura de dominação que caracteriza a sociedade brasileira. E sobreveio, na década de 1990, o império do mercado com as reformas de ensino neoconservadoras”.

No Título II, Da Organização Didática, Capítulo II do Currículo (REDE MUNICIPAL DE ENSINO, 2019, p. 13), há orientações, ditas obrigatórias, para o currículo da educação infantil que se limitam às questões relacionadas à socialização e ao conhecimento de si.

Citam-se quatro exemplos relacionados à creche e outros quatro exemplos associados à pré-escola:

Creche:

[...]

d) iniciativa para pedir ajuda nas situações em que isso for necessário;

e) realização de pequenas ações cotidianas ao seu alcance para que adquira maior independência; [...]

i) respeito às regras simples de convívio social;

j) higiene das mãos, com ajuda; [...].

Pré-escola:

a) expressão, manifestação e controle progressivo de suas necessidades, desejos e sentimentos, em situações cotidianas;

b) iniciativa para resolver pequenos problemas do cotidiano, pedindo ajuda se necessário;

c) participação em situações de brincadeiras nas quais as crianças escolham os parceiros, os objetos, os temas, o espaço e as personagens; [...]

i) valorização da limpeza e da aparência pessoal; [...].

Não há um único item sobre a aprendizagem pelos alunos dos conhecimentos científicos sistematizados. Fundamentada na pedagogia histórico-crítica, Nereide Saviani (2012, p. 55) esclarece que “o currículo é sempre relacionado ao conteúdo do ensino e diz respeito ao conjunto das atividades desenvolvidas na escola. Não quaisquer atividades, mas aquelas que são nucleares [...]”. Sobre isso, Dermeval Saviani (2013a) desvenda que o currículo tem sido entendido como o conjunto das ações e atividades que se realizam pela escola. Entretanto, essa forma abrangente de conceituar currículo traz problemas em relação às atividades extracurriculares, posto que, se tudo o que se faz na escola é currículo, então as ações complementares passam a ter a mesma importância que as atividades principais ligadas ao conteúdo. Para exemplificar, Saviani (2013a) mostra como isso se dá no dia a dia da escola por meio das datas comemorativas: páscoa, dia das mães, festa junina e outras. No final do ano letivo, chega-se à conclusão de que: “[...] fez-se de tudo na escola; encontrou-se tempo para toda espécie de comemoração, mas muito pouco tempo foi destinado ao processo de transmissão-assimilação de conhecimentos sistematizados” (SAVIANI, 2013a, p. 15).

Dessa forma, é preciso voltar a dar centralidade ao que é principal na escola, ou seja, não permitir que se traga “[...] para o âmbito do acessório aquelas atividades que constituem a razão de ser da escola” (SAVIANI, 2013a, p. 15). A concepção de currículo pela teoria da pedagogia histórico-crítica, como já registrado no capítulo dois desta tese, passa a ser a seguinte: “[...] currículo é o conjunto das atividades nucleares desenvolvidas pela escola” (SAVIANI, 2013a, p. 15). Incluindo-se, obviamente, a escola de educação infantil. Assim, a educação acontece nas relações sociais e a ação pedagógica tem como ponto de partida a prática social, por meio da qual há um acúmulo de conhecimentos que devem ser passados de uma geração para outra. Tal repassar dos conhecimentos sistematizados é atributo da educação escolar, quer dizer, o ensino é a atividade fim da escola, e isso se inicia na primeira etapa da Educação Básica. Assim:

[...] a totalidade das observações humanas que resultam de todo o processo histórico desenvolvido pela humanidade, não sendo herdada, deve ser apropriada pelo homem. E esse processo de apropriação é o que se denomina educação. Logo, o indivíduo humano que nasce em determinada época só se torna atual a ela pela mediação da educação (SAVIANI, 2018b, p. 240).

Entretanto, Nereide Saviani (2012, p. 61) enfatiza que: “a escola é espaço de apropriação dos múltiplos elementos culturais, a vivência da cultura nas suas múltiplas manifestações, mas não se pode ignorar que esse é um espaço limitado, na medida em que não tem condições de permitir o acesso a tudo o que foi acumulado”. A escola, por meio da competência de seus professores, deve saber delimitar as atividades nucleares que são focadas nos conteúdos e, de tal modo, transmitir os conhecimentos para os alunos por intermédio da mediação pedagógica. A esse respeito, Nereide Saviani (2012, p. 75) se posiciona: “[...] defendo que as atividades nucleares tenham por eixo estruturante a formação da visão científica de mundo, a análise concreta da realidade”.

Como fazer isso acontecer na educação infantil? Em síntese, recorre-se a Nereide Saviani (2012, p. 77) que dá o seguinte exemplo:

[...] quando a professora de educação infantil propõe às crianças atividades de observação (de objetos, figuras, fenômenos, situações), estimulando-as a identificar formas, cores, tamanhos, movimentos, a perceber relações de semelhança, diferença, abrangência, pertinência, a classificar, ordenar – está criando as bases para que aprendam a: levantar hipóteses explicativas, registrar, analisar e sintetizar dados de informações, generalizar (relacionar com outros contextos ou situações), interpretar (comentar, expressar opinião própria sobre o assunto, fazer apreciações, emitir juízos pessoal).

Dessa forma, são inúmeras as possibilidades para se atingir o objetivo de transmitir conhecimentos científicos por meio de atividades nucleares explorando, necessariamente, os diversos recursos escolares: manuseio de materiais didáticos, livros, filmes, jogos, pinturas, desenhos, brincadeiras, contação de histórias; assim como visitando hortas, parques, museus, praças, e recebendo visitas no espaço escolar de músicos, artistas, dentistas e outros.

Não importa que as crianças encarem tais atividades como simples entretenimento. A professora, no entanto, precisa ter consciência do seu significado pedagógico e preparar-se para garanti-las, como atividades nucleares, isto é, como constituintes do currículo de educação infantil (SAVIANI, 2012, p. 77).

A pedagogia pode ter aliados importantes para desempenhar o seu papel de “[...] organização sequencial e gradativa do saber objetivo disponível numa etapa histórica determinada para efeito de sua transmissão-assimilação ao longo do processo de escolarização” (SAVIANI, 2013a, p. 54). Assim, para Arce e Martins (2007, p. 7), a

psicologia histórico-cultural¹⁵⁶ tem contribuições fecundas para a educação infantil, pois essa corrente teórica também entende que a primeira etapa é educação escolar e, como diz a LDB, faz parte da Educação Básica brasileira e, por isso, “[...] é responsável pela transmissão planejada dos conhecimentos historicamente sistematizados” (ARCE ; MARTINS, 2007, p. 7).

Nessa mesma direção, a abordagem que se dispensa ao tratar das questões didático-pedagógicas da educação infantil, por meio da pedagogia histórico-crítica, tem, segundo Martins (2011, p. 43), relação direta com os aportes da psicologia histórico-cultural, portanto, “[...] a apropriação da cultura por meio do ensino sistematizado, a transmissão de conhecimentos clássicos, desponta como unidade de análise nas relações entre a pedagogia histórico-crítica e a psicologia histórico-cultural”.

Para Pasqualini (2011, p. 63), a educação escolar da criança pequena pode ser defendida, além dos aportes da pedagogia histórico-crítica, nas assertivas da psicologia histórico-cultural “[...] nas quais se buscou identificar as especificidades desse período do desenvolvimento infantil sobre as quais possa operar o ensino escolar [...]”, além de identificar no acervo dessa teoria fundamentação para a defesa do ato de ensinar na educação infantil. Pasqualini (2011, p. 86), em sua pesquisa, chega à conclusão de que:

[...] a perspectiva da psicologia histórico-cultural sobre a educação infantil se coloca na contramão das vertentes hegemônicas de caráter antiescolar, explicitando a dependência do desenvolvimento psíquico da criança em relação aos processos educativos e ao ensino, bem como afirmando a apropriação do patrimônio cultural humano-genérico como condição para esse desenvolvimento e finalidade última da educação escolar infantil.

Constata-se que o currículo da educação infantil, na perspectiva da pedagogia histórico-crítica, deve ser organizado para o ensino dos conhecimentos científicos reunidos pela sociedade ao longo do tempo. Esses conhecimentos devem ser selecionados mediante mérito da formação dos educadores e ensinados por meio das atividades nucleares e da mediação pedagógica, podendo, ainda, se respaldar no aporte da psicologia histórico-cultural. Sobre isso, Saviani (2007, p. 419) faz a seguinte síntese: “[...] pode-se considerar que a pedagogia histórico-crítica é tributária da concepção dialética, especificamente na versão do materialismo histórico, tendo fortes afinidades, no que se refere às suas bases psicológicas, com a psicologia histórico-cultural desenvolvida pela Escola de Vigotski”.

¹⁵⁶ A psicologia histórico-cultural tem como principais expoentes Liev S. Vigotski e Alexis N. Leontiev. Para a estudiosa Martins (2011), existe uma grande aproximação entre a pedagogia histórico-crítica e a psicologia histórico-cultural, pois estas teorias têm um posicionamento claro diante da luta de classe e da perversidade do capitalismo em relação à exploração do homem pelo homem.

No último tópico deste capítulo, tem-se como escopo discutir os mecanismos para a conservação da insistente omissão do Estado para com a educação infantil brasileira, sendo esses mecanismos entendidos por meio do projeto neoliberal de destruição da escola pública e como isto se mostra na realidade particular de Palmas.

3.5 A manutenção da omissão estrutural e o projeto privatista de cunho neoliberal para a educação infantil em Palmas: a nova face da dinâmica do desmonte da escola pública?

Ao considerar os dados de matrículas da educação infantil na rede privada em Palmas, é factível observar que 2,7% das matrículas totais da primeira etapa, 397 vagas, estão em instituições educativas conveniadas com a Semed (Quadro 18 e Gráfico 13). Mas que significados se podem dar a esse dado de Palmas em relação ao universo da oferta de educação infantil nas demais capitais brasileiras, nas regiões e no Brasil? É possível afirmar que existe um projeto de privatização de oferta para a educação da criança pequena em andamento em Palmas reflexo de um projeto em escala nacional? Além da abertura legislativa para o repasse de recursos públicos às escolas privadas e dos projetos educacionais de natureza mercadológica¹⁵⁷, o que mais caracteriza o cerco privatista à educação no Brasil e sua relação com o cenário global?

Nesse ínterim, é fundamental ter em mente que “[...] apreender os fenômenos em sua processualidade é uma primeira condição para conhecer o real, porque é ela que nos revela a *gênese* e o *processo formativo* daquilo que nos propomos a investigar, ou seja, a historicidade do fenômeno em questão e suas tendências de futuro desenvolvimento” (PASQUALINI, 2020, p. 3, grifos do autor).

Nessa perspectiva e na pretensão de responder a esses questionamentos, segue-se no enfoque histórico-crítico, entendendo que “os fenômenos e objetos da realidade estão interligados, estão interconectados entre si, compõem e integram uma mesma totalidade, um mesmo sistema de mediações e múltiplas relações” (PASQUALINI, 2020, p. 3). É importante esclarecer que se levou em conta somente o período de vigência do Fundeb devido aos interesses específicos deste tópico da pesquisa e da grande relevância que esse Fundo teve

¹⁵⁷ Para aprofundar na temática sobre o público e o privado na educação, assim como, os atores privados e seus projetos na educação pública, recomendam-se as pesquisas do Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas educacionais (GREPPE). O Grupo é vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e tem como líder a professora Dra. Teresa Adrião. O Grupo estuda o campo de políticas públicas de educação com foco no público e no privado, na gestão, no currículo, no financiamento e outros temas afins.

para a educação infantil e, ainda, o repasse de recursos permitido por essa lei.¹⁵⁸ Dessa forma, não há registro de vagas por meio de convênios entre o setor privado (filantrópico ou não) no ano de 2007, ou seja, no ano inicial dos investimentos do Fundeb, assim, os dados evidenciam que tais parcerias passam a ser efetivadas por meio do Fundeb a partir de 2008.¹⁵⁹ Cabe também dar ênfase ao fato de que se parte do total de vagas municipais públicas e privadas (com ou sem fins lucrativos), mostrando as matrículas de parcerias em número absoluto e em percentual, traçando, então, a evolução a partir desse período.

Os Gráficos 17 e 18 trazem o quantitativo do total de matrículas da educação infantil em Palmas nos anos de 2008 até 2019, com destaque para as matrículas associadas às parcerias público-privadas, ou seja, pelo processo de privatização de vagas públicas. Observa-se uma linha de tendência ascendente para o total geral de matrículas e uma linha de tendência descendente para as parcerias público-privadas nessa modalidade da educação, pois, em 2008, eram 536 matrículas conveniadas, o que equivalia à 8,8% desse total, e, em 2019, eram 397 matrículas conveniadas, o que correspondia à 2,7% desse total (Gráficos 17 e 18).

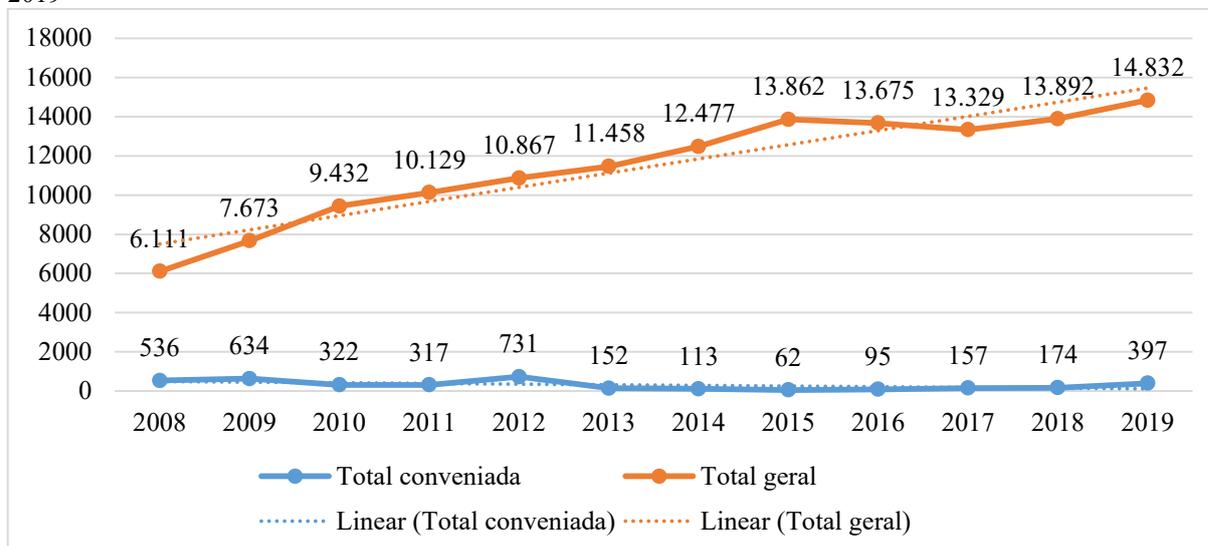
Ao longo do período demarcado, nota-se nítida oscilação na oferta conveniada na educação infantil em Palmas, o que sustenta a linha de tendência descendente, bem como a queda na participação dessa oferta no total geral de matrículas da educação infantil de 2008 a 2019. Quando se observam, exclusivamente, os números absolutos e os percentuais de evolução dessas matrículas por convênios público-privados (Gráficos 19 e 20), de 2008 a 2009, registra-se aumento de 18,3%, seguido de queda de -49,2% de 2009 a 2010. De 2011 a 2012, houve uma ampliação de 130%, seguida de uma retração drástica de 2012 a 2013, com queda de -79,2%. A situação descendente manteve-se até 2015. Nos anos que se seguiram, as vagas passam a crescer até que, de 2018 para 2019, registra-se um salto de 128,2% refletindo as políticas conservadoras e mercadológicas do momento. Porém, no acumulado de 2008 a 2019, a capital tocantinense registrou decréscimo de -25,9%, revelando a linha descendente

¹⁵⁸ Como se mostrou no capítulo um desta pesquisa, a partir da década de 1930, a expansão de creches e pré-escola intensificou e diversos setores, além da educação, estavam envolvidos com a criação de instituições de atendimento: assistência social, saúde, jurídica, religiosa e filantrópica de forma geral. Esses setores já faziam parcerias com o poder público, então sempre houve na história da educação infantil tal iniciativa.

¹⁵⁹ Há muitas investigações, anteriores ao Fundeb, sobre a ampliação de vagas por convênios. Cita-se uma pesquisa interinstitucional realizada por Adrião e outros (2012, p.537, grifos do autor) com o objetivo de analisar as parcerias entre prefeituras e o setor privado em cidades do interior paulista que revelou, ao longo dos anos de 1996 a 2006, o aumento das parcerias na oferta de educação infantil, sendo que, dos 645 municípios pesquisados, 61 afirmaram ter parcerias. A natureza da relação nesse caso é “a *subvenção pública a vagas em estabelecimento privado*”, ou seja, é a “[...] modalidade em que municípios, por meio de convênios de distintos formatos, repassam recursos para instituições privadas”. O período da pesquisa em destaque foi escolhido levando em consideração a descentralização da educação municipal que, para as autoras, é uma das motivações para que secretarias municipais busquem as parcerias com o terceiro setor.

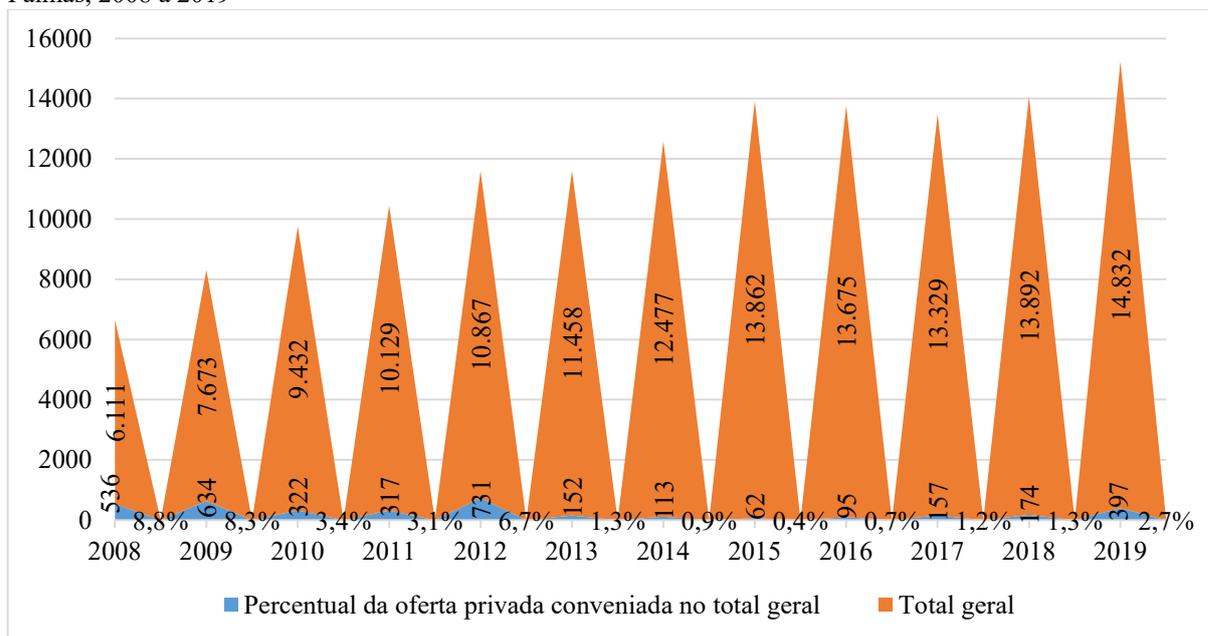
para o período (Gráficos 19 e 20).

Gráfico 17 - Número total de matrículas e de matrículas conveniadas na educação infantil em Palmas, 2008 a 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 18 - Percentual de matrículas conveniadas no total de matrículas ofertadas na educação infantil em Palmas, 2008 a 2019

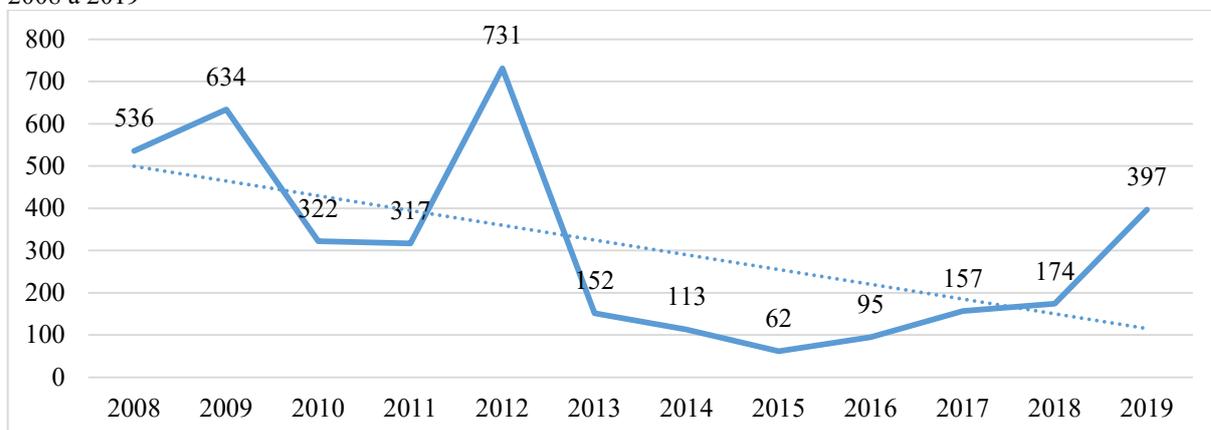


Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Ao cruzar esses dados com as informações registradas no Gráfico 11 e estabelecer a relação com o total de vagas públicas, afirma-se que enquanto as matrículas municipais avançam, há diminuição e estagnação do setor privado com fins lucrativos incluindo a oferta por meio de convênio público-privado. Como já dito, existindo investimento do Estado amplia-se o acesso e diminui-se a ação privada. Apesar do esforço evidente da secretaria municipal na ampliação de vagas, há omissão, visto que o direito ainda falta a muitas

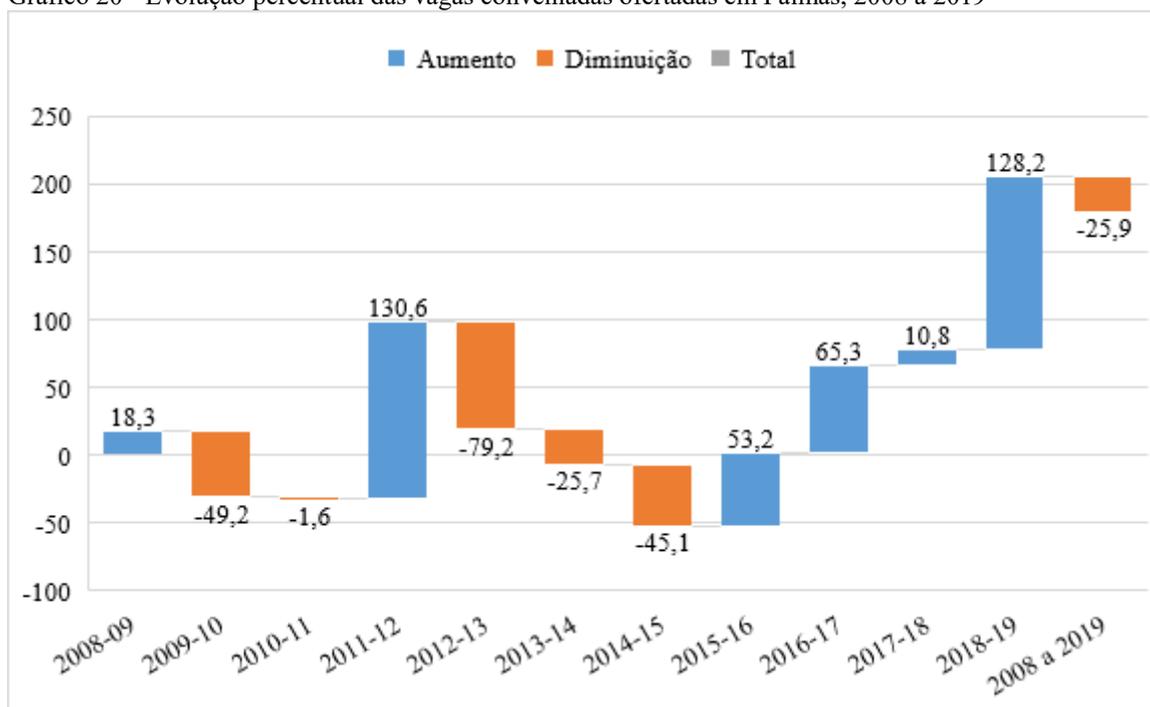
crianças,¹⁶⁰ ou seja, o direito não se tornou pleno conforme proclama a Constituição Federal. Neste sentido, ao firmar convênios entre a esfera pública e a esfera privada, reforçam-se os caminhos tangenciados do Estado, por meio do desvio de recurso público para fim mercantil.

Gráfico 19 - Evolução das vagas conveniadas ofertadas na educação infantil em Palmas, com linha de tendência, 2008 a 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 20 - Evolução percentual das vagas conveniadas ofertadas em Palmas, 2008 a 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

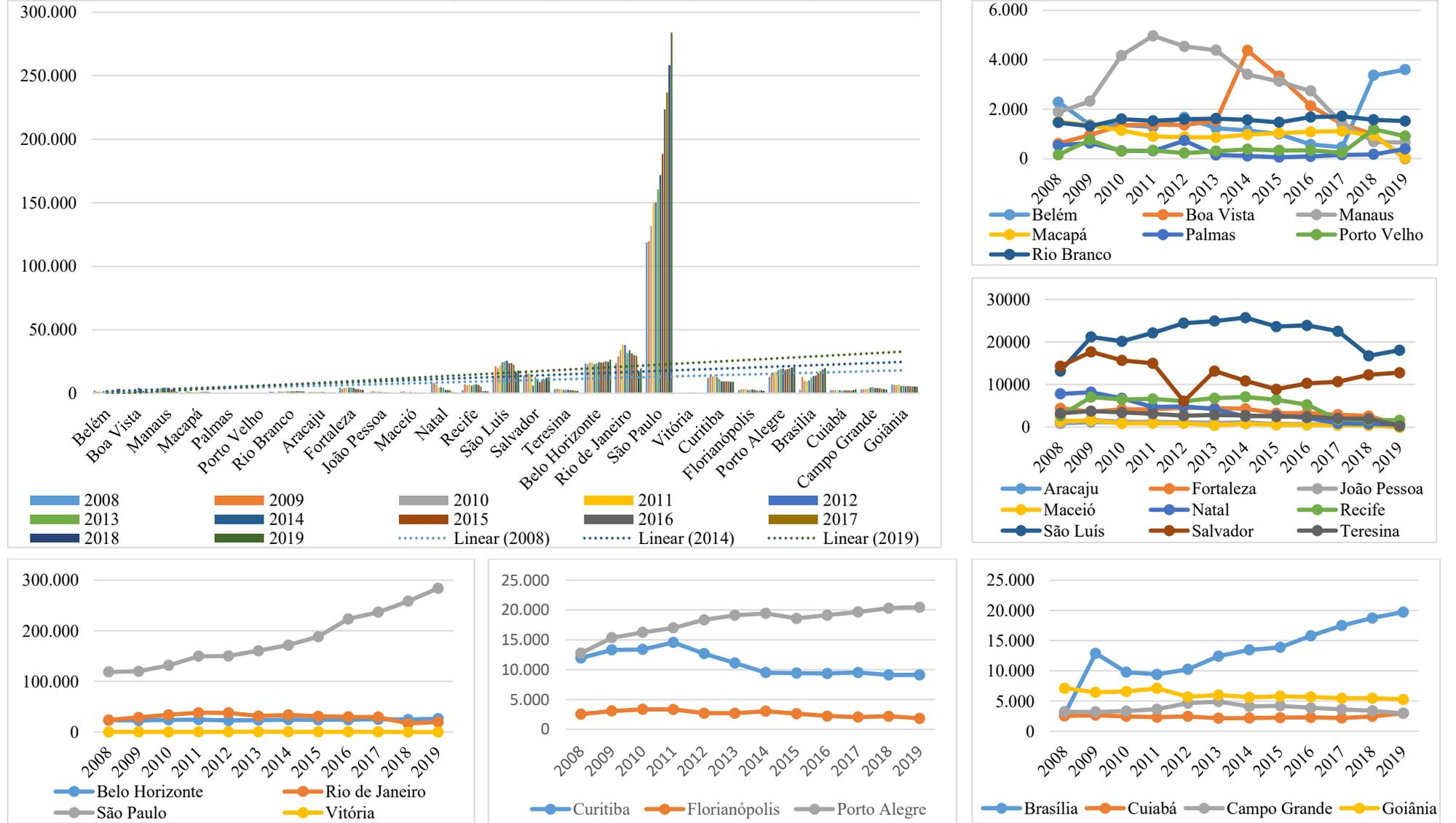
¹⁶⁰ Não é possível chegar a um número preciso de crianças fora da educação infantil em Palmas, visto que não se tem dados atuais de censo populacional e também os dados de demanda são imprecisos, a pesquisa não teve acesso a tais informações da Semed. Contudo, como já informado, a estimativa de crianças (até quatro anos) habitando em Palmas, no ano de 2019, é de 24 mil crianças, dados da PNADC/A (IBGE, 2020e), sendo o número de matrículas na educação infantil em Palmas de 14.832 (INEP, 2020), é factível afirmar que pouco mais de 60% das crianças estão matriculadas.

Isso se dá porque, conforme Mészáros (2015), o Estado está a serviço do capital, e, por conta disto, as medidas legais deixam os escapes para a atuação do mercado, usando inclusive recurso público. No mesmo sentido, Dardot e Laval (2016, p. 191) compreendem que na versão mais atualizada do neoliberalismo como racionalidade, ou seja, como uma forma de conduta humana, o Estado passou a ter o papel de “guardião das regras jurídicas”, além de ter a função de “[...] criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados às lógicas do mercado”. Essa análise no plano universal transpõe-se para a compreensão do particular em Palmas e, logicamente, na condução da política pública de educação infantil local, em que a legislação nacional guia o projeto educacional municipal, permitindo, abertamente, que o processo de privatização de vagas públicas aconteça.

Vê-se, desse modo, que as matrículas por meio de parcerias público-privadas em Palmas tomam evidência, pois o fato é que essas são manifestadas em maior percentual do que a própria Região Norte que registrou, por sua vez, 1,2% de vagas conveniadas em 2019 (Figuras 13, 14 e 15). Além disso, conclui-se que Palmas destaca-se como a capital nortista que mais apresentou crescimento (128,2% em 2019) na modalidade conveniada de oferta para a primeira etapa em 2019. Assim, o que ocorre em Palmas não difere do que os dados revelaram em várias outras capitais, sobretudo as das regiões Nordeste e Norte, como se verá; o que favorece a assertiva de que há abertura para a ação privada na educação pública concernente à primeira etapa, criando ambiente favorável ao capital e a uma nova inteligibilidade para conceber a educação como mercadoria. Esses aforismos contribuem para a omissão estrutural do Estado em prover acesso ao direito à educação como bem público e direito fundamental induzindo, nesta lógica, a mudança de concepções democráticas.

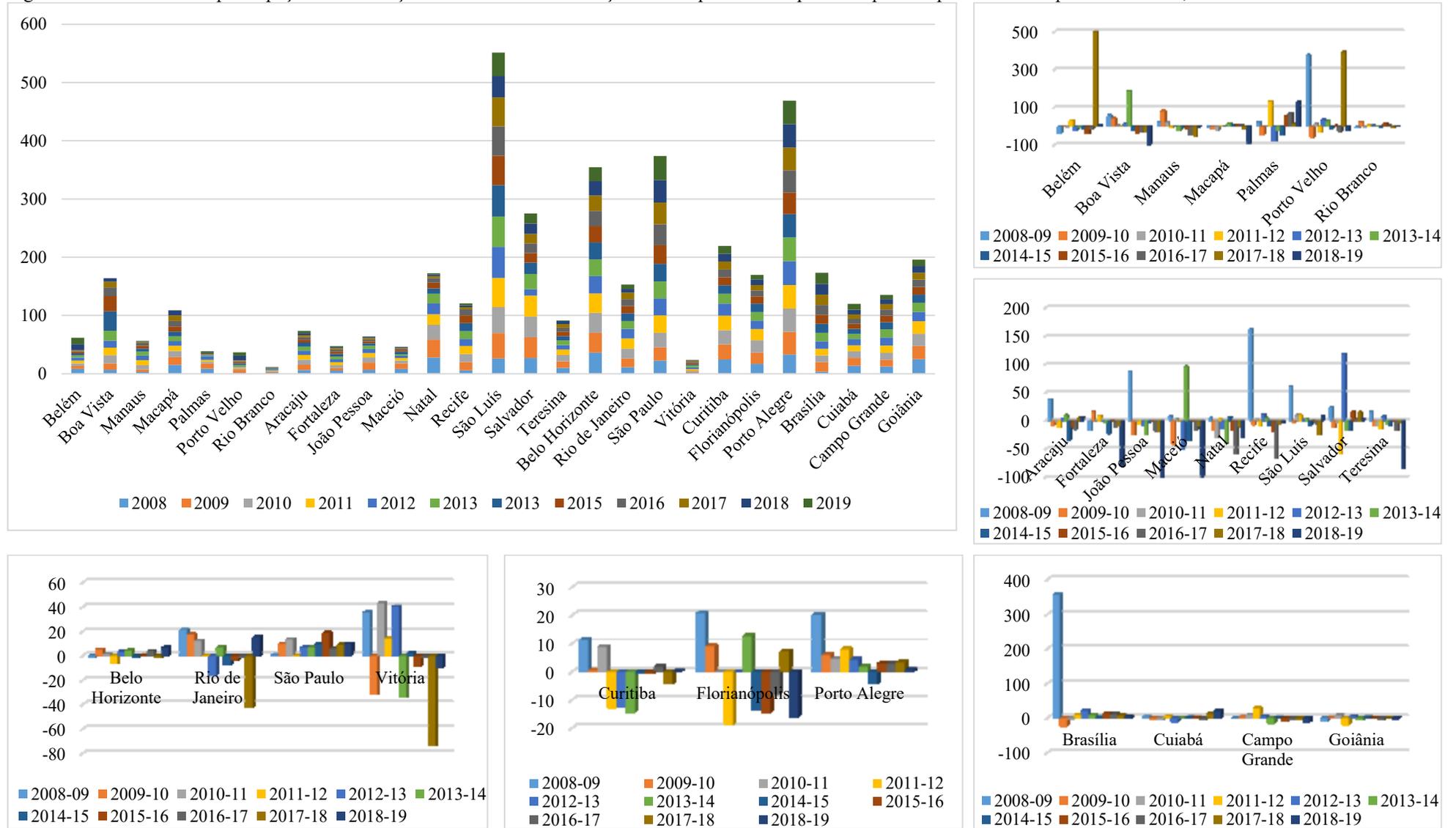
Com esse pensamento, ao tomar posse dos dados das parcerias público-privadas para oferecimento de vagas na educação infantil nas demais capitais brasileiras (estaduais e federal), foi possível vislumbrar, de 2008 a 2019, tendência linear de ampliação dessa participação conveniada, com oscilações ano a ano, exceto para São Paulo, que apresenta sequência positiva desde 2008 (Figuras 14 e 15). A participação das matrículas conveniadas com o público é expressiva em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, São Luís, Salvador, Brasília, Curitiba, Goiânia e Belém (Figuras 14 e 15). Essas capitais interferem de forma definitiva na propensão para a ampliação do processo de privatização da educação pública no país.

Figura 14 - Evolução das matrículas na educação infantil por meio de parcerias público-privadas nas capitais brasileiras, 2008 a 2019



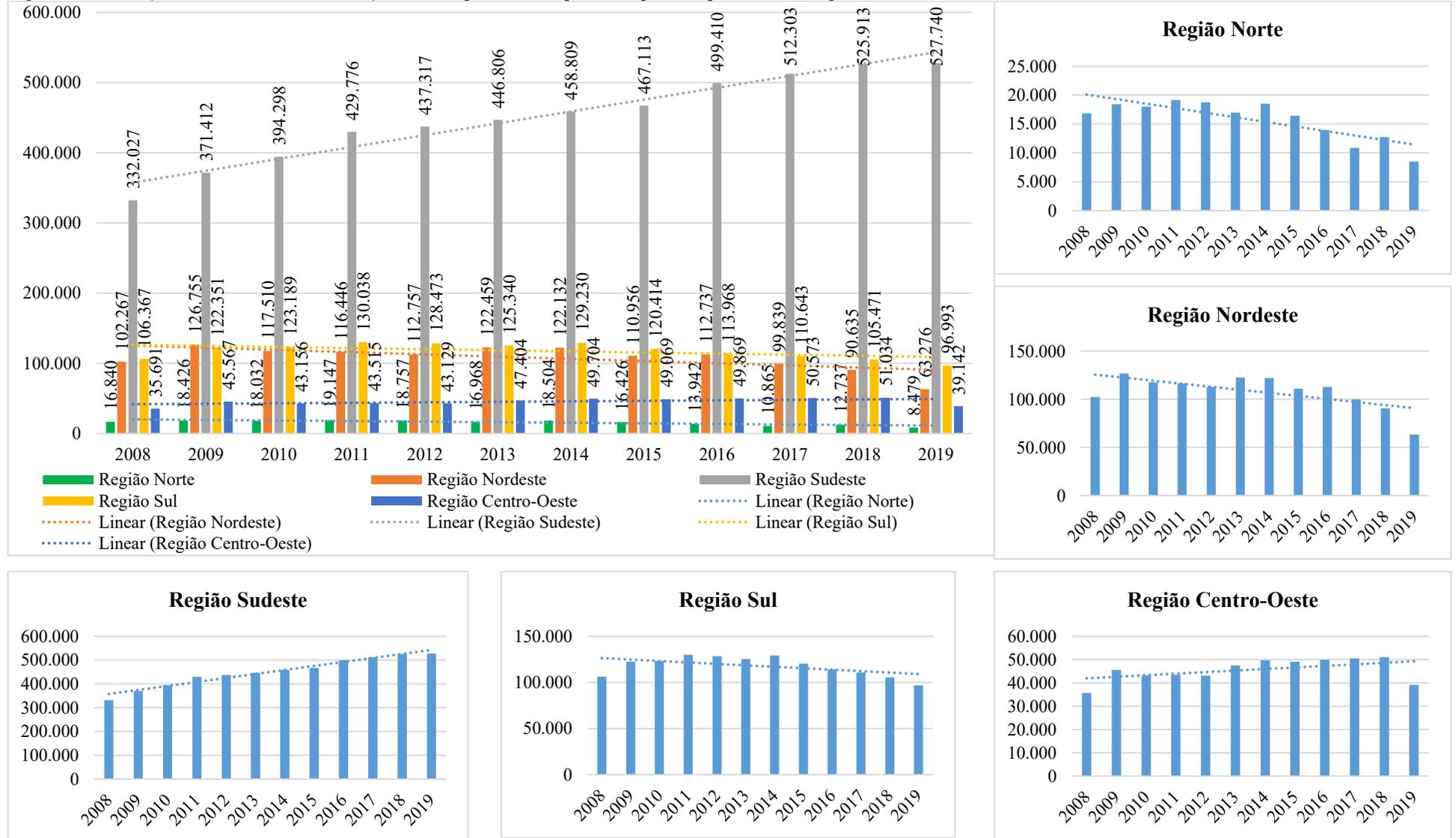
Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Figura 15 - Percentuais de participação e de evolução de matrículas na educação infantil por meio de parcerias público-privadas nas capitais brasileiras, 2008 a 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Figura 16 - Evolução das matrículas na educação infantil por meio de parcerias público-privadas nas regiões brasileiras, 2008 a 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

No conjunto das regiões brasileiras, os dados expressam também aumento linear desde 2008 (Figura 16). Na Região Sudeste, o poder econômico impõe-se com muito mais força e alavanca a tendência de hibridismo entre o público e o privado, o que traduz a intensificação do projeto privatista para a educação da criança pequena, visto que a linha de tendência mostra esse pendor de forma marcante, alcançando, em 2019, 71,7% do total de matrículas conveniadas no Brasil, com destaque para três capitais sudestinas – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. No acumulado de 2008 a 2019, a capital paulistana ampliou as parcerias com a iniciativa privada em 139,1%, atingindo 283.973 matrículas em 2019, que correspondem à 41,2% da oferta total. A capital carioca registrou, no ano de 2019, 19.618 matrículas em parcerias com a iniciativa privada, que equivalem à 7,3% da oferta total, apesar de no acumulado de 2008 a 2019 computar queda de -17,6%. A capital mineira contou com ampliação de 13% nos convênios público-privados, no acumulado de 2008 a 2019, alcançando 24,1% da oferta total, o que corresponde à 26.414 matrículas (Figuras 14 e 15).

A região Centro-Oeste também mostra tendência de crescimento sustentada de 2008 a 2019 (Figura 16). Neste último ano, as matrículas conveniadas atingiram 5,3% do total brasileiro, com participação importante de Brasília e Goiânia. A capital federal, no acumulado de 2008 a 2019, ampliou a oferta conveniada em 597,4%, atingindo 19.715 matrículas, o que equivale à 18,8% do total da oferta em 2019. A capital goiana, apesar do decréscimo de -26% no acumulado de 2008 a 2019, atingiu 5.267 matrículas em parcerias com a iniciativa privada em 2019, o que corresponde à 10,8% da oferta total (Figuras 15 e 16).

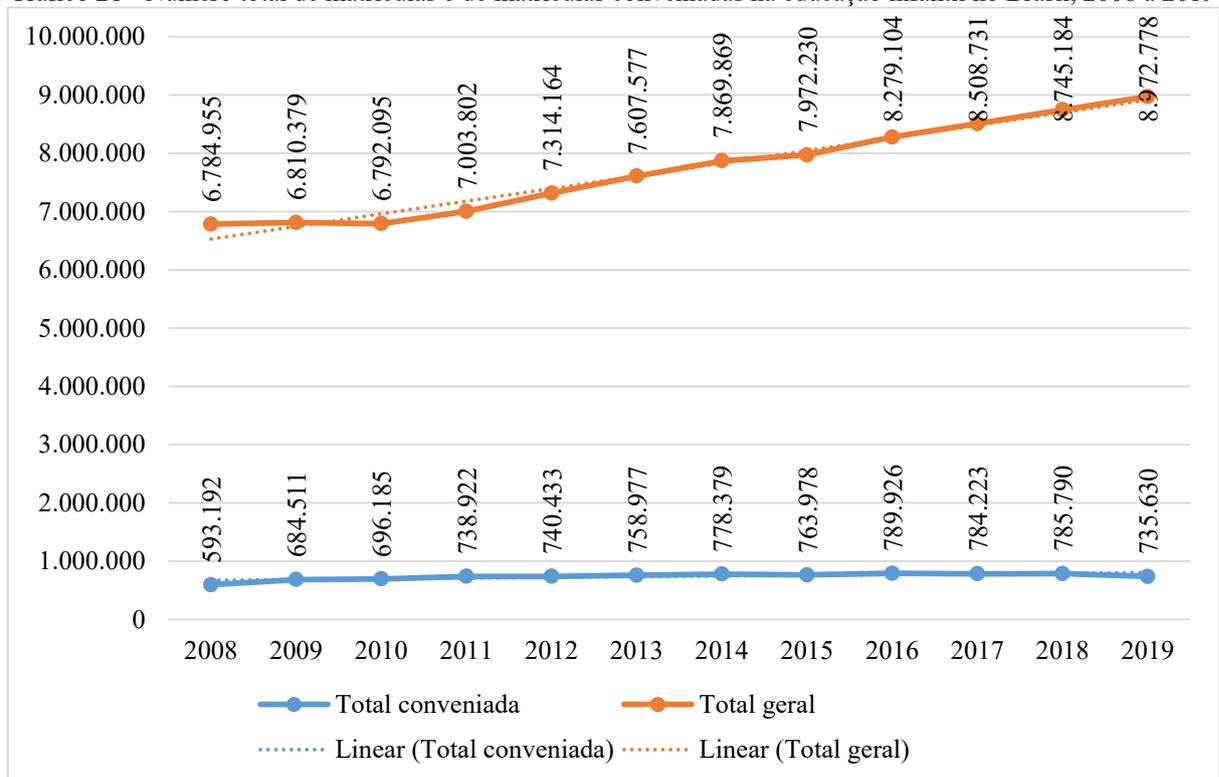
A região Sul, apesar de apresentar linha de tendência descendente no acumulado de 2008 a 2019 (Figura 16), tem participação de 13,2% no total de matrículas conveniadas no Brasil, em 2019. Nessa região, Porto Alegre, no acumulado de 2008 a 2019, expandiu a oferta conveniada em 60,2%, atingindo 20.466 matrículas, o que equivale à 40,3% do total da oferta em 2019. Curitiba, apesar do decréscimo de -23,7% no acumulado de 2008 a 2019, alcançou 9.132 matrículas em parcerias com a iniciativa privada em 2019, o que corresponde à 13,6% da oferta total (Figuras 14 e 15).

Nas regiões Nordeste e Norte, há oscilação na oferta de 2008 a 2019, o que resulta em linhas de tendência descendentes (Figura 16). Nessas regiões, com uma representação econômica muito inferior ao Sudeste, há grande dependência do poder do Estado. Assim, as linhas de tendência das parcerias entre o setor público e o setor de mercado no Norte e Nordeste mostram-se decrescentes. A região Nordeste atingiu, em 2019, participação de 8,6% no total de matrículas conveniadas no Brasil. Somente São Luís, no acumulado de 2008 a

2019, expandiu a oferta conveniada em 37%, atingindo 18.051 matrículas, o que equivale à 39,9% do total da oferta em 2019. Salvador, apesar do decréscimo de -10,6% no acumulado de 2008 a 2019, alcançou 12.786 matrículas em parcerias com a iniciativa privada em 2019, o que corresponde à 17,5% da oferta total. As demais capitais nordestinas também apresentaram redução na oferta conveniada nesse intervalo temporal, o que justifica a linha de tendência descendente. A região Norte, como já dito, alcançou, em 2019, participação de apenas 1,2% no total de matrículas conveniadas no Brasil. Belém, no acumulado de 2008 a 2019, expandiu a oferta conveniada em 57,7%, atingindo 3.597 matrículas, o que equivale à 10,9% do total da oferta em 2019. Nesse período, Porto Velho e Rio Branco também apresentaram expansão na oferta conveniada. Porém, a curva descendente dessa oferta, de 2008 a 2019, é justificada pela redução da oferta conveniada nas demais capitais nortistas, incluindo Palmas (Figuras 14 e 15).

O Gráfico 21 traz o quantitativo do total de matrículas da educação infantil no Brasil de 2008 até 2019, com destaque para as matrículas conveniadas, quer dizer, as vinculadas às parcerias público-privadas. A linha de tendência das parcerias público-privadas, no Brasil, aponta números crescentes, apesar de mais discretos que os da linha de tendência do total geral de matrículas nessa etapa (Gráfico 21).

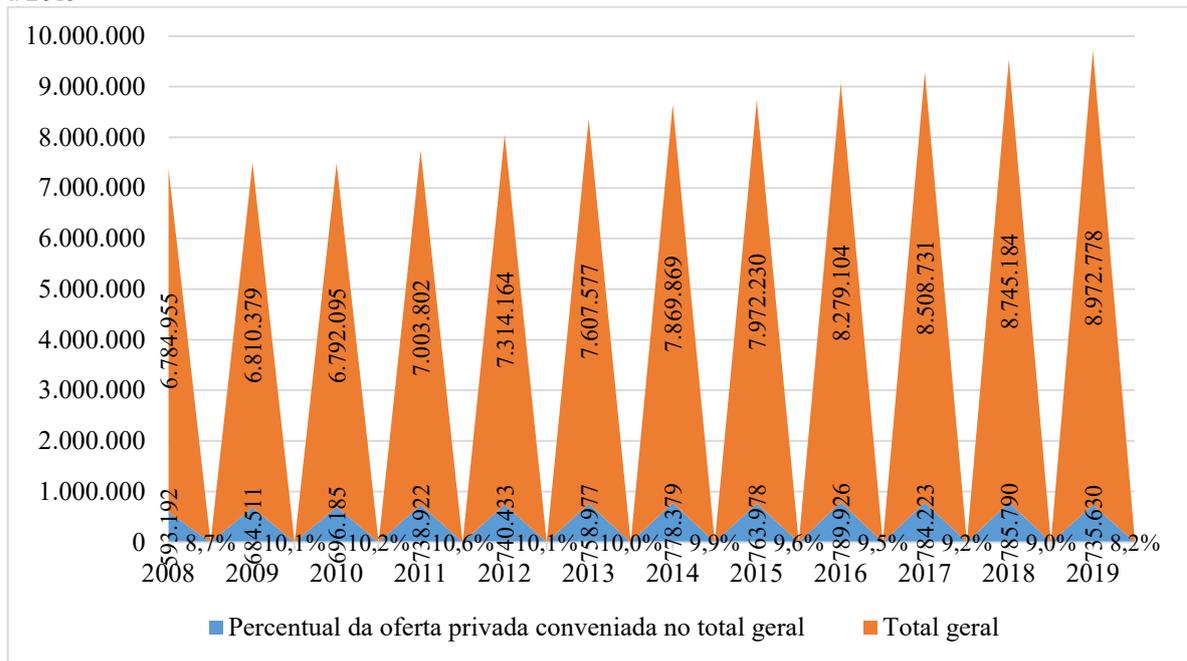
Gráfico 21 - Número total de matrículas e de matrículas conveniadas na educação infantil no Brasil, 2008 a 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

No acumulado de 2008 a 2019, expandiu-se a oferta conveniada em 24%, atingindo 735.630 matrículas, o que equivale à 8,2% do total da oferta, em 2019 (Gráfico 22). A participação das capitais estaduais e federal no quantitativo total de matrículas conveniadas no Brasil também expressa essa ampliação: em 2008, atingia 45% desse total, que equivalia à 266.750 matrículas conveniadas; e, em 2019, atingiu 59% desse total, que correspondia à 434.033 matrículas conveniadas (Gráficos 23 e 24).

Gráfico 22 - Percentual de matrícula conveniada no total de vagas ofertadas na educação infantil no Brasil, 2008 a 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Gráfico 23 - Percentuais de matrículas total e conveniada na educação infantil no Brasil, 2008

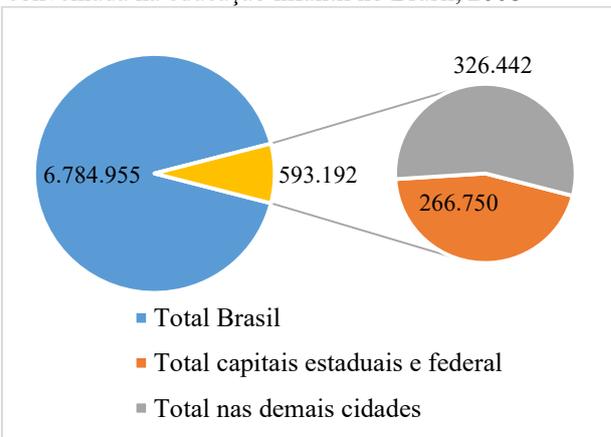
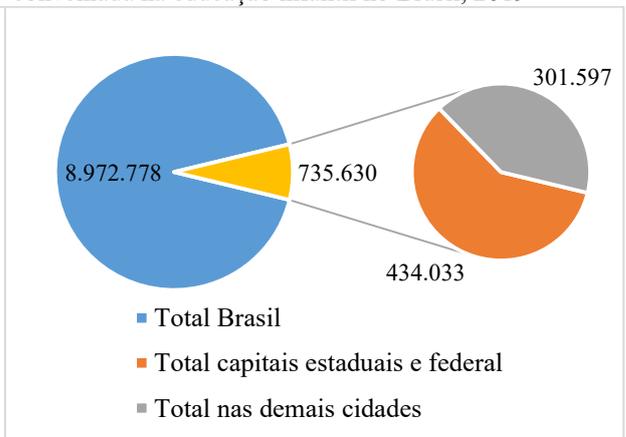


Gráfico 24 - Percentuais de matrículas total e conveniada na educação infantil no Brasil, 2019



Fonte: LDE (2020a). Organização da autora: Bessa (2022).

Mas que significado se dá a esses 8,2% de oferta por meio de financiamento público às instituições de natureza privada? A Constituição Federal brasileira é clara ao promulgar a

educação como direito e ao colocar no Estado o dever de garantir que todo cidadão tenha acesso a uma educação de qualidade. Nos moldes da pedagogia histórico-crítica, entende-se que a escola pública é o *locus* desse projeto constitucional, e o recurso público deve ir para o ensino público. Por isso, Freitas (2018) defende que se tire a área da educação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Não se pode deixar despercebido o somatório de vagas conveniadas/privatizadas no Brasil, minimizando o montante como insignificante, tão pouco se pode permitir que essas matrículas, em Palmas, tornem-se invisíveis, antes há que se perceberem os movimentos de ressignificação do direito ao processo de ensino escolar e a sutil descaracterização do sentido de escola pública.

Em suma, tendo como referência a compreensão particular de Palmas, a análise dessa capital, suas relações e capilaridades com o universal, é concebível afirmar que há um projeto contínuo de privatização da educação infantil pública, presente em Palmas e outras localidades, e em pleno desenvolvimento e com características evidentes como será mostrado na seção que se segue. Desta forma, no exercício da reflexão e do aprofundamento do entendimento do objeto de estudo aqui contemplado, torna-se “[...] fundamental que se compreenda que a tensão dialética entre o singular e universal em que o particular insurge como mediação configura uma elaboração conceitual referida ao próprio modo de constituir-se na realidade, no que inclui o fenômeno da educação” (PASQUALINI, 2020, p. 12).

Tendo em mente essa contextualização geral dos dados de vagas da primeira etapa da Educação Básica ofertadas, especificamente, por meio de parcerias com o setor privado em Palmas e no Brasil, traz-se a discussão sobre o transcurso da privatização da educação por meio do que Freitas (2018) chama de reforma empresarial da educação.

3.5.1 A reforma empresarial da educação

Na avaliação de Freitas (2018, 2014), o movimento de reforma empresarial da educação no Brasil iniciou-se no final dos anos de 1990, com a organização de referências curriculares nacionais e a criação de instrumentos de avaliação inspiradas na experiência estadunidense e baseadas em um sistema de responsabilização (*accountability*).

No campo da política educacional, os termos mais usados para esse processo são: “reforma empresarial”, de origem norte americana; “Movimento Global da Reforma Educacional”, cuja formulação atinge repercussão internacional, e, ainda, “nova gestão pública”, advinda da área de estudo da gestão (FREITAS, 2018, p. 35).

Adota-se, nesta tese, o termo reforma empresarial da educação escolhido por Freitas (2018, p. 13, grifos do autor). Mas, independente da denominação, esse prosseguimento/movimento está ligado ao surgimento do que o autor chama de “nova direita” e de sua relação irrestrita com o “*liberalismo econômico*” e com o “*autoritarismo social*”. Freitas (2018) esclarece que essas ideias nascem da crise econômica dos anos de 1970, quando ainda estava em vigência o Estado de bem-estar social, conforme assinalado no capítulo anterior, o que deu origem ao liberalismo econômico radical, ou seja, neoliberalismo e as suas rodadas, utilizando o termo de Brandão (2017).

É bom reforçar que, na América Latina, aconteceu uma exaustão da primeira onda neoliberal ao final dos anos de 1990, com a instalação de governos progressistas, o que fez com que se pensasse que o pior havia passado. Contudo, na percepção de Freitas (2018, p. 14), que “[...] chamou a nossa atenção para um lado das reformas econômicas e seus impactos, retirando a nossa atenção do lado obscuro do neoliberalismo – sua ligação política com os conservadores, seu significado ideológico e os métodos pelos quais se propaga e resiste”.

Saviani (2018b, p. 249) também destaca “[...] a tendência que já estava em curso desde os anos de 1990 de interferência dos interesses de mercado, via organizações empresariais na educação pública com o beneplácito dos governos de plantão”. Diante disso, o autor indica o processo privatista como um dos desafios para o avanço da pedagogia histórico-crítica.

[...] nos últimos vinte anos tal tendência vem se manifestando no fortalecimento da iniciativa privada e envolvendo uma franca privatização do ensino superior, dominado por grandes conglomerados com participação internacional por meio de ações na Bolsa de Valores; passa pelas parcerias público-privadas, as famosas PPPs; pela conversão de dirigentes e ex-dirigentes da educação pública em consultores de grupos privados; pela adoção por governos municipais e estaduais de materiais didáticos produzidos por grupos privados como COC, Anglo, Positivo, Objetivo, entre outros; e chegando à responsabilização de toda a sociedade pela educação básica (SAVIANI, 2013b, p. 754).

Trata-se, ainda, da filantropia que se revestiu de interesses privados e de como fundações (Fundação Lemann, Itaú Social, Fundação Vale e outros) passaram a interferir em políticas públicas de Estado, como no caso da BNCC (TARLAU; MOELLER, 2020). Mediante essas investidas privatistas nesses tempos de economia flexível, Freitas (2018, p. 31) organiza sua ideia sobre o projeto neoliberal para a educação:

O neoliberalismo olha para a educação a partir de sua concepção de sociedade baseada em um livre mercado cuja própria lógica produz o avanço social com qualidade, depurando a ineficiência através da concorrência. Segundo essa visão, a generalização desta concepção para as atividades do Estado produzirá uma sociedade melhor. Os cidadãos estão igualmente inseridos nessa lógica e seu esforço (mérito) define sua posição social. É dessa visão de mundo que advêm as finalidades que ele atribui à educação.

Assim, a definição de escola pública, na democracia liberal, tem sido esmagada e junto com ela o ‘socialismo democrático’ e a ‘social democracia’ (FREITAS, 2018, p. 14), bem como, qualquer ideia de solidariedade entre pessoas e povos, nenhum pensamento de distribuição de renda ou de apego ao bem comum, inclusive as escolas públicas.

Na mesma logicidade, Laval (2019) tem estudado os fundamentos neoliberais no campo da educação e o neoliberalismo escolar, dizendo como tais formas de pensar têm-se materializado na escola. Laval (2019, p. 29) mostra que “o novo modelo escolar e educacional que tende a se impor se baseia, em primeiro lugar, em uma sujeição mais direta da escola à razão econômica”. Isto é, para o estudioso, constatado no caso dos Estados Unidos e alguns países investigados na Europa como a França.

No foco dessa tessitura, Laval (2019) assegura que a gestão se traduz como o novo idioma da escola, que passa a ser vista como uma empresa. É dessa lógica que o teórico acredita que se fundamenta o “novo ideal pedagógico”, que, por sua vez, resume-se na formação do “homem flexível” e do “trabalhador autônomo”. Dessa forma, conclui-se que há um genuíno interesse das corporações econômicas no controle da educação básica.¹⁶¹ “O controle direto e mais estrito da formação fundamental e profissionalizante é um dos grandes objetivos dos meios econômicos” (LAVAL, 2019, p. 30). A instituição escolar trabalhará, então, para a profissionalização em massa o que revela a contradição, pois, como se sabe, o projeto neoliberal é contrário à ideia de pleno emprego.

Saviani (2018a, 2007) aponta que os anos de 1970 foram frutíferos para pedagogia tecnicista, como descrita no capítulo primeiro desta tese, que teve como objetivo ensinar o aluno *a fazer*, ou seja, formar o trabalhador no desempenho de uma atividade profissional de forma eficiente. Essa característica é agora retomada, pois, segundo Laval (2019, p. 87),

A profissionalização é um dos sustentáculos da nova ordem escolar. Embora seja uma tendência antiga e derive da própria forma da sociedade salarial, o neoliberalismo se apresenta hoje como uma radicalização dessa lógica [...]. Essa ideologia, que transforma a política educacional em uma política de adaptação ao mercado de trabalho, é um dos principais caminhos para a perda de autonomia da escola e da universidade.

Nessa realidade intrincada da nova ideação escolar, no entendimento de Laval (2019),

¹⁶¹ Esse interesse do mundo capitalista pela educação se verifica desde a Revolução Industrial, com a demanda vinda da indústria, desta forma, para Laval (2019), as mudanças de hoje são apenas uma atualização para um período ainda mais rígido da sociedade de mercado. Pensando em um momento histórico mais próximo e em uma perspectiva macro, Laval (2019, p. 37) revela que “a partir dos anos de 1980, surge uma concepção ao mesmo tempo mais individualista e mais mercadológica da escola”; logo, quando o Brasil adere a essas iniciativas nos anos de 1990, é possível averiguar que a investida neoliberal na educação e, conseqüente, na escola já se tratava de algo adiantado em muitos países.

nega-se a formação integral optando, então, para uma formação profissional/técnica. Nesta lógica, os neoliberais criam também a ideia de aprendizagem ao longo da vida, com foco na “lógica do emprego” (LAVAL, 2019, p. 73), para que as pessoas atendam às mudanças econômicas em andamento. Nesses fios ideativos, a educação é entendida como “[...] um bem de capitalização privado [...]” (LAVAL, 2019, p. 110), sendo, no bojo dessa noção, que se organiza a padronização das escolas, tanto dos conteúdos do estudo como das formas de ensinar. Destarte, isto é feito por meio da comercialização de sistemas de ensino,¹⁶² que têm sido amplamente adquiridos pelos governos estaduais e municipais em todo o território brasileiro.¹⁶³

O que motiva, portanto, esta nova investida dos empresários é resolver a contradição entre a necessidade de padronizar e liberar um pouco mais de acesso ao conhecimento sem com isso perder o controle político e ideológico da escola. E, neste sentido, consideram a si mesmos a própria solução do problema: nada melhor do que eles mesmos assumirem a direção do processo educativo. Isso exige que se desmoralize o magistério e os profissionais da educação, que se mobilize as forças conservadoras e de senso comum da ‘sociedade’ em apoio às teses (incluindo os pais), e que se privatize a operação das escolas (FREITAS, 2014, p. 1.091).

Assim, o acirramento da investida neoliberal sobre a educação pública traz várias consequências graves como o reforço dos processos de alienação, a formação de consumidores acríticos, o fortalecimento das desigualdades sociais, a desvalorização da participação da família no processo escolar dos filhos, a culpabilização de professores pelo baixo desempenho escolar dos alunos e além de outras mazelas (LAVAL, 2019).

Para que esse projeto de privatização da educação se efetive, Freitas (2018, p. 41) mostra que os neoliberais atuam em diversas frentes e “[...] operam em redes difusas de influência, construindo alianças mais amplas com acadêmicos, grandes empresários, rentistas e suas fundações [...]”, ou seja, eles entendem que a filantropia é fundamental no alcance do seu objetivo de financiamento (estatal) de uma educação privada, com gestão de mercado. Para Harvey (2005, p. 86), o caso norte-americano é emblemático, pois, “em muitos casos das

¹⁶² Um estudo de Adrião, Damaseno e Galzeramo (2013) sobre a aquisição, em municípios paulistas, de sistemas privados de ensino na educação infantil, indicou que, entre 1996 a 2007, 15 secretarias educacionais adquiriram esses sistemas, e somente no ano de 2011 foram 270 secretarias que realizaram tais compras. Vale informar que os grupos empresariais encontrados no oferecimento desse serviço às prefeituras foram o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME)/COC/Pearson, o Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME)/Objetivo e o Sistema Aprende Brasil de Ensino (SABE)/Positivo. Para saber mais sobre os grupos privados que atuam no campo dos “insumos curriculares”, ver Adrião 2017, que entende tais sistemas privados de ensino como vetor privatista da educação, visto que trabalham com controle corporativo.

¹⁶³ No estado do Tocantins, em março de 2017, é renovada a parceria com o Instituto Ayrton Senna, por meio do Sistema Instituto Ayrton Senna (SIASI). Trata-se de um sistema privado de ensino (PORTAL TOCANTINS, 2017). O Instituto Ayrton Senna é uma entidade sem fins lucrativos criado em 1994 e tem como objetivo o desenvolvimento educacional de crianças e jovem de todo o País por meio de soluções educacionais para uma suposta educação integral (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2018).

parcerias público-privadas, em especial no nível municipal, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros”. Conforme o estudioso, parece haver a crença de que é necessário planejar uma oposição ao Estado e uma transformação social por meio de entidades chamadas de “sociedade civil”, ou seja, de organizações não governamentais como política de objeção.

Para programar a reforma empresarial da educação, os neoliberais ampliam, ainda, as suas redes de relações se ligando a “[...] políticos no interior de instâncias legislativas e do governo, institutos, centros e organizações sociais, indústria educacional e mídia, imersos no tecido social, construindo a legitimação de sua concepção de sociedade e de educação” (FREITAS, 2018, p. 41). No Brasil, fica nítida a influência de grupos privados e antagônicos movimentos sociais na construção e aprovação de leis e documentos normativos, como foi o caso da BNCC (AGUIAR; DOURADO, 2018), indicado no capítulo um e, ainda mais recente, o fato do FUNDEB permanente (BRASIL, 2020c), que, como se viu no capítulo dois desta tese, contou com a participação de vários representantes do setor privado em seus debates. Assim, a publicização é um engano idealizado no bojo de processo de privatização da escola pública, pois, conforme Freitas (2018), não existe ‘quase’ mercado.¹⁶⁴

A parceria público-privada via terceiro setor é apenas um vetor da privatização, assim como a concessão de escolas para a terceirização, ou seja, “[...] são mecanismos intermediários que, entre outras consequências, criam mercados e a ambiência necessária para se chegar aos *vouchers*” (FREITAS, 2018, p. 50). Os *vouchers* ou vales são distribuídos por um governo diretamente para os pais. Estes, por sua vez, escolhem a escola onde querem que seus filhos estudem e podem complementar os *vouchers* com recursos próprios para pagar, assim, uma escola entendida como melhor. Para Freitas (2018, p. 49), “[...] a modalidade de privatização por *vouchers* [...] proposta pela política neoliberal é o seu nível mais elevado de privatização e permite o livre mercado pleno [...]”.¹⁶⁵

A partir das parcerias público-privadas para o oferecimento de vagas e a terceirização de escolas públicas, vetores da privatização, constrói-se, pois, a naturalização das ideias privatistas no setor público educacional retirando-se, inicialmente, o Estado da gestão das

¹⁶⁴ Lamare (2018) destaca a atuação de duas organizações que trabalham na divulgação de ideias sobre desenvolvimento infantil, práticas educativas, gestão de conhecimento e outros temas relacionados à primeira infância, a relação com a iniciativa privada e as parcerias com o poder público: a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV).

¹⁶⁵ Milton Friedman é o idealizador da proposta dos *vouchers*. Na obra de Friedman de 1955, *The role of government in education*, referenciada por Freitas (2018), deixa claro que o governo deve financiar a educação, já a gestão deve ser realizada por empresas, ou seja, capital privado com fins lucrativos.

escolas até a implantação dos *vouchers*. Trata-se de um processo desconcertante, visto que é a drenagem de investimento público para o setor privado. Os adeptos do capitalismo desenvolvimentista e mesmo da terceira via erram quando não levam em conta que “[...] a transferência para as organizações sociais (ONGs) insere de imediato as escolas em formas de controle político e ideológico pelas mantenedoras privadas (ou confessionais) dessas cadeias, retirando as escolas do âmbito do controle público” (FREITAS, p. 51).

Os neoliberais não querem se submeter à regulação do Estado, por isso, as parcerias público-privadas não são a modalidade que o projeto privatista deseja, mas, sim, acabar com as escolas públicas. Freitas (2018, p. 53) revela que:

O movimento para livrar-se do controle do governo e de suas escolas por meio das ‘contas de poupanças de educação’ prevê até o uso dos recursos para a instrução das crianças em suas próprias casas (*homeschooling*), incentivando processos de ‘descolarização’ e ainda pagamento de aulas particulares, aprendizado online, aulas comunitárias, materiais escolares em casa, escolas particulares e até mesmo aulas de faculdades - desde que a criança não frequente uma escola pública.

Por essa razão, Freitas (2018) utiliza o termo *reforma empresarial da educação*, ou seja, não se trata apenas de uma gestão empresarial, mas uma mudança de entendimento da natureza da escola pública. Adrião (2017) também entende que a presença, cada vez mais intensa, do setor privado na escola pública e na condução de políticas públicas educacionais, é um fator de forte interferência na essência da instituição escolar de natureza pública. Trata-se não apenas de demolir a ideia de gestão pública, mas de dismantelar a escola pública democrática que só se efetiva por meio de uma gestão pública igualmente democrática. A escola é um bem público, patrimônio do povo brasileiro e sua essência é progressista, não dá para dissociar: “escola e democracia” (SAVIANI, 2018a). De acordo com Freitas (2018, p. 54), isso é emblemático, pois “[...] não existe um mal menor: a educação pública é fundamental. Um ataque à ‘escola pública de gestão pública’ é um ataque à democracia”. Para o teórico, a escola pública está em grande risco, e isto incluiu tanto as teses da “nova direita”, assim como os discursos do “capitalismo desenvolvimentista”, bem como as ideias de “centro-esquerda sociais democratas”.

Freitas (2018) indica os Estados Unidos e o Chile como países que têm escolhido, de forma clara e extensiva, a reforma empresarial da educação nas últimas décadas.¹⁶⁶ No caso das escolas terceirizadas nos Estados Unidos, chamadas de *charters*, os estudos de Freitas (2018) mostram que a população atingida por essa política é carente, quer dizer, é

¹⁶⁶ Nas obras de Freitas (2018) e de Laval (2019), há exemplos detalhados de relatórios e estudos dos efeitos da reforma empresarial e neoliberal na educação, que poderão ser aprofundados por meio das referências por eles citadas.

economicamente desfavorecida e, conseqüentemente, formada por estudantes negros e de origem hispânica. Tal fato configura uma desigualdade étnica, o que segrega pessoas e transforma espaços escolares em guetos. Ademais, os resultados de aprendizado são iguais aos da escola pública, não justificando o processo de terceirização, que proclama maior eficiência no processo de aprendizagem.

No caso dos *vouchers*, o empreendimento mais significativo é no Chile. Em verdade, não são os pais que escolhem as escolas, mas as escolas que selecionam as famílias mediante possibilidade de pagamento. A consequência é o aumento da segregação (FREITAS, 2018; LAVAL, 2019). Freitas (2018) aponta que a escola privada no Chile, em 1980, tinha 12% de matrículas, em 1985, passou para 33%, “[...] chegando a atender nos anos que se seguiram a mais de 50% da demanda” (FREITAS, 2018, p. 73).

Esta inversão do financiamento retira os estudantes mais motivados e os da classe média da escola pública e os desloca para a iniciativa privada, enquanto reserva as escolas públicas para as populações mais pobres e mais difíceis de ensinar, reservando a eles uma escola com seu orçamento dilapidado pelo desvio de recursos públicos para a iniciativa privada (FREITAS, 2018, p. 73).

Em resumo, a implementação dos fundamentos da reforma da educação iniciou-se com as bases nacionais curriculares e as avaliações por meio de prestação de contas (*accountability*), seguiram-se por meio de ideias de meritocracia, de competição entre escolas, além dos testes padronizados e das avaliações internacionais, cujas metas são difíceis de atingir. Essas reformas corroem o sistema de ensino por dentro e forjam a desmoralização da escola pública e de seus professores justificando, assim, a privatização por meio de vetores como parceria, terceirização, gestão privada, sistemas de ensino privados, até chegar aos vales e à privatização total da educação pública (FREITAS, 2018, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decurso desta tese, analisam-se o direito e o acesso das crianças pequenas à educação infantil. Esses só passaram a ser enfrentados pelo poder público, de forma efetiva, após a redemocratização do país e por força da Constituição Federal (1988), que designou a inclusão do direito e da oferta nas ações positivadas do Estado, especialmente, na esfera municipal. Assim, mediante pressão da sociedade civil organizada e da demanda crescente por vagas em instituições de educação infantil, foi cravada no texto legal a obrigação do Estado na provisão de vagas escolares públicas para a primeira infância.

Nessa perspectiva, o objetivo desta investigação é analisar as evidências e as características da omissão do Estado para com esse objeto de direito constitucional. De forma específica e correlacionada, tem-se como objetivos específicos a compreensão pontual e histórica da educação infantil como direito, os caminhos oscilantes do Estado, a legislação e as políticas de enfrentamento ao acesso e, no plano imediato, particular, a implantação e a evolução da educação infantil em Palmas, especialmente, sua oferta pública para o benefício das crianças pequenas, a fim de entender, no plano mediato, universal, os indicativos e o perfil da omissão do Estado para com esse objeto de direito, isto é, com a pretensão de revelar, sobretudo, a natureza da omissão, pois se trata de uma natureza estrutural.

Os argumentos apontados diante dos contextos históricos e dos pressupostos teórico-metodológicos (abordagem analítica), do estudo legislativo e das políticas públicas (abordagem normativa), com o exame particular da evolução de vagas/matriculas em Palmas, capital do estado do Tocantins (abordagem da prática), cuja implantação também se deu em concomitância com a própria Constituição Federal, concederam a ideação dos seguintes pares dialéticos que permitem a análise e perpassam por toda a tese: *emancipação e marginalidade*, *educação como direito social e reconfiguração do direito*, *acesso e exclusão*, *dever do Estado democrático e neoliberalismo*, *mínimo existencial e reserva do possível*, *legislação e políticas públicas*, e, por fim, *democratização e privatização* (Figura 1). Esses pares dialéticos conduziram à defesa da tese da omissão estrutural do Estado para com o objeto do direito das crianças pequenas à educação, traçado na Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao acesso, ao ingresso, cujo resultado é a própria desfiguração do direito.

O par dialético *emancipação e marginalidade* é desenvolvido em uma abordagem histórica e analítica, assim como o par que se seguiu: *educação como direito social e reconfiguração do direito*. A trajetória do atendimento em creche e pré-escola é discutida, de

forma pontual, para o entendimento do processo tardio da conquista formal do direito, a partir no momento (por volta de 1930) quando as instituições voltadas para receber crianças de até seis anos começaram a expandir. Essas instituições eram organizadas para atender crianças oriundas de extratos sociais desfavorecidos, mediante organizações filantrópicas, religiosas e associações. Era comum empregar uma abordagem educacional chamada, por Kuhlmann (1998), de pedagogia da submissão. O Estado permaneceu descompromissado com o atendimento da criança pequena, pois, não havia vontade política alguma com tal questão, condição esta originária e fundamentada nas assimetrias sociais.

As interpretações desses fatos históricos apresentados sobre as instituições assistenciais, a ausência de atuação pública e as características da sociedade industrial que se formava no Brasil, permitiram concluir que esse tipo de serviço contribuiu para a segregação [discriminação e marginalização] social de crianças e de suas famílias. Não surpreende que, ao longo das décadas, os filhos de classes populares recebessem uma educação para a pacificação, para o controle da rebeldia social e para a inculcação sobre o lugar dos pobres na sociedade capitalista (plano universal). Pessoas privadas economicamente têm sido convencidas de que a assistência a seus filhos pequenos é uma espécie de dádiva, o que naturalizou, seguindo essa lógica, um atendimento precário. Trata-se da marginalidade encoberta, pois, mesmo quando há matrícula, o intuito ainda é manter multidões às margens do desenvolvimento social, científico e econômico.

A vinculação das creches e pré-escolas, sobretudo até a década de 1970, a órgãos de assistência social, inclusive públicas, construiu, no imaginário da sociedade, preconceito em relação a essas instituições. Kuhlmann (1998, p. 166) assinala que as “concepções educacionais vigentes nessas instituições se mostraram, explicitamente, preconceituosas, o que acabou por cristalizar a ideia de que [...] teriam sido pensadas como lugar de guarda, de assistência, e não de educação”. Contudo, havia intencionalidade educativa, mas não para a emancipação. O atendimento tentava amenizar os problemas da pobreza, das desigualdades sociais, do descompromisso das autoridades governamentais com as crianças e suas famílias e tinha também, em sua constituição, a ideologia de uma política conversadora, de proteção ao rentismo e à manutenção de uma elite contrária ao bem comum. Nesse mesmo traçado, Kramer (1995) salientou a presença da educação compensatória como opção oficial do Estado. Tal conclusão de caráter histórico permite afirmar que a debilidade do atendimento educacional à criança pequena brasileira, tanto na ausência de vagas como na escolha pedagógica tem sido, ao longo do tempo, por determinação política.

Atualmente, dá-se uma nova roupagem para a pedagogia da submissão e para a educação compensatória no atendimento em creches e em pré-escola. Tal roupagem parte, potencialmente, da tendência teórica do aprender a aprender, que Saviani (2007, p. 426) chama de “neo-escolanovismo” e suas ramificações (construtivismo, pedagogia da infância, pedagogia de projetos e outros). Como afirma Saviani (2013a, p. 117), a característica revolucionária da pedagogia tradicional foi substituída pela pedagogia da escola nova reacionária, mas com cara de novidade “[...] a visão que os professores subjetivamente têm é que a inovação é sempre uma coisa muito avançada, que está na ponta, na frente”.

Contudo essas tendências escolanovistas atuam no discurso da individualidade, do respeito às diferenças e na supervalorização do saber das crianças, desconsiderando, lamentavelmente, o ensino do conhecimento científico, o confronto com a realidade social e a importância do trabalho especializado do professor. Saviani (2013a) salienta tratar-se de ideias pedagógicas regressistas. Segundo Pasqualini (2011, p. 62), “a negação do ato de ensinar tem se mostrado uma perspectiva hegemônica no campo da educação infantil”.

Com Severino (2006, p. 310), aprende-se que “a análise crítica da experiência histórica da educação brasileira mostra que ela desempenhou, em cada um dos seus cenários temporais, a função de reprodução da ideologia, mediante o que contribuiu para a reprodução das relações sociais vigentes a cada momento”. Entretanto, na apreensão da pedagogia histórico-crítica, a educação, embora condicionada não é passiva à proporção que, dialeticamente, interage com a sociedade (SAVIANI, 2018a). Nesse entendimento, sem ignorar os limites, a educação foi capaz de contribuir com a redemocratização no país. No contexto do Estado democrático de direito, a educação da primeira infância toma visibilidade. Trata-se de uma conquista importante, pois a educação tem um

papel fundamental, que é aquele de transformar essas relações sociais, contribuindo para a elaboração de uma contra-ideologia que possa identificar-se com os interesses e objetivos da maioria da população, fazendo com que os benefícios do conhecimento possam atingir o universo da comunidade humana a que se destina (SEVERINO, 2006, p. 310).

A pesquisa avança e constrói mais quatro pares da contradição: *acesso e exclusão; dever do Estado e neoliberalismo; mínimo existencial e reserva do possível; legislação e políticas públicas*. Estes tomam vulto nas discussões, particularmente, ao final do capítulo um e em uma abordagem analítica, e se desenrolam no segundo capítulo a partir de uma abordagem normativa. Apesar do ganho legislativo para com o direito da criança pequena à educação com a Carta Magna brasileira, garantia-se dentro da ideia de “mínimo existencial” (SARMENTO, 2016); há também o entrave por meio da definição da “reserva do possível”

(CASSINI; ARAÚJO, 2013). Para mais desde a década de 1990, verificam-se as contradições entre os dizeres constitucionais e a modernização neoliberal (hegemonia econômica), como é chamada por Cardoso (2006), obstaculizando o acesso das crianças à educação. Para a estudiosa, o resultado dessa última é que o “[...] fosso que só faz agravar-se entre países como o nosso e o chamado primeiro mundo se mantém na ideologia política e econômica como alcançável no futuro sempre adiado” (CARDOSO, 2006, p. 32). Com as condições econômicas dadas e as profundas transformações no Estado democrático de direito (plano universal) - pois este passa a limitar suas ações aos direitos positivos -, sustenta-se um processo perverso para as classes populares, em que o Estado se desobriga de suas funções sociais para amenizar as gritantes desigualdades.

Nessa perspectiva, afirma-se a importância da compreensão do fenômeno da desfiguração dos direitos sociais, especificamente, o direito à educação na pequena infância, o que remete a um olhar histórico de como a omissão do Estado está presente e as limitações na concretude do benefício ao longo do percurso temporal. Como indicado por Severino (2006), o iluminismo liberal trouxe contribuições inquestionáveis para a instauração da concepção do Estado de direito e, nesse sentido, o direito é criado, a fim de garantir um mínimo de condição de as pessoas sobreviverem em sociedades fortemente estratificadas.

Como se viu, a ideia de democracia passa pelo entendimento da atuação positiva do Estado, de caráter público, para assegurar a todas as pessoas o usufruto das conquistas cidadãs, no alcance da igualdade ao acesso do bem comum, como também do conhecimento científico. Entretanto esses ideais liberais de democracia e educação para todos, desintegram-se, quando os interesses da classe hegemônica capitalista são ameaçados (SAVIANI, 2017b).

Diante disso, após três décadas da promulgação da carta constitucional que representa uma “democracia formal” (SAVIANI, 2017b), esse enfrentamento tem sido segmentário, pois esse texto legislativo permite manobras dispersantes e tangenciais que se alastram, sutilmente, nas leis complementares. Estas, por sua vez, escudam-se na Constituição Federal, a exemplo do Artigo 30, que excluiu as creches dos programas educacionais até o ano de 2007, para criar políticas públicas com ações que, não poucas vezes, obstaculizam o acesso escolar, como por meio da LDB, que dá prioridade ao ensino fundamental na oferta municipal. Assim, confirma-se uma premissa desta tese que se refere à incompatibilidade entre a democracia escrita e a democracia real, nos termos de Saviani (2018a, p. 51) o distanciamento entre a “igualdade formal” e a “igualdade real”.

Na tentativa de “pensar por contradição” (PASQUALINI, 2020, p. 3), ressalta-se que o direito à educação infantil é constitucional e o acesso tem sido obstruído, ou seja, forças contrárias que pertencem a uma mesma unidade. Com esse pensamento, busca-se decodificar a realidade concreta, na qual se conclui, dentre outras sínteses, que não há vontade política para materializar o benefício a todas as pessoas por meio de políticas públicas capazes de enfrentar essa grande empreitada, antes, governantes seguem aprovando leis orçamentárias (Fundef) que não contemplam o acesso à primeira etapa da Educação Básica, o que revela ascensões e recessões próprias de um contexto social em mutação, como afirma Oliveira (2006): a propositiva constitucional de universalização de direitos sociais está em desmonte. Assim, com dotação insuficiente, precarizam-se as instituições educacionais existentes, além de possibilitar a transferência de recurso/patrimônio público para projetos educacionais de natureza privada (Fundeb). Tais fatos inviabilizam a consubstancialização do PNE (BRASIL, 2014). Esses resultados derivam dos reveses da busca pela “democracia real” (SAVIANI, 2017b) em tempos de flexibilização neoliberal.

O último par dialético a ser concluído é *democratização e privatização* que, como já dito, perpassa todo o texto da tese, isto porque a educação é um componente inerente à democracia, entretanto, a ideação de mercado e de transformação de tudo em mercadoria tem a mesma origem do sistema democrático de governo e da ideia de escola pública. No capítulo três, delineado numa abordagem da prática, mostra que, em tempo algum, as crianças do Tocantins e as crianças de Palmas tiveram o seu direito totalmente assegurado.

Na capital tocantinense, conforme Machado (2011, p. 61), o ideal desenvolvimentista para o Tocantins representa “[...] a busca pelo ‘progresso’ e pela ‘modernidade’, a construção do sonho do novo ‘eldorado brasileiro’, a (re)criação da história, o tempo ausente, a herança agrária conservadora, o atraso”. Na apreensão de Machado (2011, p. 62), para que os mecanismos de permanência de uma sociedade conservadora se efetivem, faz-se importante a criação do que o autor chama de “falso novo”. Nesse sentido, Palmas seria uma representação gloriosa do novo que, em verdade, encobre a política do favoritismo e a manutenção de bases de controle social por meio do papel centralizador do poder do estado.

No que tange à educação infantil no Tocantins, o percentual de matrículas teve média aproximada de 28,5% da população de até seis nas décadas de 1990, 2000 e 2010. Em 2020, 67% das crianças de até cinco anos têm acesso à educação infantil, assim, considerando que a estimativa de população em 2019 é de 100 mil crianças (de até quatro anos) conclui-se que faltam ao menos 30 mil vagas em todo o Tocantins. Esses dados permitem aferir que o

Tocantins, assim como Palmas careceu, e ainda carece, de investimento público para a materialização do empreendimento do estado do Tocantins em termos de educação.

Em 1997, havia 192 vagas municipais de educação infantil em Palmas, apenas 25,9% do total de oferta na capital (741 matrículas), já as matrículas estaduais eram de 358. A ausência do poder público dá espaço ao privado que cresceu, entre 1997 e 2000, 637,7% ocupando 53,5% da oferta. Para além da maquiagem feita nos ideários do Tocantins, tem-se a velha política do favoritismo elitista mantenedor das desigualdades sociais e a acolhida da abordagem antidemocrática neoliberal. Nos anos 2000, o município de Palmas seguiu com grande dificuldade para ocupar a sua função de ente federado responsável pela oferta de educação infantil, sendo que, em 2001, eram apenas 654 vagas da Semed em um universo populacional de 21.981 crianças de até seis anos de idade. Os percursos oscilantes e fugidios das políticas públicas (Fundef, reestruturação da Educação Básica) do alvo constitucional de que todas as pessoas de pouca idade têm direito a uma vaga de educação infantil, concretizaram, em 2010, com um déficit significativo de vagas, visto que havia 9.432 matrículas tanto públicas como privadas (aumento de vagas entre 2001 e 2010 foi de 147,1%) para uma população de 24.218 crianças de até cinco anos (10% de ampliação de população entre 2000 e 2010). Embora a evolução de vagas tenha sido relevante, mostra-se aquém da necessidade.

A política do Fundeb dá mais estabilidade aos investimentos na primeira etapa e Palmas chega em, 2018, com 31 CMEIs em pleno funcionamento e ofertando, em 2020, 11.709 vagas em creches e pré-escolas, significando 81,2% das matrículas no total geral de 14.862. Apesar disso, a omissão do Estado se manifesta ao seguir optando por ignorar o texto constitucional e não fazer o investimento necessário para garantir o direito a todas as crianças. No ano de 2019, a estimativa populacional de crianças de até quatro anos era de 24 mil, contudo as matrículas para a educação infantil contabilizavam 14.832 entre públicas e privadas, ademais, havia demanda manifesta de creche de 2.500 vagas em 2020 (PLANO DE GOVERNO, 2020, n. p), dizendo mais claramente, faltam pelo menos 10 mil vagas.

Quanto à configuração da educação infantil ofertada pela Semed/Palmas, sublinham-se os aspectos de precarização que se manifestam como agentes da síncope no direito. Tal síncope é derivada da fuga do Estado no provimento à educação: número insuficiente de vagas; retração das matrículas em tempo integral; espaços físicos apertados, devido ao grande número de crianças por turma; elevado número de professores com formação em nível médio e com contratados temporários de trabalho, e privatização de vagas públicas.

Diante desta conformação de oferta municipal de educação infantil em Palmas, correlaciona-se o movimento privatista da educação pública como perspectiva, pois esse já é presente e está em desenvolvimento como nas demais capitais. A síntese a que se chega ao que diz respeito às medidas privatistas em Palmas (plano particular), a partir de subvenção pública de vagas em instituição de caráter privado, é que Palmas também ecoa as iniciativas privatizantes que estão apoiadas na legislação e nas políticas públicas de acesso à educação infantil (planos de educação nacional, estadual e municipal). Estas induzem a intensificação da “reforma empresarial da educação” (FREITAS, 2018) para a primeira etapa e que reflete a ostensiva neoliberal global para com a educação (plano universal).

Na jovem capital tocantinense, 2, 7% das vagas de educação infantil são ofertadas por meio de parcerias público-privadas, sendo que Palmas em, 2019, apresentou o maior aumento deste tipo de oferta em comparação com as demais capitais da região norte: 128,2%. Em nível de Brasil, a oferta de vagas da primeira etapa da Educação Básica nessa condição é de 8,2%, quer dizer, são vagas existentes em instituições particulares por meio de recursos públicos, conformando, assim, o processo privatista de vagas públicas.

Diante do exposto, as formas da efetivação da omissão do poder público e a negligência percebida ao longo da exposição, revelam as severas consequências do neoconservadorismo e da flexibilização produtiva para com o restringimento do direito das populações infantis, sobretudo, das camadas populares que não têm como assumir os valores de uma escola particular.

A reflexão obstinada que se faz nesta pesquisa avança na intenção de refutar a *tese da omissão do Estado* para com as ações positivadas no cumprimento do direito das crianças, no sentido de se chegar à *antítese* e sobressair na construção de uma *nova tese*, quer dizer, uma *nova síntese*. Nesta, ao analisar a realidade intrincada da oferta de educação infantil na particularidade de Palmas e, posteriormente, a presença de um projeto privatista para a educação infantil, incluindo-se dados das demais capitais brasileiras, bem como ao descortinar a realidade concreta no plano nacional, por meio dos fios ideativos da abordagem histórico-crítica, engendra-se a conclusão de que a omissão do Estado com a educação da criança pequena *é de natureza estrutural*. Tal omissão estrutural evidencia-se, hoje, na reconfiguração do direito marcado, sobretudo, pela negligência do Estado em cumprir plenamente os preceitos constitucionais e pela ingerência privatista no setor educacional público via legislação e políticas públicas.

Essas assertivas remetem a outras possibilidades de pesquisa que atraem os estudos no chão da escola, ou seja, a compreensão do singular em Palmas para o entendimento de como o direito se reverbera no dia a dia dos alunos, dos professores e demais profissionais da escola pública. Há que investigar, na oferta público-privada, como se dá a conformação do atendimento que é direito, ou seja, a formação e contratação de professores, a capacitação permanente destes, as condições físicas dos prédios, a quantidade de alunos em sala, o trabalho pedagógico, dentre outros. Indica-se, ainda, a necessidade de ampliar estudos sobre as modalidades de subvenção pública de recursos na etapa da educação infantil, buscando entender o alargamento dos modos de privatização em creches e pré-escolas. Para mais, há de se estar atento ao avançar de propostas privatizantes, como os *voucher* ou vales, que já são adotados em capitais, como Brasília e Salvador, e que estão sendo discutidos no Brasil no âmbito do governo federal.¹⁶⁷

As possibilidades de novas investigações mostram-se evidentes ao concluir este estudo, tendo em vista a implementação de políticas que estão em andamento, como, por exemplo, a BNCC para a educação infantil e seus desdobramentos. A ênfase que tal lei dá ao direito a aprender no sentido de um ensino instrumental e utilitário, em detrimento ao direito de ser educado e de se ter acesso ao conhecimento transformador. Além disso, é importante que haja pesquisas sobre a efetivação do Fundeb permanente (BRASIL, 2020c), pois, dos recursos da complementação da União aos municípios (10,5%), o que tende a fortalecer a ideia de cooperação entre os entes federados, metade deverá ser voltada para o alargamento das matrículas na educação da primeira infância e, também, a melhora no padrão de qualidade. Por fim, faz-se igualmente relevante que se sigam as pesquisas no acompanhamento da política educacional, com as suas legislações, seus paradoxos, reformulações e concretizações.

Tais análises investigativas das políticas públicas de educação são imprescindíveis visto que, de lei em lei, de plano em plano, o Brasil vem tentando resolver o problema de acesso às instituições especializadas para a primeira infância. Em 2024, encerra-se o PNE em

¹⁶⁷ Angela Scalabrin Coutinho (2021), coordenadora do GT07 da Anped, afirma que a “defesa da política de voucher na Educação Infantil voltou a figurar no discurso do governo federal como uma alternativa à mitigação das desigualdades. Mas a lógica que a orienta aponta em direção contrária, tendo em vista que reafirma e sustenta um discurso de qualidade, eficiência, produtividade, eficácia e competitividade do setor privado em detrimento do setor público. Há, nessa lógica, um simulacro na proposição das políticas educacionais contemporâneas que converte o ‘direito à Educação’ em oferta e escolha de ‘modelos de Educação’. Essa estratégia soma-se a tantas outras que recolocam a política neoliberal com a finalidade de ‘despublicizar’ a Educação, transferindo-a da esfera pública para a esfera do mercado. O direito à Educação Infantil se converte, portanto, em compra de vagas em creches domiciliares, filantrópicas ou privadas” (COUTINHO, 2021, p. 1).

vigor e, como se viu, há fortes indícios de não se alcançar os objetivos para com a educação infantil, exigindo, novamente, que um novo Plano reforce os mesmos objetivos com poucos avanços. “Vê-se, pois, que o direito à educação segue sendo proclamado, mas o dever de garantir esse direito continua sendo protelado” (SAVIANI, 2013b, p. 754). Diante disso, afirma-se “[...] que a igualdade formal (‘todos são iguais perante a lei’) [...]” é presente, mas não se efetiva em “igualdade real” para todas as pessoas, pois é próprio do capitalismo a desigualdade social (SAVIANI, 2018a, p. 51).

Diante do quadro devastador dos direitos sociais, em especial da educação, Saviani (2017b, p. 228) conclama os educadores à “resistência ativa”, afirmando, veementemente, que seja um movimento coletivo, pois, individualmente, pouco se pode contra o poder dominante. Além disso, o teórico alerta para que a resistência seja propositiva, “[...] isto é, que seja capaz de apresentar alternativas às medidas do governo [...]”. O convite é para resistir e transformar, para que se faça cessar os ataques e os retrocessos à tão jovem democracia brasileira, para que a educação, em destaque, a das crianças pequenas, torne a ser vista como direito e não como mercadoria.

Há que se engendrar esforço a fim de que a *omissão estrutural do Estado*, para com o preceito constitucional das populações infantis de até cinco anos, seja superada. Não se trata de tarefa fácil e célere, antes, tem a ver com um quadro histórico complexo de desrespeito às gentes de pouca idade pertencentes a classes pobres, bem como ao uso ininterrupto de ações governamentais tangenciadas, em que o Estado é parceiro do capitalismo.

A crítica radical da formação do Estado no capital em nossa época está diretamente relacionada com o seu – cada vez mais perigoso – fracasso histórico em cumprir suas funções corretivas vitais que são requisitadas pelo próprio processo reprodutivo material antagonico. Como resultado o agora Estado em falência [...] pode apenas pôr em perigo o processo metabólico social geral, em vez de solucionar a crise (MÉSZÁROS, 2015, p. 94).

Como encontrar as mediações necessárias para a superação da desconstitucionalização do direito à educação? No caso destacado nesta tese, do direito e acesso à educação infantil? Na perspectiva de Saviani (2017b), essa empreitada deve ser enfrentada por meio de um movimento coletivo pela educação pública, de qualidade e socialmente referenciada. O autor entende que, juntos, há possibilidade de confronto. Mas, antes, há que se organizar uma ação propositiva, com soluções viáveis, inteligentes e sustentáveis. Os pressupostos da pedagogia histórico-crítica são uma opção para essas confrontações, entendendo-os como uma propositura ante-hegemônica, tanto no que diz respeito às teorias reacionárias da educação, como, e aqui, principalmente, no que se refere ao engajamento político e às suas interligações dialéticas.

Dessa forma, ao fazer jus à perspectiva crítica historicizada por uma escola democrática, Saviani (2018a, p. 60) reflete sobre método pedagógico e política:

Já o método que preconizo deriva de uma concepção que articula educação e sociedade e parte da consideração de que a sociedade em que vivemos é dividida em classes com interesses opostos. Consequentemente, a pedagogia proposta, uma vez que se pretende a serviço dos interesses populares, terá contra si os interesses dominantes. Trata-se, portanto, de lutar também no campo pedagógico para fazer prevalecer os interesses até agora não dominantes [...]. A pedagogia por mim denominada [...] de ‘pedagogia revolucionária’, não é outra coisa senão aquela pedagogia empenhada decididamente em colocar a educação a serviço da referida transformação das relações de produção.

Vê-se a importância de uma educação revolucionária centrada na possibilidade de *transformação estrutural da sociedade brasileira*. Assim, conjectura-se que a educação é um ato político e não pode ser anulada em seu desempenho político (SAVIANI, 2018a). Conforme ensina Saviani (2018a), a educação é uma prática que não se dá entre antagônicos, ou seja, os profissionais do ensino, alunos e famílias têm a educação como objetivo comum, já “[...] no jogo político defrontam-se interesses e perspectivas mutuamente excludentes” (SAVIANI, 2018a, p. 66). Sem embargo, ambas as práticas, educativa e política, são parte da prática social, significando que estão no agrupamento de uma mesma totalidade, e, dessa forma, são inseparáveis.

Entretanto, há um intercâmbio desigual entre a prática educativa e a prática política, visto que a educação está subordinada à política, porque “[...] as condições de exercício da prática política estão inscritas na essência da sociedade capitalista [...]”. Todavia, a prática educativa está ligada a questões, essencialmente, da plenitude humana, que “[...] são negadas pela sociedade capitalista não podendo se realizar aí senão de forma subordinada, secundária” (SAVIANI, 2018a, p. 69).

Saviani (2018a, p. 70) salienta que “no processo histórico, que implica o desenvolvimento e a transformação da sociedade, isto é, a substituição de determinadas formas por outras, educação e política se articulam cumprindo, entretanto, cada uma funções específicas e inconfundíveis”. Perceba-se que a política, ao lidar com antagonismos incongruentes, é, portanto, partidária, mas a educação congrega para si o que é convergente atuando, assim, na universalidade. Saviani (2018a, p. 70) conclui que “[...] a prática política apoia-se na verdade do poder; a prática educativa no poder da verdade”. Que o poder da verdade prevaleça, pois a verdade sempre liberta!

A educação é idealista, na busca de um anseio possível. Esta atua com esperança na transformação de uma sociedade de classes, tão desigual, para uma sociedade sem a repressão e a divisão classista violenta e aprofundada pelo capital, no sentido de promover uma

sociedade em que o bem comum seja mais importante do que os interesses monetários. Que a luta se multiplique: a luta intransigente pela educação pública, democrática e para todas as pessoas, incluindo-se as de pouca idade.

REFERÊNCIAS

- ABDALLA, P. A. *O pós FUNDEB no oferecimento de matrículas para a educação infantil no estado de São Paulo*. 2016. 104f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016.
- ADRIÃO, T. *A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública*. Jul. 2017. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/319376858>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- ADRIÃO, T.; DAMASO, A.; GALZERANO, L. S. A adoção de sistemas privados de ensino em escolas públicas de educação infantil: reflexões a partir do perfil dos professores. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 434-460, ago. 2013.
- ADRIÃO, T; PERONI, V. A formação das novas gerações como campo para os negócios? In: AGUIAR, M.; DOURADO, L.F. (Org.). *A BNCC na contramão do PNE (2014-2024): avaliações e perspectivas*. Recife: ANPAE, 2018. p. 49-54. [Livro eletrônico].
- AGUIAR, M. A. Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de votos. In: AGUIAR, M.; DOURADO, L.F. (Org.). *A BNCC na contramão do PNE (2014-2024): avaliações e perspectivas*. Recife: ANPAE, 2018. p. 8-22. [Livro eletrônico].
- AGUIAR, M. A; DOURADO, L. F. (Org.). *A BNCC na contramão do PNE (2014-2024): avaliações e perspectivas*. Recife: ANPAE, 2018. [Livro eletrônico]
- ALVES, A. L. A. O direito à educação de qualidade e o princípio da dignidade humana. In: RANIERI, N. B. S.; ALVES, A. L. A (Org). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra Unesco de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/TodosOsLivros/Direito_a_educacao_e_direitos_na_educacao.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.
- ALVES, G. Notas sobre o golpe de 2016 no Brasil: neodesenvolvimentismo ou Crônica de uma norte anunciada. In: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. (Org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 129-148.
- ALVES, T. S. *Educação infantil: aspectos políticos e jurídicos nos processos de intensificação do trabalho do educador infantil no município de Uberlândia, MG*. 2012. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.
- AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v.22, n.71, e227145, p.1-25, 2017.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23. Disponível em: unirio.br/unirio/chs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanço-do-neoliberalismo-anderson. Acesso em: 11 jul. 2020.

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Ementa*. 2020a. Disponível em: anped.org.br/grupos-de-trabalho/gt05-estado-e-politica-educacional. Acesso em: 10 set. 2020.

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Histórico do GT*. 2020b Disponível em: anped.org.br/grupos-de-trabalho/gt07-educacao-crianca-de-0-6-anos. Acesso em: 10 set. 2020.

ARAÚJO, G. C. Estado, direitos de cidadania e direito à educação: do programa ao diagrama. IN: 30ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – ,07 a 10 de outubro de 2007, Caxambu. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2007. Disponível em: 30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3287--int.pdf. Acesso em: 8 abr. 2020.

ARCE, A. *A pedagogia na “era das revoluções”*: uma análise do pensamento de Pestalozzi e Froebel. Campinas: Autores Associados, 2002.

ARCE, A. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil e o espontaneísmo: (re)colocando o ensino como eixo norteador do trabalho pedagógico com crianças de 4 a 6 anos. In: ARCE, A.; MARTINS, L. M. (Org.). *Quem tem medo de ensinar na educação infantil?*: em defesa do ato de ensinar. Campinas: Alínea, 2007. p. 13-36.

ARCE, A.; JACOMELI, M. R. M. (Org.). *Educação infantil versus educação escolar?*: entre a (des)escolarização e a precarização do trabalho pedagógico nas salas de aula. Campinas: Autores Associados, 2012.

ARCE, A.; MARTINS, L. M. (Org.). *Quem tem medo de ensinar na educação infantil?*: em defesa do ato de ensinar. Campinas: Alínea, 2007.

ATLAS BRASIL. *Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: atlasbrasil.org.br/perfil/uf/17. Acesso em: 25 nov. 2020.

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do nosso tempo. Vol.56).

BARBOSA, I. et al. A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, DF, v.8, n 15, p.506-518, jul/dez, 2014.

BARBOSA, I. G. O Proinfantil e a formação do professor. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 385-399, jul./dez. 2011.

BARBOSA, I. G; SILVEIRA, T. A. T. M; SOARES, M. A. A BNCC da educação infantil e suas contradições: regulação versus autonomia. *Retratos da Escola*. Brasília, DF, v.13, n.25, p.77-90. Jan/mai. 2019. <https://doi.org/10.22420/rde.v13i25.979>

BARBOSA, L. M. R. Estado e educação em Martinho Lutero: reflexões sobre a origem do direito à educação. IN: 31ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 19 a 22 de outubro de 2008, Caxambu. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2008. Disponível em: 31reuniao.anped.org.br/trabalho/GT05-4118—Int.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

BARBOSA, L. M. R. Homeschooling e o debate sobre a titularidade de direitos: a quem

pertence o direito à educação? IN: 37ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 04 a 08 de outubro de 2015, Florianópolis. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2015. Disponível em: anais.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/trabalho-GT05-4319.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

BARBOSA, L. M.; ADRIÃO, T. Atuação dos governos estaduais na efetivação do acesso à educação infantil: tema para o debate. *Movimento Revista de educação*, Niterói, ano 3, n. 5, p. 176-195, 2016. <https://doi.org/10.22409/movimento2016.v0i5.a20949>

BESSA, K. Dispersão e fragmentação nas principais cidades do Tocantins, Amazônia Oriental: as lógicas recentes da expansão territorial em Palmas. *Revista Políticas Públicas e Cidades*, Belo Horizonte, v.5, n.2, p.57-80, ago./dez. 2017. <https://doi.org/10.22409/movimento2016.v0i5.a20949>

BESSA, K. OLIVEIRA, C.F.P. Ordem e desordem no processo de implantação de Palmas: a capital projetada do Tocantins. *Geosp – Espaço e Tempo* (Online), São Paulo, v.21, n.2, p.497-517, ago. 2017. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2017.117161>

BESSA, K. Periodização e diferenciação espacial no segmento de rede urbana no Tocantins. *Espaço Aberto*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 9-27, jan./jun. 2015. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802>

BESSA, Kelly. Urbanização e novas relações cidade-campo: os processos com a criação do estado do Tocantins e de sua capital Palmas na Amazônia Oriental. *Confins*, n. 44, p. 1-17, 2020. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802>

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; – nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1982.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v.19, n.38, p.45-69, jan/abr, 2017. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802>

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em 20 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 9 de fev. de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424compilado.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº. 9.637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 maio. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional nº. 19 de 4 de junho de 1998. Brasília, 1998b. Brasília, DF, 4 jun. 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 jun. 1998b Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/emendaconstituional-19-4-junho-1998-372816-nom.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 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, 05 maio. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp/101.htm>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/leis_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis_2001/110172.htm). Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/lt1079.htm>. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/11114.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/lei/11274.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006. Altera o art. 67 da lei nº 9.394 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art.40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 maio. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11301.htm>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.330, de 25 de julho de 2006. Dá nova redação ao § 3º do art. 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11330.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília, DF, 2006d. v. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Brasília, DF, 2006e. Encarte 1.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emenda/emc/emc53.htm>. Acesso em: 12 ago. de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao caput do art 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda a criança a partir de 4 (quatro) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jun. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/lei/111700.htm>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art 60 do Ato das Disposições Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais públicos da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008lei/111738.htm>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.769, de 18 de agosto de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a obrigatoriedade do ensino da música na educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 ago 2008c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/111769.htm>. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.013, de 06 de agosto de 2009. Altera o art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determinando às instituições de ensino obrigatoriedade no envio de informações escolares aos pais, convivendo ou não com seus filhos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2009/lei/112013.htm>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.014, de 06 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112014.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e o Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112499.htm>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, 12462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. *Diário*

Oficial da União, Brasília, DF, 4 out. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112722.htm>. Acesso em: 3 out. 2020.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Lei n.º 12.796 de 04 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n.º 13.234, de 29 de dezembro de 2015. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a identificação e o atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113234.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n.º 8.069, de 13 de junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n.º 11.770 de 9 de setembro de 2008, e a lei n.º 12.662, de 5 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 mar. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n.º 13.278, de 2 de maio de 2016. Altera o art.26 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que fixa diretrizes e bases da educação nacional, referente ao ensino da arte. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 maio. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113278.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n.º 13.348, de 10 de outubro de 2016. Altera as Leis n.º 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta de educação infantil, para incluir as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC e as crianças com deficiência e estabelecer novas regras de repasse do apoio financeiro, e 11.494, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art.60 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais; e 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de out. 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113348.htm>. Acesso em: 15

out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das disposições 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: 7 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.478, de 30 de agosto de 2017. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer o direito aos profissionais do magistério a cursos de formação de professores, por meio de processo seletivo diferenciados. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 ago. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113478.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a educação e aprendizagem ao longo da vida. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 mar. 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113632.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.663, de 14 de maio de 2018. Altera o art.12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir a promoção de medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência e a cultura de paz ente as incumbências dos estabelecimentos de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 maio. 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113663.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.716, de 24 de setembro de 2018. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para assegurar atendimento educacional ao aluno da educação básica internado para tratamento de saúde em regime hospitalar ou domiciliar por tempo prolongado. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 set. 2018c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113716.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.796, de 03 de janeiro de 2019. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, (Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional), para fixar, em virtude de escusa de consciência, prestações alternativas à aplicação de provas e à frequência a aulas realizadas em dia de guarda religiosa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 04 jan. 2019a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113796.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.803, de 10 de janeiro de 2019. Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para obrigar a notificação de faltas escolares ao Conselho Tutelar quando superiores a 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2019b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113803.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019. Altera as Leis n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961 e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 set. 2019c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113868.htm>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emenda/emc/emc108.htm>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020* [recurso eletrônico] – Brasília: Inep. 2020b.

Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14.113.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRENNER, N.; PECK, J. N, THEODORE, N. Pós neoliberalização. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v.14, n.27, pp.15-39, jan/jun, 2012.

BRZEZINSKI, I. (Org). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 1998.

BRZEZINSKI, I. (Org). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014.

BRZEZINSKI, I. Formação de profissionais da Educação e mudanças da LDB/1996: dilemas e desafios? In: _____. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões,*

compromissos. São Paulo: Cortez, 2014. p. 112-143.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). *História*. 2005. Disponível em: campanha.org.br/o-que-fazemos/historia/. Acesso em: 23 mar.2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). *CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo: CNDE, 2018. Disponível em: media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custo-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf. Acesso em: 7 out. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). *Plano Nacional de Educação: 5 anos de descumprimento: análises da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei 13.005/2014. Balanço 2019*. São Paulo: CNDE, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato da Presidência*. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 15-A, de 2015. Brasília, 15 de julho de 2015. Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato da Presidência*. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n° 15-A, de 2015. Designar para compô-la, na forma indicada pelas Lideranças, os Deputados [...]. Brasília, 30 de novembro de 2016. Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PEC 15/2015: proposta de Emenda Constitucional – Ficha de tramitação*. 2020. Disponível: camara.leg.br/proposicoesweb/fichade-tramitacao?idProposicao=1198512. Acesso: 28 set. 2020.

CAMPOS, M. M.; ESPOSITO, Y. L.; GIMENES, N. A. S. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. *Retratos da Escola*. Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014.

CAMPOS, M.M. Balanço analítico da educação infantil: direitos em risco e consensos possíveis. IN: 38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 01 a 05 de outubro de 2017, São Luís. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2017. Disponível em: anais.anped.org.br/sites/default/files/resources/programação/trabalhoencom_38anped_2017_GT07_textomariamaltacampos.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n.16, p. 45-91, jul/dez de 2014. <https://doi.org/10.5380/jpe.v8i16.40314>

CARDOSO, M.L. Sobre as relações sociais capitalistas. In: LIMA, J.C.F; NEVES, L.M.W.(Org). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. p.25-68. <https://doi.org/10.7476/9788575416129.0003>

CARREIRA, D; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional Pelo Direito à Educação e co-edição Cortez. 2007.

CARRIJO, M.C.F.O.B. As professoras da educação infantil e suas interpretações sobre

políticas públicas: vivências de um tempo para a construção da ideia de criança cidadã. In: VIEIRA, M. ; MEDINA, S. (Org.). *Trabalho docente e políticas educacionais para a educação infantil: desafios contemporâneos*. Uberlândia: EDUFU, 2014. p.101-130.

CARVALHÊDO, W.S. *Palmas -TO: uma análise da segregação socioespacial na cidade planejada*. 2011.153 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

CASARA, R.R.R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamento e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, (74), p.11-19, ago.1990.

CASSINI, S. A. ; ARAÚJO, G.C. As concepções de educação como serviço, direito e bem público: contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação. IN: 36ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 29 setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2013. Disponível em: 36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/g05_3394_texto.pdf. Acesso em: 09 abr. 2020.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v.18. n.74, p.11-32, dez. 2001.

CASTRO, J.A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R. P., SANTANA, W.(Org). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.p. 169-190.

CASTRO, S.O.C. ; MARTIN, D.G. ; ALMEIDA, F. M. Cotas sociais: reflexões à luz do princípio da isonomia. *Revista Estudo e debate*, Lajeado, v.27, n.1, p.51-64, 2020. <https://doi.org/10.22410/issn.1983-036X.v27i1a2020.2272>

CELLARD, A. *A análise documental*. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHASNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Revista Outubro*, v.5, 2015. p. 7-28. Disponível em: <<http://outubro.com.br/urp-content/uploads/2015/revista-outubro-edicao-5-artigo-2pdf>> Acesso em> 10 abr. 2019.

CHAUÍ, M. Direitos Humanos e medo. In: FESTER, A.C.R. (Org). *Direitos Humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1989. Disponível em: dhnet.gov.br/direitos/textos/humanismos/chau. Html. Acesso em: 5 ago. 2020.

MATOS, J. *Prefeitura de Palmas recebe ministro Rogério Marinho para entrega oficial do Jardim Vitória I e Cmei Vitória-Régia nesta quarta*. 2020. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/prefeitura-de-palmas-recebe-ministro-rogerio-marinho-para-entrega-oficial-do-jardim-vitoria-i-nesta-quarta-12/26265/>. Acesso em: 8 abr.2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Parecer nº20, de 11 de novembro de 2009. *Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. 2009a.

Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf. Acesso: 23 fev. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 maio 2006. Seção 1, p. 11.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jul. 2015. Seção 1, p. 8-12.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 2, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a formação Inicial de professores (BNC-Formação). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 de dezembro, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 2, de 9 de novembro de 2018. Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade. *Diário oficial da União*, Brasília, DF, 10 de out. 2018a. Disponível em: <http://in.gov.br/matéria/-/asset_publicher/kujrw0TZC2Mb/contente/id/44709546 htm/>. Acesso em: 15 ago.2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o Conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. *Diário oficial da União*, Brasília, DF, 18 de dez. 2018b. Seção:1, p.120.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº1, de 7 de abril de 1999. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abril 1999. Seção 1, p. 18.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dezembro 2009b. Seção 1, p. 18.

COSTA, B. A.; BORGHI, R.F. O atendimento da educação infantil via conveniamento: um estudo das justificativas municipais. *Atos de Pesquisa em Educação*, Blumenau, v. 8, n. 3, p.1019-1032, set./dez. 2013. <https://doi.org/10.7867/1809-0354.2013v8n3p1019-1032>

COUTINHO, A.S. Voucher na Educação Infantil e a precarização da política de acesso. GT07 Educação de Crianças de 0 a 6 anos. 2021. *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação*. Disponível em: anped.org.br/News/voucher-na-educacao-infantil-e-precarizacao-da-politica-de-acesso-gt-07. Acesso em: 05 out.2021

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W.(Org). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de

Janeiro: Fiocruz/ EPSJV, 2006. p. 173-200.

CURY, C. R. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 29, n. 2, p. 195-206, 2013.

CURY, C.R.J. *A Educação Básica como direito*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v.38, n.134, p.293-303, maio/ago. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200002>

DARDOT, P. ; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DICIONÁRIO FINANCEIRO. *IDH: saiba o que é, como é calculado e IDH do Brasil e do mundo*. 2020. Disponível em: dicionariofinanceiro.com/idh. Acesso em 16 nov. 2020.

DICIONÁRIO JURÍDICO. *Negligência*. 2020. Disponível em: [direitonet.com.br/dicionario/exibir/725/Negligencia#;~:text](http://direitonet.com.br/dicionario/exibir/725/Negligencia#;~:text=Acesso em: 19 mar. 2021). Acesso em: 19 mar. 2021.

DIDONET, V. A educação infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014. p. 144-170.

DOURADO, L. F. Formação de profissionais do magistério da Educação Básica: novas diretrizes e perspectivas. *Comunicação & Educação*, São Paulo, Ano XX, n. 1, p. 27-39, jan./jun. 2016. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200002>

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade de educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>

DOURADO, L.F. Diretrizes Curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.36, n.131, p.299-324, abr.-jun. 2015

DRUMOND, C.M.M. *Implementação do Programa Proinfância no Estado do Tocantins*. Dissertação (Mestrado). 2016. f 214 – Programa de Pós-graduação em Economia doméstica, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

DUARTE, C.S. Direitos público subjetivos e políticas educacionais. *Em perspectiva*, n.18(2), p.113-118, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>

DUARTE, N. Entrevista com o professor Dermeval Saviani: Pedagogia histórico-crítica na atualidade. *Colloquium Humanarum*, Presidente Prudente, v.16, n.2, p.4-12, abr/jun 2019. Disponível em: jornal.unoeste.br/indez.php/ch/artiche/view/3121/2765. Acesso em: 29 out. 2020. <https://doi.org/10.5747/ch.2019.v16.n2.h414>

ENCICLOPEDIA JURÍDICA. *Omissão*. 2020. Disponível em: [encicloperia-juridica.com/pt/d/omissao/omissao.htm#:~:text](http://encicloperia-juridica.com/pt/d/omissao/omissao.htm#:~:text=Acesso em: 19 mar. 2021). Acesso em: 19 mar. 2021.

FARENZENA, N.; LUCE, M.B. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- Periódico científico editado pela Anpae*, Brasília, v.29, n.2, 2013.p. 263-281.

FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Org.). *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1999. <https://doi.org/10.5747/ch.2019.v16.n2.h414>

FARIA, A.L.G. Balanço analítico da educação infantil: questões curriculares e direitos em risco. IN: 38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 01 a 05 de outubro de 2017, São Luís. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2017. Disponível em: anais.anped.org.br/sites/default/files/resources/programação/trabalhoemcom_38anped_2017_GT07_textoanaluciagoulartfaria.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.

FERNANDES, M.D.S; LOURENÇO, F.S. O impacto da implementação do Fundef na educação infantil no município de Campo Grande/MS (1997-2000). *Jornal de Políticas Públicas*, Curitiba, n.05, p. 59-70, jan/jun. 2009. <https://doi.org/10.5380/jpe.v3i5.17353>

FERNANDES, Y.S. Direito à educação e qualidade educacional: relações possíveis entre justiciabilidade, avaliações de larga escala e educar em direitos humanos. IN: 37ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 04 a 08 de outubro de 2015, Florianópolis. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2015. Disponível em: anais.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/trabalho-GT05-4125.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

FERREIRA, E. ; COSTA, R. A obrigatoriedade da educação infantil a partir de quatro anos: contradições na implementação desse direito. IN: 38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 01 a 05 de outubro de 2017, São Luís. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2017. Disponível em: anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos/pôster_38anped_2017_GT07_618.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

FERREIRA, M.A.S. ; OLIVEIRA, R.I.S. O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional n. 108/2020. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, v.10, n.1, p.253-270, jan/abr. 2021. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57822>

FONTES, V. A sociedade Civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e lutas teóricas na década de 1980. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz/ EPSJV, 2006. p. 201-240.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). *O Fórum*. FNE. 2021. Disponível em: fne.mec.gov.br. Acesso em: 22 jul. 2021.

FRANCO, D.S. *As creches na educação paulista: 2002 a 2012*. 2015. 230f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2015.

FREITAS, D.N.T. ; BRITO, V.M. Avaliação da efetivação do direito à educação: principiando pelas normas constitucionais. IN: 30ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – ,07 a 10 de outubro de 2007, Caxambu. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2007. Disponível em 30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2777—Int.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

FREITAS, D.N.T. ; FERNANDES, M.D.E. Gestão local e efetivação do direito à educação IN: 31ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped

– 19 a 22 de outubro de 2008, Caxambu. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2008. Disponível em: 31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT05-3982—Int.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

FREITAS, H.C.L. *CNE disponibilizará a BNC da formação de professores para consulta*. 2019b. Disponível em: <https://formaçãoprofessores.com/2019/09/21/cne-disponibilizará-bnc-da-formacao-de-professores-para-consulta-publica/?blogsub=confirming#subscribe-blog>. Acesso em: 12 out.2020.

FREITAS, H.C.L. *O inexplicável (?) silêncio do CNE diante do desmonte da formação de professores*. 2019a. Disponível em: [https://formaçãoprofessores.com/2019/09/05/c/o-inesplicável-\(?\)-silencio-do-cne-diante-do-desmonte-da-formacao-de-professores/?blogsub=confirming#subscribe-blog](https://formaçãoprofessores.com/2019/09/05/c/o-inesplicável-(?)-silencio-do-cne-diante-do-desmonte-da-formacao-de-professores/?blogsub=confirming#subscribe-blog). Acesso em: 12 out. 2020.

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

FREITAS, L.C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p.1085-1114, out-dez, 2014. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>

FUCHS, A.M.S; FRANÇA, M.N; PINHEIRO, M.S.F. *Guia de normalização de publicações técnico-científicas*. Uberlândia: EDUFU, 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE –. *Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007*. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. FNDE, Brasília, 2007. Disponível em: fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolucao-cd-fnde-n-6-de-24-de-abril-de-2007. Acesso em: 7 out. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Plano de Dados Abertos – PDA – FNDE – 2019 – [2019]*. FNDE, Brasília, 2018. Disponível em: fnde.gov.br/. Acesso em: 7 out. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Relatório Mensal – setembro de 2020*. FNDE, Brasília, [2020]. Disponível em: fnde.gov.br/. Acesso em: 07 out. 2020.

GALLARDO, H. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. Tradução de Patrícia Fernandes. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

GASPARIN, J.L. *Uma didática para a pedagogia histórico-crítica*. ed.5. Campinas: Autores Associados, 2012.

GATTI, B.A. (et all). *A formação de professores do Brasil: novos cenários de formação*. Brasília: Unesco, 2019.

GAUTHIER, C.; TARDIF, M. *A pedagogia: teorias e práticas da antiguidade aos nossos dias*. Petrópolis: Vozes, 2013.

GEOPALMAS. *Histórico dos Parcelamentos Aprovados*, 2015 Disponível em: <https://geopalmasweb.wixsite.com/geopalmas>. Acesso em: 21 abr. 2021.

GEOPALMAS. *Mapa de Unidades de Ensino de Palmas*, 2015. Disponível em: <https://geopalmasweb.wixsite.com/geopalmas>. Acesso em: 21 abr. 2021.

GILDDENS, A. *O debate global sobre a terceira via*. Tradução de Roger Moiola dos Santos. São Paulo: Unespe, 2007.

GLANEM, E. Participação e regime de colaboração entre unidades federativas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, R. P., SANTANA, W.(Org). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.p. 191-214.

GOMES, H.; TEIXEIRA NETO, A. ;BARBOSA, A.S. *Geografia: Goiás-Tocantins*. 2. ed. Goiânia: Editora da UFG, 2005.

GOMIDE, A.J. *Dever de agir e omissão: aspectos relevantes para o estudo da responsabilidade civil*. 2018. Disponível em: <<http://migalhas.com.br/depeso/288326/dever-de-agir-e-omissao-aspectos-para-o-restudo-da-responsabilidade-civil.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

GRACINDO, R.V. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, I. (Org). *LDB dez anos depois: reinterpretção sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 1998.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Vol.03. 3. ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2007.

GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRUPOQUATRO. *Projeto da capital do estado do Tocantins: plano básico/memória*. Palmas: Governo do Estado do Tocantins: Novatins, 1989.

GUIMARÃES, J.L. O financiamento da educação infantil: quem paga a conta? In: MACHADO, M.L.A. (Org.). *Encontros e desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2011, p.43-56.

HAESBAERT, R. *Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HANNISCH, R. L. *História e Memória da Instituição Educativa Universidade Luterana do Brasil - ULBRA Tocantins (1992-2004) no contexto da construção de Palmas*. 2016. 190 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

HART, H.L.A. *O conceito de direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Caloute Gulbenkian, 1972.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HARVEY, D. O Estado neoliberal. In: _____. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola,

2005. p. 75-96.

HOFLING, E.M. Estado e política (pública) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n.55, nov.2001. p.30-41. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

IANNI, O. *A construção da categoria*. Revista HISTEDBR [On-line], Campinas, número especial, p.397-416, abr.2011. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

IANNI, O. Globalização e neoliberalismo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.12, n. 2, 1998. Disponível em: <http://produtos.sead.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_03.pdf htm>. Acesso em: 1º jun. 2019.

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). *Relatório Exercício 2017*. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins(TCE-TO). Processo 11021/2018, Resolução TCE-TO n.221/2016. Palmas, [2018].

INSTITUTO AYRTON SENNA. *Nossa História*. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.gov.br/> Acesso em: 13 de agos. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019*. IBGE, 2019. Disponível em: <[INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA \(IBGE\). *Tocantins*. IBGE, 2020a. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades-e-estados/to.html>. Acesso em: 14 nov. 2020.](http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agenda-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/252780ibge-divulga-as-estimativas-da-população-dos-municípios-para-2019#:~:text=)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Palmas*. IBGE, 2020b. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/brasil/to/palmas/panoram>. Acesso em: 14 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *IBGE divulga o rendimento domiciliar*. IBGE, 2020c. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agenda-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26956-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2019>. Acesso em: 19 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de recuperação automática – Sidra. *Populações residentes por situação, sexo e grupo de idade*. IBGE, 2020d. Disponível em: <<http://sidra.ibge.gov.br/tabela/261#resultados>. Acesso em: 11 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de recuperação automática – Sidra. *Pesquisa Nacional por Amostra de domicílio Contínua Anual – PNADC/A. Populações residentes por sexo e grupos de idade*. IBGE, 2020e. Disponível em: <<http://sidra.ibge.gov.br/tabela/6407>. Acesso em: 15 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Oito municípios concentram quase 25% do PIB do país*. IBGE, 2020f. Disponível em:

<<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29738-oito-municipios-detinham-25-do-pib-do-pais-em-2018>. Acesso em: 14 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica. [2021]*. (online). Brasília: Inep, 2022. Disponível em: <<http://portal.inep.gov/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso: 10 abr. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica. [1995 a 2020]*. (online). Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<http://portal.inep.gov/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso: 6 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Inepdata: catálogo de escolas 2019*. (online). Brasília: Inep, 2020a. Disponível em: <<http://inepdata.inep.gov.br>. Acesso: 4 ago. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Indicadores Educacionais - Média de alunos por turma 2019* (online). Brasília: Inep, 2020b. Disponível em: <<http://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/media-de-alunos-por-turma>. Acesso: 6 ago. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Infográfico* [online]. Brasília: Inep, 2019a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov/download/2019/infografico-censo-2019.pdf>. Acesso em: 1º mai. 2020.

KONDER, L. *O que é dialética*. [recurso eletrônico]. 25. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KRAMER, S. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil. In: BASÍLIO, L. C.; KRAMER, S. (Org.). *Infância, educação e direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 51-82.

KRAMER, S. Formação de profissionais de educação infantil: questões e tensões. In: MACHADO, M. L. (Org.). *Encontros e desencontros em Educação Infantil*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 117-132.

KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, n.12, jul/dez de 2012. p. 03-11.
<https://doi.org/10.5380/jpe.v6i12.32270>

KUHLMANN, M. Educação infantil e currículo. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Org.). *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1999. p. 51-65.

KUHLMANN, M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. 4. ed. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS (LDE). Universidade Federal do Paraná. *Número de matrícula por etapa e modalidade de ensino por segmento – Escola Municipal Carlos Drummond de Andrade, 2019*. LDE, [2019]. Disponível em: dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#indicadores/matrículas. Acesso em: 2 mar. 2021.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS (LDE). Universidade Federal do Paraná. *Número de matrícula por etapa e modalidade de ensino por segmento e turno – Palmas, 2019*. LDE, [2020a]. Disponível em: dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#indicadores/matrículas. Acesso em: 13 maio 2020.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS (LDE). Universidade Federal do Paraná. *Número de docentes por cor/raça e etapa e modalidade de ensino por segmento – Palmas, 2019*. LDE, [2020b]. Disponível em: dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#indicadores/docentess. Acesso em: 22 maio 2020.

LAGARES, R. *Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas*. 2008. 249f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

LAMARE, F. F. *Contradições na concepção de formação humana nas políticas de Educação Infantil no Brasil: o que revelam os documentos do período de 2003 a 2010*. 2016. 233 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

LAMARE, F.F. A obrigatoriedade da pré-escola no contexto das parcerias público-privadas. *Revista Roteiro*, vol.43, núm.2, p. 781-814, maio-ago. 2018. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351964737020>. Acesso em: 18 ago. 2020 <https://doi.org/10.18593/r.v43i2.14184>

LAVAL, C. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBÂNIO, L.C. *Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v.46, n.159, p.38-62, jan/mar2016. <https://doi.org/10.1590/198053143572>

LINO, L.A. ; ARRUDA, M. C. C. Ensino domiciliar, obrigatoriedade escolar e reconfigurações do direito a educação. IN: 39ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 20 a 24 de outubro de 2019, Niterói. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2019. Disponível em: anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_48_6. Acesso em: 16 abr. 2020.

LUDKE, M; ANDRÉ, M. *A pesquisa em educação: abordagem qualitativa*. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, T.R. *O poder do atraso na produção do espaço urbano: o caso de Palmas Tocantins*. 2011. 237 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

MAINARDES, J. ; GANDIN, L.A.; A abordagem do ciclo de políticas como

epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M.L.P. (Org.). *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. São Paulo: Mercado das Letras, 2013. p.143-167.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. *Laplage em Revista*, Sorocaba, v.4, n. 1, jan/abr. 2018. p. 186-201. <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201841399p.186-201>

MAINARDES, J.; FERREIRA, M.S. TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, J; MAINARDES, J. (Org). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p.143-172.

MANDEL, E. El capitalismo de los monopolios. In: _____. *Introducción al marxismo*. 1977. Disponível em: <<http://www.revoltaglobal.net.htm>>. Acesso em: 11 maio 2019.

MANZINE-COVRE, M.L. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 2002 – (Coleção Primeiros Passos, 250).

MARCILIO, M. L. De criança a escolar. In: SOUZA, G. (Org.). *Educar na infância: perspectivas histórico-sociais*. São Paulo: Contexto, 2010. p. 41-66.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114.

MARSIGLIA, A.C.G. A prática pedagógica na perspectiva da pedagogia histórico-crítica. In: _____. (Org.). *Pedagogia histórico-crítica: 30 anos*. São Paulo: Autores Associados, 2011c. p.101-118.

MARSIGLIA, A.C.G. *Um quarto de século de construtivismo como discurso pedagógico oficial na rede estadual de ensino paulista: análise de programas e documentos da Secretaria de Estado da Educação no período de 1983 a 2008*. 2011. 227f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2011b.

MARSIGLIA, A.X.G. *Pedagogia histórico-crítica: 30 anos*. São Paulo: Autores Associados, 2011a. p.101-118.

MARTINS, L.M. Pedagogia histórico-crítica e psicologia histórico-cultural. In: MARSIGLIA, A.C.G.(Org.) *Pedagogia histórico-crítica: 30 anos*. São Paulo: Autores Associados, 2011. p. 43-58.

MARX, K. ; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARX, K. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboço da crítica da economia política*. Tradução Mário Duayer e Nélío Schneider. Boitempo, 2011. [E-book].

MELLO, A. F. Gramsci, o capital surranacional e o novo teorema da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 105-113, out. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000300008>

MELLO, A. F. Teorias do neo-imperialismo: raízes da teoria marxista do capital mundial.

Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 6, n. 11, p. 39-66, 2001.

MENEZES, R.M. Processo de gastos e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto*, Brasília, v.18. n.74, p.58-71, dez. 2001.

MÉSZÁROS, I. A educação para além do capital. Tradução de T. Brito. *Revista Theomai*, Buenos Aires, n. 15, p. 107-130, 2007.

MÉSZÁROS, I. *A montanha que devemos conquistar*: reflexões acerca do Estado. Tradução de Maria Izabel Lagoa. São Paulo: Boitempo, 2015.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Bolsa Família*: ações do Programa. 2020. Disponível em: www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia. Acesso em: 28 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Cresce o atendimento escolar da criança de quatro e cinco anos. *Notícias*. 2009b. Disponível em: <http://portalmec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/14330-cresce-o-atendimento-escolar-a-criancas-de-quatro-e-cinco-anos.htm/>. Acesso em: 15 ago.2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Orçamento da educação receberá mais R\$ 10 bilhões a cada ano. *Notícias*. 2009a. Disponível em: <http://portalmec.gov.br/busca-geral/222-noticias/537011943/14854-orcamento-da-educacao-mais-r-10bilhoes-a-cada-anohtm/>. Acesso em: 15 ago.2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *ProInfantil*: apresentação. MEC, 2020c. Disponível em: <http://portalmec.gov.br/proinfantil.htm/>. Acesso em: 15 out.2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Secretaria de Educação Básica – SEB – Programa e ações. *Programa de Apoio da Educação Infantil - Novas Estabelecimentos (Proinfância)*. MEC, 2020a. Disponível em: <http://portalmec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes.htm/>. Acesso em: 10 ago.2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Secretaria de Educação Básica – SEB – Programa e ações. *Programa de Apoio da Educação Infantil - Novas Turmas (Brasil Carinhoso)*. MEC, 2020b. Disponível em: <http://portalmec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes.htm/>. Acesso em: 10 ago.2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). Secretaria de Ensino de 1º e 2º grau. Subsecretaria de Ensino Regular. *Legislação e normas da educação pré-escolar*. Brasília, DF, 1979.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4, fev. 2020. Disponível em: <http://in.gov.br/dou/-/portaria-n-188-de-3-fevereiro-de-2020.htm>. Acesso em: 28 out. 2020.

MONLEVANDE, J.A.C. Financiamento da educação na Constituição e na LDB emendadas. In: BRZEZINSKI, I. (Org). *LDB/1996 Contemporânea*: contradições, tensões, compromissos. São Paulo: Cortez, 2014. p.322-346.

MOREIRA, L.P. Enfoques e abordagens para a análise de políticas educacionais: primeiras

aproximações. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos em Política educativa /Relepe*. v.2, 2017. p.1-14. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.2.008>

NÚCLEO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS; DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU: Comitê de Direitos Humanos; Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais*. 2018. Disponível em: defensoria.sp.def.br/desp/repositorio/0/Comenários%20GeraisONU.pdf. Acesso em: 4 ago.2021.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P. Políticas públicas universalizantes e residualistas: os desafios da Educação Infantil. In: ROCHA, E. A. C.; KRAMER, S. (Org.). *Educação infantil: enfoques em diálogo*. Campinas: Papirus, 2011. p.331-347.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; KRAMER, S. Educação Infantil e políticas públicas: um estudo longitudinal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 152-175, jan./abr. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100008>

NUNES, M.F ; KRAMER, S. Educação Infantil e expansão da escolaridade obrigatória: questões para a política, a forma e a pesquisa. In: KRAMER, S. ; NUNES, M.F. ; CARVALHO, M.C. (Org.). *Educação Infantil: formação e responsabilidade*. Campinas: Papirus: 2013. p. 31-48.

OLIVEIRA, F. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, E. M.; CLACSO, A. E. *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/livros/grupos/basual/C08DeOliveira.pdf.htm>>. Acesso em: 11 maio. 2019.

OLIVEIRA, R.R.A.; TEIXEIRA, B. B. Judicialização da educação infantil: direito e desafios. IN: 38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 01 a 05 de outubro de 2017, São Luís. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2017. Disponível em: anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos/trabalho_38anped_2017_GT05_121.pdf. Acesso em: 11 de abr.2020.

OLIVEIRA, Z. M. R. A construção da Base Nacional Curricular Comum para a Educação Infantil. IN: 38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 01 a 05 de outubro de 2017, São Luís. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2017. Disponível em: anais.anped.org.br/sites/default/files/resources/programação/trabalhoencom_38anped_2017_GT07_textozilma.pdf. Acesso em: 18 jul.2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948 –*. Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil. UNIC RIO/005 – agosto, 2009. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. 1959. In: *Biblioteca Virtual de direitos humanos*. Universidade Estadual de São

Paulo – USP . Disponível em: <<http://direitoshumanos.usp.br/index.php/Criança/declaração-dos-direitos-da-criança.html>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei n. 1.105, de 29 de abril de 2002. Dispõe sobre a criação das creches que especifica. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 30 de abril de 2002. Palmas, 2002.

PALMAS. Prefeitura Municipal Lei n. 1.350, de 9 de dezembro de 2004. Institui o Sistema Municipal de Educação de Palmas e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 10 de dezembro de 2004. Palmas, 2004.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei n. 1.478, de 4 de junho de 2007. Altera o temo “creche” para Centros Municipais de Educação Infantil na Lei 1.105 de 29 de abril de 2002 e nas Leis n. 1.161 e 1.162, ambas de 10 de novembro de 2002 da forma que especifica. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 5 de junho de 2007. Palmas, 2007.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei n. 1.889, de 31 de maio de 2012. Cria e denomina os Centros Municipais de Educação Infantil, na forma que especifica. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 01 de junho de 2012. Palmas, 2012.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei n. 2.051, de 16 de maio de 2014. Cria e denomina o Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI, que especifica. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 17 de maio de 2014. Palmas, 2014.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei n. 2.109, de 24 de fevereiro de 2015. Dá nome ao Centro Municipal de Educação Infantil em Taquaruçu, de Ana Luiza de Araújo Napunuceno. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 25 de fevereiro de 2015. Palmas, 2015.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei n. 2.238, de 19 de janeiro de 2016. Institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 20 de janeiro de 2016. Palmas, 2016.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei n. 2.399, de 9 de julho de 2018. Cria e denomina, no âmbito municipal de Palmas, centros de educação infantil, com respectivas localizações. *Diário Oficial do Município de Palmas*, 10 de julho de 2018. Palmas, 2018.

PASQUALINI, J.C. A educação escolar da criança pequena na perspectiva histórico-cultural e histórico-crítica. In: MARSIGLIA, A.C.G. (Org.) *Pedagogia histórico-crítica: 30 anos*. São Paulo: Autores Associados, 2011. p. 59-90.

PASQUALINI, J.C. Dialética singular-particular-universal e sua expressão na pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações. *Revista Simbio-Logias*, v.12, n.17. p. 01-16. 2020 <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100008>

PASQUALINI, J.C.; TEXEIRA, L.A; MORAES, M. *Pedagogia histórico-crítica: legado e perspectivas*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018.

PAULANI, L. M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz: EPSJV, 2006. p. 69-108. <https://doi.org/10.7476/9788575416129.0004>

PEREIRA, L. C. B. *A reforma do Estado dos anos de 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA, T.S.; SILVEIRA, A. A. D. O direito à creche das crianças em situação de pobreza: o caso do Brasil carinhoso. IN: 38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 01 a 05 de outubro de 2017, São Luís. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2017. Disponível em: anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos/trabalho_38anped_2017_GT07_1959.pdf. Acesso em: 16 abr.2020.

PERONI, V.; OLIVEIRA, R.T.C.; FERNANDES, M.D.E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.30, n.108, out. 2009. p. 761-778. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007>

PINTO, J.M.R. Custo aluno-qualidade. In: OLIVEIRA, A.M.C; VIEIRA, L.M.F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação. 2010. CDROM.

PINTO, J.M.R; CORREA, B.C; Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado esse etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? *FINEDUCA Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.10, n.24, 2020. <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104023>

PLANO DE GOVERNO. *Cynthia Ribeiro 2020*. Coordenação geral da campanha Rogério Ramos de Souza. Palmas, 2020.

PLANO DE GOVERNO. *Raul Filho 2017*. Coordenação Geral Abraão Cavalcante Lima. Palmas, 2016.

PORTAL TOCANTINS. *Notícias*: Cláudio Paixão em 30 de março de 2017. Governo e Instituto Ayrton Senna firmam parceria para fortalecer alfabetização no Tocantins. Disponível em: <https://portal.to.gov.br>. Acesso em: 15 de ago de 2018.

PRADO, A.E.F.G. ; AZEVEDO, H.H.O. Currículo para a educação infantil argumentos acadêmicos e propostas de “educação” para crianças de 0 a 5 anos. In: ARCE, A.; JOCOMELI, M. R. M. (Org.). *Educação Infantil versus educação escolar? Entre a (des)escolarização e a precarização do trabalho pedagógico nas salas de aula*. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 33-52.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. *Relatório das ações: 2005 a 2008*. Palmas: Secretaria Municipal de Educação/Diretoria de Educação Infantil, 2008. Não paginado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. *Leis de Criação e denominação – Vigência da autorização/CME*. Palmas: Secretaria Municipal de Educação/Diretoria de Educação Infantil, 2014a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. *Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas da Infância*. Leis de criação e denominação – Vigência da autorização/CME. Palmas: Secretaria Municipal de Educação/Diretoria de Educação Infantil, 2014b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. *Rede Municipal de Ensino de Palmas – Relação*

das Unidades Educacionais. Secretaria Municipal de Educação, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. *Rede Municipal de Ensino de Palmas – Unidades Educacionais*. Secretaria Municipal de Educação, 2022.

Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14.113.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PRODANOVE, C.C.; FREITAS, E.C. *Metodologia do trabalho científico* [recurso eletrônico]: métodos e técnicas de pesquisa do trabalho acadêmico. Ed. 2. Novo Hamburgo: Feevale. 2013.

PROGRAMA DE GOVERNO. *Carlos Amastha 2017/2020*. Coordenação geral da campanha Adir Cardoso Gentil. Palmas, 2016.

REDAÇÃO SEMED. Comunidade do Aurenny III recebe Cmei Lucas Ruan nesta quinta-feira, dia 25. *Blog de notícias*. Prefeitura de Palmas, 2018. Disponível em: palmas.to.gov.br/portal/noticias/comunidade-do-aurenny-iii-recebe-cmei-lucas-ruan-nesta-quinta-feira-25/1060/. Acesso em: 8 abr. 2022.

REDAÇÃO SEMED. Novo Centro de Educação Infantil é inaugurado em Palmas. *Blog de notícias*. Prefeitura de Palmas, 2021. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/novo-centro-de-educacao-infantil-e-inaugurado-em-palmas/27773/>. Acesso em: 8 abr. 2022.

REDE MUNICIPAL DE ENSINO PALMAS - TO. *Regimento escolar da educação infantil*. Secretaria Municipal de Educação/Semed. Palmas, 2019.

RESENDE, T. ; SALDANÃ, P. MEC recebe e não usa mais de R\$ 1 bi recuperado na Lava Jato. *Folha de São Paulo*, 17 de janeiro, 2020. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/01/mec-recebe-e-nao-usa-mais-de-r-1-bi-reciperado-na-lava-jato-shtml. Acesso em: 29 nov.2020.

RICHTER, S. R. S.; BARBOSA, M.C.S. Direitos das crianças como estratégia para pensar a educação das crianças pequenas. Disponível em: 34ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped - , 02 a 05 de outubro de 2011, Natal. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2011. Disponível em: 34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT07-1257%20int.pdf. Acesso em: 18 jun. 2020.

ROCHA, E.A.C. *A pesquisa em educação infantil no Brasil: trajetória recente e perspectiva de consolidação de uma pedagogia*, 1998. 187f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 1998.

ROCHA, R. Fome avança e atinge 19,1 milhões de brasileiros. *CNN Brasil*. 2021. Disponível em: cnnbrasil.com.br/nacional/fome-avanca-e-atinge-mais-9milhoes-de-brasileiros-nos-ultimos-dois-anos. Acesso em: 22 mar 2022.

- RODRIGUES, J.C. *Estado do Tocantins: política e religião na construção do espaço de representação tocantinense*. 2008. 147 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.
- ROMANO, R. Papel amassado: a perene recusa da soberania ao povo brasileiro. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz: EPSJV, 2006. p. 233-172.
<https://doi.org/10.7476/9788575416129.0006>
- SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1xp3ndh>
- SACHS, I. Desenvolvimento, direito humanos e cidadania. In: PINHEIRO, P.S.; GUIMARÃES, S.P. (Org.). *Direitos humanos no século XXI*. Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais Fundação Alexandre de Gusmão, 1998. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/253_direitos_humanos_noSéculo_XXI_Partel.pdf#page=155. Acesso em: 21 maio 2019.
- SALDAÑA, P. No ano do lema ‘Pátria Educadora’, MEC perde R\$10,5 bi, ou 10% do orçamento. *Estadão*, 2016. Disponível em: educacao.estadao.com.br/noticias/geral,no-ano-do-lema-patria-educadora-mec-perde-r-10-5-bi-ou-10-do-orcamento,1817192. Acesso em: 21 maio 2021.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SARMENTO, D. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, v.08, n.4, p. 1.644-1689, 2016. <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034>
- SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações*. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2013a.
- SAVIANI, D. Vissicitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação e Sociedade*, v.34, n.124, Campinas, p.743-760. Jul/set. 2013b. <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034>
- SAVIANI, D. *Da LDB (1996) ao Novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2016a.
- SAVIANI, D. O vigésimo ano da LDB: as 39 leis que a modificaram. *Retratos da Escola*, Brasília, v.10, n.19, p.379-392, jul/dez. 2016b. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 7 ago. 2020.
- SAVIANI, D. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significados, controvérsias e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2017a.
- SAVIANI, D. A crise política do Brasil, o golpe e o papel da educação. In: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. (Org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017b. p. 215-232.

SAVIANI, D. *Escola e Democracia*. 43. ed. São Paulo: Autores Associados, 2018a.

SAVIANI, D. Como avançar? Desafios teóricos e políticos da pedagogia histórico-crítica hoje. In: PASQUALINI, J.C.; TEIXEIRA, L. ; AGUDO, M.M. (Org.). *Pedagogia histórico-crítica: legado e perspectivas*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018b. p. 235-256.

SAVIANI, D. *A Lei da educação LDB: trajetória, limites e perspectivas*. 13. ed. São Paulo: Autores Associados, 2019.

SAVIANI, D. *Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência*. Revista Roteiro, Joaçaba, v.45, p.1-18, jan/dez. 2020. <https://doi.org/10.18593/r.v45i0.21512>

SAVIANI, N. Educação Infantil versus educação escolar: implicações curriculares de uma (falsa) oposição. In: ARCE, A.; JOCOMELI, M. R. M. (Org.). *Educação Infantil versus educação escolar? Entre a (des)escolarização e a precarização do trabalho pedagógico nas salas de aula*. Campinas: Autores Associados, 2012. p.53-80.

SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ). *PIB - Produto Interno Bruto dos Municípios - Série 2010 a 2018*. 2020. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/544373/>>. Acesso em: 21 abr.2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA (SEDUC). *Documento Referencia Diagnóstico- Plano Estadual de Educação do Estado do Tocantins-PEE (2015-2025)*. Volume I: Palmas, 2015. (sem paginação).

SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Brasil sai do mapa da fome das Nações Unidas, segundo FAO*. Disponível em: mds.gov.br/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao. Acesso em: 23 mar.2022.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2020*. Disponível: www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/143611. Acesso: 29 de set.2020.

SEVERINO, A. J. Fundamentos ético-políticos da Educação no Brasil hoje. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz: EPSJV, 2006. p. 289-320. <https://doi.org/10.7476/9788575416129.0010>

SHIROMA, E.O. ; GARCIA, R.M.C. ; CAMPOS, R.F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL,S. ; MAINARDES, J. (Org). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, M.S.P. A legislação brasileira e as mudanças na educação infantil. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v.5, n.9, p.229-244, jul/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 13 ago.2020.

SILVA, S. Faces do direito à educação – trajetórias escolares de pessoas com deficiência. IN: 37ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 04 a 08 de outubro de 2015, Florianópolis. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2015. Disponível em: anais.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/trabalho-GT05-4374.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

SILVA, V.C.P. *Palmas, a última capital projetada do século XX: uma cidade em busca do tempo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. <https://doi.org/10.7476/9788579830921>

SILVEIRA, T.A.T. M. *Práticas pedagógicas na educação de crianças de zero a três anos de idade: concepções acadêmicas e de profissionais de educação*. 2015. 304 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015.

SOARES, E.P. *Políticas públicas de Educação Infantil no Estado do Tocantins: história e concepções norteadoras*. 2005. 166f. (Dissertação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005.

SOUZA, K.R. ; SCAFF, E.A.S. O direito à educação básica nos países do Mercosul. IN: 36ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 29 setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2013. Disponível em: 36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/g05_2976_texto.pdf. Acesso em: 09 abr. 2020.

SOUZA, T. Mais um golpe: o governo ilegítimo dissolve Fórum Nacional de Educação. *SINPRO Goiás*. 2017. Disponível em: sinprogoias.org.br/mais-um-golpe-governo-ilegitimo-dissolve-forum-nacional-de-educacao/. Acesso em: 22 jul. 2021.

STEMMER, M. R. G. S. Educação Infantil: gênese e perspectivas. In: ARCE, A.; JACOMELI, M. R. M. (Org.). *Educação Infantil versus educação escolar?: entre a (des)escolarização e a precarização do trabalho pedagógico nas salas de aula*. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 5-32.

STOCO, S. Educação como direito de todos: construindo um sistema nacional de indicadores em direitos humanos. IN: 36ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped – 29 setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia. *Anais do Evento*, Rio de Janeiro: Anped, 2013. Disponível em: 36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/g05_3357_texto.pdf. Acesso em: 09 abr. 2020.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil: aspectos históricos. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*. v.26, n.168, p.01-25, dez.2018. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3682>

TARDAU, R. ; MOELLER, K. O consenso por filantropia: como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. *Currículo sem Fronteiras*, v.20, n.2, p.553-603, maio/ago.2020. <https://doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n2.11>

TEIXEIRA (INEP). *Indicadores Educacionais – Média de alunos por turma 2019* (online). Brasília: Inep, [2020b]. Disponível em: <<http://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/media-de-alunos-por-turma>>. Acesso: 6 ago. 2020.

TEIXEIRA (INEP). *Inepdata: catálogo de escolas 2019* [online]. Brasília: Inep, [2020a]. Disponível em: <<http://inepdata.inep.gov.br>>. Acesso: 4 ago. 2020.

TEIXEIRA (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica. – Censo escolar de 1995 a 2020*. (online). Brasília: Inep, [2021]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso: 6 mar. 2021.

TELLES, V.S. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. *Cadernos*, Salvador, CRH 19, p.07-21,1993.

TOCANTINS. Secretaria da fazenda e Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAN). Diretoria de pesquisa e informação (DPI). *Anuário estatístico do estado do Tocantins*: 1997/2002. Vol.2, 2003. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/514972/central3.to.gov.br>. Acesso em: 27 nov.2020.

TOCANTINS. Secretaria da fazenda e Planejamento (SEFAZ). *Anuário estatístico do estado do Tocantins*. 2009. Disponível em: sefaz.to.gov.br/acervo-tecnico-historico/anuario-estatistico-do-tocantins. Acesso em: 11 set.2020.

TOCANTINS. Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025), e adota outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Tocantins*, Palmas, 9 jul. 2015.

TOCANTINS. Secretaria de planejamento e orçamento (Seplan). *Perfil socioeconômico dos municípios - Palmas*. Ceplan: Palmas, março/2017.

TOCANTINS. Secretaria da fazenda e Planejamento (SEFAZ); Diretoria de gestão de Informações territoriais e socioeconômicas (DIGIT); Gerência de informações socioeconômicas (GEFINS). *Indicadores socioeconômicos do Estado do Tocantins*. Palmas, CEFAZ/GEFINS. Out/2019a.

TOCANTINS. *Documento Curricular Tocantins*: educação infantil. Secretaria da Educação, Juventude e Esporte. Governo do Estado do Tocantins. Palmas, 2019b.

UCHOA, M.C; SENA, I.P.F.S. (Org.). *Diálogos Críticos*: BNCC, educação, crise e luta de classe em pauta. Porto Alegre: Editora FI, 2019.

VEIGA, C. G. As crianças na história da educação. In: SOUZA, G. (Org.). *Educar na infância*: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010. p. 21-40.

VELASQUES, A. B. A. *A concepção de Palmas (1989) e sua condição moderna*. 2010. 246f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de um modelo de reforma educativa global. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul.-set. 2015. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

VIEIRA, S. L.; VIDAL, M. E. O público e o privado na educação: uma (in)distinção polêmica. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea*: contradições, tensões, compromissos. São Paulo: Cortez, 2014. p. 87-111.