

**A EDUCAÇÃO INFANTIL NA AGENDA RETÓRICA DOS GOVERNOS  
BRASILEIROS (2014–2024): SILENCIAMENTOS E DISPUTAS DISCURSIVAS NO  
CICLO POLÍTICO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN THE RHETORICAL AGENDA OF BRAZILIAN  
GOVERNMENTS (2014–2024): SILENCES AND DISCURSIVE DISPUTES IN THE  
POLICY CYCLE OF EARLY CHILDHOOD

LA EDUCACIÓN INFANTIL EN LA AGENDA RETÓRICA DE LOS GOBIERNOS  
BRASILEÑOS (2014–2024): SILENCIAMIENTOS Y DE LAS DISPUTAS DISCURSIVAS  
EN EL CICLO POLÍTICO DE LA PRIMERA INFANCIA

Ailla Costa Santos<sup>1</sup> 0009-0008-0996-809X

Táisa Santos Sacramento<sup>2</sup> 0009-0008-8728-8313

Bernardino Galdino de Sena Neto<sup>3</sup> 0000-0001-5922-5093

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – Vitória da Conquista, BA, Brasil;  
aillacosta24@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – Vitória da Conquista, BA, Brasil;  
taisasantossacramento@gmail.com

<sup>3</sup> Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – Jequié, BA, Brasil;  
bernardino.neto@uesb.edu.br

**RESUMO:**

Para compreender aspectos da educação infantil na agenda governamental brasileira, este artigo tem como objetivo geral analisar como a Educação Infantil foi construída, mencionada e/ou silenciada na agenda retórica dos governos federais brasileiros entre 2014 e 2024. Ademais, visamos compreender de que maneira discursos de posse, mensagens presidenciais ao Congresso Nacional e planos de governo conferem visibilidade ou invisibilidade para a primeira infância no ciclo político, marcada por disputas discursivas e prioridades governamentais. A pesquisa, de abordagem qualitativa, documental e interpretativa, fundamenta-se no modelo dos ciclos de políticas (Bowe; Ball; Gold, 1992), na análise de conteúdo (Bardin, 2011) e articulando a análise crítica-reflexiva do discurso. O corpus reúne 10 anos de documentos oficiais de quatro governos (Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva), sistematizando menções aos termos “educação infantil”, “creche” e “pré-escola”. Os resultados indicam baixa centralidade da Educação Infantil na retórica presidencial, somente no governo Dilma mencionou a área em discurso de posse; as mensagens ao Congresso apresentam oscilações marcadas por conjunturas políticas e econômicas; e os planos de governo demonstram tímida presença do tema, sobretudo após 2016. Os achados evidenciam silenciamentos discursivos que fragilizam a consolidação da Educação Infantil como prioridade do Estado.

**Palavras-chave:** educação infantil; política educacional; primeira infância; agenda governamental; discurso político.

**ABSTRACT:**

To understand aspects of early childhood education in the Brazilian governmental agenda, this

article has as its general objective to analyze how Early Childhood Education was constructed, mentioned, and/or silenced in the rhetorical agenda of Brazilian federal governments between 2014 and 2024. Furthermore, it seeks to examine how inauguration speeches, presidential messages to the National Congress, and government plans confer visibility or invisibility on early childhood within the policy cycle, marked by discursive disputes and governmental priorities. The research adopts a qualitative, documentary, and interpretative approach and is grounded in the policy cycle model (Bowe, Ball, & Gold, 1992), content analysis (Bardin, 2011), and an articulated critical-reflexive discourse analysis. The corpus comprises ten years of official documents from four administrations (Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro, and Luiz Inácio Lula da Silva), systematizing references to the terms “early childhood education,” “daycare,” and “preschool.” The results indicate a low degree of centrality of Early Childhood Education in presidential rhetoric; only the Dilma administration mentioned the area in its inaugural address. Messages to Congress display fluctuations shaped by political and economic circumstances, while government plans reveal a limited presence of the topic, particularly after 2016. These findings highlight discursive silences that weaken the consolidation of Early Childhood Education as a priority of the State.

**Keywords:** early childhood education; educational policy; early childhood; governmental agenda; political discourse.

#### RESUMEN:

Para comprender aspectos de la educación infantil en la agenda gubernamental brasileña, este artículo tiene como objetivo general analizar cómo la Educación Infantil fue construida, mencionada y/o silenciada en la agenda retórica de los gobiernos federales brasileños entre 2014 y 2024. Asimismo, se pretende comprender de qué manera los discursos de toma de posesión, los mensajes presidenciales al Congreso Nacional y los planes de gobierno otorgan visibilidad o invisibilidad a la primera infancia en el ciclo político, marcado por disputas discursivas y prioridades gubernamentales. La investigación, de enfoque cualitativo, documental e interpretativo, se fundamenta en el modelo de los ciclos de políticas (Bowe; Ball; Gold, 1992), en el análisis de contenido (Bardin, 2011) y en la articulación con el análisis crítico-reflexivo del discurso. El corpus reúne diez años de documentos oficiales de cuatro gobiernos (Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro y Luiz Inácio Lula da Silva), sistematizando menciones a los términos “educación infantil”, “guardería” y “preescolar”. Los resultados indican una baja centralidad de la Educación Infantil en la retórica presidencial; únicamente en el gobierno de Dilma se mencionó el área en el discurso de toma de posesión; los mensajes al Congreso presentan oscilaciones condicionadas por coyunturas políticas y económicas; y los planes de gobierno evidencian una presencia tímida del tema, especialmente después de 2016. Los hallazgos ponen de relieve silenciamientos discursivos que debilitan la consolidación de la Educación Infantil como prioridad del Estado.

**Palabras clave:** educación infantil; política educativa; primera infancia; agenda gubernamental; discurso político.

## Introdução

A Educação Infantil ocupa, normativamente, um lugar que por muito tempo foi silenciado no arcabouço legal que orienta a educação brasileira. Apesar da Constituição Federal de 1988, reafirmar a educação como direito social, público e subjetivo, foi na Lei 9.394/1996,

a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que tivemos a Educação Infantil normatizada enquanto primeira etapa da Educação. No que se refere a Educação Infantil, anos mais tarde com a Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009, ficou estabelecido as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil que visou, dentre outras coisas, legitimar aspectos pedagógicos, sociais e políticos para essa etapa da educação.

Além disso, pesquisas em neurociências, psicologia do desenvolvimento e educação têm demonstrado, de maneira cada vez mais consistente, a importância dos primeiros anos de vida para a formação de vínculos, o desenvolvimento emocional e a aquisição de competências essenciais para a vida adulta. Apesar disso, diferentes autores apontam que, historicamente, a Educação Infantil oscila entre ser tratada como política estratégica e como política acessória, dependente das conjunturas econômicas, dos grupos no poder e das dinâmicas de disputa nos campos político e ideológico.

Autoras como Rosemberg (2013), Campos (2006; 2011) e Kramer (2006; 2020) chamam atenção para o fato de que a infância é um campo frágil no interior das políticas públicas, muitas vezes subordinada à lógica da assistência, a programas focalizados ou à retórica da proteção sem garantia efetiva de direitos. Nesse contexto, o discurso dos governos é um indicador essencial para compreendermos as prioridades e silenciamentos no tocante à primeira infância.

Bowe, Ball e Gold (1992), ao desenvolverem o modelo dos ciclos de políticas, defendem que a formulação de políticas não se limita a documentos legais ou ações administrativas, ela se inicia nos discursos, nas disputas simbólicas, nos enunciados que constroem a narrativa pública sobre o que merece atenção, investimento e legitimidade.

Mainardes (2006), ao trazer esse modelo e suas concepções sobre o ciclo de políticas públicas para o contexto brasileiro, reforça que analisar a linguagem das políticas é essencial para identificar o lugar que determinadas agendas ocupam na estrutura do Estado. Assim, estudar as presenças e/ou ausências de termos como "educação infantil", "creche" e "pré-escola" em discursos de posse, mensagens presidenciais e planos de governo se configura como um sistema mais amplo de prioridades governamentais.

A análise aqui desenvolvida é fundamentada através de dados sistematizados nos documentos oficiais disponíveis para consulta pública, que reúne números referentes à presença desses termos em documentos oficiais dos governos brasileiros entre 2014 e 2024. Para tanto, o objetivo geral deste estudo é analisar como a Educação Infantil foi construída, mencionada ou silenciada na agenda retórica dos governos federais brasileiros entre 2014 e 2024.

Esses dados abrangem o período sócio-político e governamental de quatro presidentes da República, Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, e três tipos de documentos oficiais: discursos de posse, mensagens ao Congresso Nacional e planos de governo. Cada um desses documentos possui função discursiva específica.

O discurso de posse tem caráter inaugural e simbólico, pois representa a apresentação pública das prioridades políticas e morais do governo que se inicia. As mensagens ao Congresso, por sua vez, têm caráter mais técnico e descritivo, funcionando como instrumento de prestação de contas e apresentação de metas. Já os planos de governo correspondem à fase pré-eleitoral, revelando o que o candidato apresenta como projeto político e social para o país, renunciando suas prioridades caso assumo o cargo pleiteado.

Assim, a análise conjunta desses documentos permite observar o que os governos fizeram ou pretendiam fazer, e também como cada governo decide e se posiciona para narrar sua própria agenda, nomear suas prioridades e, em muitos casos, silenciar temas que não compõem o cerne de sua identidade política.

Com isso, o artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, apresentamos uma seção dedicada às discussões teóricas que fundamentam a análise sobre a Educação Infantil na agenda política e retórica do Estado brasileiro. Em seguida, a seção de metodologia descreve a abordagem qualitativa, documental e interpretativa adotada, bem como a constituição do *corpus* e os procedimentos analíticos utilizados. Na sequência, são apresentados os resultados, derivados da sistematização dos discursos, mensagens e planos de governo ao longo do período de 2014 a 2024. Por fim, o texto avança para a seção das considerações finais, onde são interpretados os achados da pesquisa.

## O caminhar metodológico da pesquisa

A pesquisa desenvolvida adota uma abordagem qualitativa, documental e interpretativa, orientada por referenciais que compreendem as políticas educacionais como textos e discursos atravessados por relações de poder. O objetivo metodológico central consiste em analisar como a Educação Infantil foi construída, mencionada ou silenciada na agenda retórica dos governos federais brasileiros entre 2014 e 2024, tomando como material empírico discursos de posse, mensagens presidenciais ao Congresso Nacional e planos de governo. A escolha desse tipo de *corpus* é fundamentada no entendimento de que o discurso político é um elemento constitutivo da política pública, tal como defendem Ball (1994) e Bowe, Ball e Gold (1992), ao afirmarem que as políticas são textos que emergem de disputas simbólicas e ideológicas.

É configurada como uma pesquisa qualitativa, seguindo a compreensão de Minayo (2010), ao afirmar que esse tipo de abordagem como adequada para o estudo de fenômenos que demandam interpretação de sentidos e complexidades sociais. A análise qualitativa é destacada neste estudo, uma vez que o interesse recai sobre as escolhas discursivas feitas por cada governo, bem como sobre a visibilidade ou invisibilidade atribuída à Educação Infantil ao longo da década analisada.

Destarte, é caracterizada como pesquisa documental, conforme definido por Gil (2018), por utilizar documentos oficiais como fonte primária de dados. Esses documentos, são eles: discursos, mensagens e planos, devem ser tratados como registros institucionais que expressam prioridades, intencionalidades e orientações políticas dos respectivos governos.

O *corpus* documental analisado inclui quatro discursos de posse presidencial (2014, 2016, 2018 e 2022), as mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional entre os anos de 2014 e 2024, e três planos de governo correspondentes às eleições de 2014, 2018 e 2022. O recorte temporal é adotado devido a necessidade de compreender, em uma perspectiva longitudinal recente, como diferentes gestões presidenciais abordaram ou silenciaram a temática da formação docente em seus discursos e documentos oficiais.

Esses materiais foram previamente sistematizados em anexo, incluindo a quantificação das menções ao termo de busca geral “EDUC”, a escolha desse termo geral se justifica pelo fato de que é preciso entender qual a atenção dada aos termos “educação”, “educacional”, “educacionais”, “educativos”, etc. De forma específica, por voltarmos a nossa análise para a Educação Infantil foram selecionados os seguintes termos de busca: “Educação Infantil”, “creche”, “pré-escola”. A seleção desses termos foi baseada na literatura especializada da área da infância e das políticas de educação, especialmente em Campos (2011), Kramer (2006) e Rosemberg (2013), que indicam esses três eixos como principais para compreender o desenho e o debate sobre a primeira infância no Brasil.

O procedimento analítico seguiu três etapas complementares e interdependentes. Em um primeiro momento, foi realizada a contagem das frequências de ocorrência dos termos em cada documento. Essa etapa quantitativa preliminar permitiu identificar regularidades e rupturas nos diferentes governos, como picos, quedas e silenciamentos discursivos. Em seguida, foi desenvolvida uma análise de conteúdo temática, seguindo a orientação de Bardin (2011), com o objetivo de identificar unidades de sentido vinculadas às menções à Educação Infantil, avaliando de que forma a área era qualificada, associada ou instrumentalizada nos documentos oficiais.

A etapa final consistiu em uma análise crítica-reflexiva do discurso, fundada em autores como Ball (1994), Fairclough (2001) e Shiroma, Campos e Garcia (2005), buscando interpretar os dados à luz de disputas ideológicas e conjunturas políticas. A análise foi orientada pelo pressuposto de que a retórica dos governos é elemento-chave para a construção do que se entende como agenda pública.

A confiabilidade da interpretação foi fortalecida por meio da triangulação dos dados, articulando a análise documental, o levantamento quali-quantitativo e o diálogo com a literatura especializada sobre políticas públicas para a primeira infância. Essa triangulação, conforme Flick (2009), é essencial para pesquisas qualitativas que buscam consistência interpretativa e aprofundamento teórico. Assim, os resultados obtidos refletem tanto os achados contidos nos documentos quanto a interpretação crítica fundamentada em autores da política educacional e da análise de discurso.

Como toda pesquisa, esta também apresenta limitações. O foco exclusivo na esfera presidencial não permite visualizar, em profundidade, como a Educação Infantil aparece em outros níveis governamentais ou em documentos do Ministério da Educação e do Congresso Nacional. Além disso, a análise se baseia nos termos explicitamente mencionados, o que não inclui possíveis referências indiretas. Entretanto, tais limitações não comprometem o que a pesquisa objetiva que é compreender o tratamento discursivo dado à Educação Infantil na agenda política da presidência da República durante a década em análise.

## **Educação infantil na agenda política e retórica do Estado Brasileiro**

A compreensão da Educação Infantil como política pública demanda uma análise que articule dimensões históricas, legais, discursivas e institucionais. No Brasil, embora a CF de 1988 tenha reconhecido a Educação Infantil como direito de todas as crianças e dever do Estado, sua efetivação tem sido marcada por tensões e disputas no campo político. Um exemplo disso foi o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), que na sua Meta 1 preconizou “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” (Brasil, 2014). No entanto, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apontam que essa meta não foi atingida, chegando em 2024 com 94,6% das crianças frequentando a pré-escola no Brasil.

Por isso, investigar a agenda retórica dos governos, isto é, os discursos, planos e mensagens oficiais, permite compreender não apenas o que se pretende fazer, mas o que cada

governo escolhe tornar visível. A literatura especializada enfatiza que o discurso é constitutivo da política, e não mero complemento. Como afirma Ball (1994, p. 16), “as políticas são textos e discursos, produzidos em arenas de luta e atravessados por relações de poder”. Dessa maneira, analisar o discurso é analisar a própria política.

Os estudos de Stephen Ball et al (1992) influenciaram profundamente a compreensão contemporânea das políticas educacionais. O modelo do “ciclo de políticas” (Bowe; Ball; Gold, 1992) destaca que as políticas são produzidas em três contextos: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática. Essa abordagem desloca o foco da política como norma e enfatiza o papel das disputas retóricas na formulação. No contexto de produção de texto, discursos públicos, como discursos de posse, mensagens presidenciais e planos de governo, revelam as prioridades, visões de Estado e orientações ideológicas de cada gestão.

No Brasil, Mainardes (2006) destaca que esse modelo ajuda a compreender as tensões entre o que é enunciado e o que é implementado. Para o autor, “as políticas educacionais não são documentos estáveis, mas textos interpretados, reinterpretados e ressignificados por diferentes agentes” (Mainardes, 2006, p. 52). Assim, a ausência de menções a determinados temas nos textos oficiais pode significar a sua despriorização política, mesmo quando há marcos legais consideráveis que lhes conferem consistência normativa.

Essa leitura é reforçada por Shiroma, Campos e Garcia (2005), que apontam que os discursos governamentais são instrumentos de construção de hegemonia. Segundo as autoras, “a linguagem que compõe as políticas educacionais não é neutra; ela produz sentidos sobre o que deve ser considerado problema público e sobre como deve ser enfrentado” (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p. 28). Logo, silenciar a Educação Infantil nos textos presidenciais é, também, silenciar sua fundamentalidade no debate público.

Historicamente, a Educação Infantil no Brasil oscilou entre as áreas da assistência social e da educação, o que influenciou sua institucionalização. Rosemberg (2013) afirma que essa dupla origem provocou ambiguidade estrutural: “a criança pequena foi, por muito tempo, percebida como objeto de cuidado e proteção, e não como sujeito de direitos educacionais” (Rosemberg, 2013, p. 41). Essa herança de não enxergar a criança enquanto cidadão que dispõe de direitos interfere na forma como os governos tratam o tema, especialmente em seus discursos oficiais.

Nessa perspectiva, é válido ressaltar que “a presença na legislação não se traduz automaticamente em prioridade política, sobretudo quando as condições materiais e discursivas não são asseguradas” Kramer (2006, p. 22). Em outras palavras, a formalização legal foi

fundamental, mas não suficiente para garantir visibilidade e estabilidade para a primeira infância.

Além disso, Campos (2011) argumenta que a expansão da creche e da pré-escola é historicamente marcada por desigualdades regionais e socioeconômicas. Para a autora, “a Educação Infantil é uma das áreas mais dependentes da vontade política dos gestores e da capacidade de investimento público” (Campos, 2011, p. 63). Assim, a presença do tema na agenda pública é variável e reflete o projeto de sociedade de cada governo.

A retórica governamental constitui um importante campo de sinais políticos. Para Cury (2015, p. 77), “o discurso do Estado indica o que será priorizado na alocação de recursos e na formulação das políticas; o que não aparece no discurso tende a desaparecer na implementação”. Essa perspectiva vem para ressaltar a necessidade que temos de voltar a nossa atenção para a temática da Educação Infantil nas políticas públicas educacionais.

Os estudos sobre políticas públicas mostram que as agendas governamentais são seletivas. Kingdon (1995) explica que problemas entram na agenda quando reconhecidos como relevantes por atores centrais do sistema político, sendo amplamente mencionados nos discursos oficiais. Desse modo, a invisibilidade discursiva indica baixa probabilidade de priorização.

Esse argumento encontra ressonância nos estudos de Saviani (2018), para quem a efetivação de políticas educacionais depende da coerência entre marcos legais, planejamento estatal e discurso público. Saviani (2018, p. 19) afirma que “sem a sustentação político-discursiva, até mesmo políticas com forte respaldo legal se tornam inócuas”. Portanto, mesmo com o PNE prevendo metas claras para expansão das creches e universalização da pré-escola, sua ausência reiterada dos discursos presidenciais entre 2014 e 2024 reflete um descompasso entre legislação e vontade política.

Ademais, a literatura sobre políticas educacionais no Brasil aponta que, em contextos de austeridade fiscal, a Educação Infantil tende a perder prioridade por ser uma política intensiva em recursos. Shiroma e Evangelista (2014, p.56) observam que “as políticas neoliberais promovem a racionalização dos gastos públicos e enfraquecem políticas sociais consideradas onerosas”. Portanto, ao analisarmos o cenário legislativo educacional contemporâneo neoliberal, vemos que as creches, por exigirem infraestrutura, profissionais e manutenção contínua, tornam-se vulneráveis em momentos de restrição orçamentária.

Esse fenômeno se acentuou após a Emenda Constitucional 95/2016, que congelou gastos sociais por vinte anos. Para autores como Dourado (2017), a EC 95 representa “a maior ameaça à consolidação da Educação Básica como direito universal” (Dourado, 2017, p. 103).

A análise dos discursos presidenciais durante e após sua aprovação mostra um declínio das menções à Educação Infantil, um dado coerente com essa conjuntura.

Outra dimensão teórica importante é a forma como a infância é representada nos discursos. No Brasil, Kramer (2020) afirma que a Educação Infantil continua sendo atravessada por discursos contraditórios, ora aparece vinculada à necessidade de apoiar famílias pobres, amparados em uma visão assistencialista dessa etapa, ora é apresentada como etapa fundamental do processo educacional (visão pedagógica).

Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) ressaltam que a ausência de uma narrativa consistente que defenda a Educação Infantil como direito educacional pleno compromete a construção de políticas efetivas. A autora afirma: “sem discurso público forte, a infância pequena permanece vulnerável à oscilação política” (Campos et al., 2006, p. 88). Em consonância com essa concepção, apoiamo-nos em Capella e Brasil (2022, p. 01) quando afirmam a retórica “define, orienta e direciona as prioridades e a ação dos tomadores de decisão”. Essa concepção permite compreender que os discursos, longe de se constituírem como manifestações ornamentais ou desvinculadas da prática, possuem um papel estruturante na formulação e legitimação das políticas públicas.

Os dados analisados no decorrer desse estudo mostram que, mesmo com avanços no âmbito legislativo, a Educação Infantil depende fortemente do discurso político para se consolidar como prioridade de Estado. Esse aspecto se articula diretamente com as teorias de Foucault sobre discurso e poder. Para ele, “o discurso não descreve a realidade: ele a produz” (Foucault, 1971, p. 54). Assim, se o Estado não produz discursos que afirmam a essencialidade da primeira infância, ele contribui para a marginalização dessa etapa.

De modo semelhante, Fairclough (2001) explica que políticas são constituídas por práticas discursivas, e que mudanças na linguagem refletem mudanças nos projetos hegemônicos. Se a Educação Infantil é omitida sistematicamente nos discursos presidenciais, isso expressa, e reforça, sua marginalidade no projeto político do Estado brasileiro contemporâneo.

## Resultados

A primeira etapa da pesquisa consistiu na análise dos discursos de posse dos presidentes brasileiros entre 2014 e 2024, por se tratar de documentos potentes para compreender a agenda simbólica e política que cada governo escolhe anunciar publicamente ao iniciar seu mandato. O discurso de posse, enquanto pronunciamento inaugural, cumpre a função de apresentar

prioridades, compromissos e diretrizes gerais que guiarão a gestão, funcionando como um marcador discursivo da visão de Estado e das áreas que se deseja destacar perante a nação.

Ao examinar esses discursos sob a perspectiva da presença ou ausência de termos relacionados à Educação Infantil, especificamente “creche”, “pré-escola” e “educação infantil”, foi possível observar que apenas o governo Dilma Rousseff, em 2014, apresentou duas menções diretas ao tema, enquanto os governos subsequentes, Michel Temer, Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, não registraram nenhuma referência. Esse resultado demonstra um sinal primário de invisibilidade discursiva da primeira infância na agenda pública presidencial ao longo da década analisada, especialmente considerando o peso simbólico desses pronunciamentos inaugurais. A Tabela 1 abaixo, sistematiza os achados dos discursos de posse.

**Tabela 1-** Discursos de Posse.

ANO	PRESIDENTE	EDUC	TERMO DE BUSCA	TOTAL
2014	Dilma	06	creche - 1 educação infantil - 0 pré-escola - 1	02
2016	Temer	0	creche- 0 educação- infantil- 0 pré- escola- 0	0
2018	Bolsonaro	02	creche- 0 educação infantil- 0 pré- escola- 0	0
2022	Lula	12	creche- 0 educação infantil- 0 pré- escola- 0	0

**Fonte:** elaboração dos autores, 2025.

Considerando a importância simbólica do discurso de posse como espaço para anunciar prioridades e sinalizar compromissos públicos, a ausência quase total de referências à primeira infância sugere um quadro de baixa centralidade discursiva. A análise de Rosemberg (2013) sobre o caráter historicamente secundário da primeira infância nas agendas governamentais encontra respaldo nesses números, portanto, ainda que a Educação Infantil figure como direito assegurado, ela não ocupa o imaginário político como eixo articulador de projetos no país.

A seguir, ao observar as mensagens presidenciais ao Congresso, notamos um panorama mais detalhado e pautado por oscilações. As mensagens de 2014 e 2015, ambas de Dilma Rousseff, apresentam 39 menções aos termos relacionados à Educação Infantil,

apontando um momento de atenção mais sistemática à área. Esse período coincide com a vigência inicial do PNE 2014–2024, que estabeleceu metas um tanto ambiciosas de universalização da pré-escola e expansão da oferta de creches. Também coincide com programas como o Brasil Carinhoso, que integrava ações de proteção social e expansão de vagas. A Tabela 2 abaixo aponta para a incidências dos termos encontrados:

**Tabela 2-** menções dos termos de buscas nas mensagens presidenciais (ano a ano).

ANO	GOVERNO	EDUC	TOTAL
2014	DILMA	536	29
2015	DILMA	537	39
2016	TEMER	643	13
2017	TEMER	177	13
2018	BOLSONARO	234	12
2019	BOLSONARO	184	05
2020	BOLSONARO	170	07
2021	BOLSONARO	168	08
2022	BOLSONARO	204	06
2023	LULA	126	04
2024	LULA	309	12

**Fonte:** elaboração dos autores, 2025.

Ao analisar cuidadosamente, também é possível notar que em 2016 e 2017, durante o governo Michel Temer, os números caíram para 23 menções. Embora ainda haja referências à área, elas se tornam mais escassas e marcadas por rupturas. Esse movimento dialoga diretamente com o contexto político e econômico daquele período que é imprescindível destacar, o impeachment de 2016, seguido por uma agenda de austeridade, marcada pela Emenda Constitucional nº 95, que congelou investimentos sociais por 20 anos. Shiroma, Campos e Garcia (2005) destacam que momentos de ajuste fiscal tendem a produzir retração nas políticas sociais, especialmente naquelas que dependem de expansão estrutural, como é o caso das creches.

Assim, a queda expressa mudança mais profunda na orientação do Estado. Essa tendência também pode ser observada com maior nitidez na Tabela 3, que organiza o total de menções nas Mensagens Presidenciais separadas por governos e evidencia de forma clara o

recuo discursivo durante o período Temer. Durante o governo Bolsonaro (2018–2022), o padrão é de oscilação e inconsistência. O conjunto do período apresenta 46 menções, mas distribuídas de forma irregular, alguns anos possuem volume relativamente maior, enquanto outros apresentam quedas bruscas.

A fragmentação retórica dialoga com o diagnóstico de Kramer (2020), segundo o qual a Educação Infantil não foi articulada como prioridade política pelo governo Bolsonaro, estando inserida em um contexto mais amplo de desestruturação das políticas públicas, especialmente após a dissolução de espaços participativos e de controle social. A falta de continuidade discursiva revela ausência de alinhamento interno na formulação de metas para a primeira infância, refletindo a desarticulação observada em outras áreas da educação. Esses dados também podem ser confirmados na Tabela 3, que aponta a distribuição irregular das menções ao longo dos cinco anos do governo.

No governo Lula (2023–2024), observa-se a tentativa de retomada da centralidade do tema, embora ainda tímida: há 16 menções no período analisado. Considerando que o governo estava em fase inicial, os números sugerem uma aproximação progressiva da primeira infância como pauta política. No entanto, ainda é cedo para afirmar se essa retomada se consolidará, uma vez que o discurso não apresenta, até o momento, volume expressivo de referências, como também demonstra a Tabela 3, ao comparar o início desse governo com os períodos anteriores.

**Tabela 3-** Total de menções nas Mensagens Presidenciais Separadas por governos.

ANO	GOVERNO	EDUC	EDUCAÇÃO INFANTIL	CRECHES	PRÉ-ESCOLA
2014-2015	DILMA	536 + 537=1073	08+10=18	18+21=39	03+08=11
2016-2017	TEMER	440 + 177= 617	07+06=13	05+05=10	01+02=03
2018-2022	BOLSONAR O	234+184+170+20 4 + 0 = 792	09+05+07+03+03=24	03+00+09+ 05+03= 20	01+00+01+00+ 00= 02
2023-2024	LULA	129+330 = 459	01+03=04	03+07=10	00+02=02

Fonte: elaboração dos autores, 2025.

Seguindo as nossas análises, os resultados das pesquisas nos planos de governo, como demonstra a Tabela 4 abaixo, reforçam esse quadro de baixa visibilidade discursiva. No plano de 2014, no governo de Dilma Rousseff há menção de termos relacionados à Educação Infantil sete vezes, evidenciando alinhamento programático com políticas que, de fato, seriam desenvolvidas naquele momento. Nos documentos nos governos de Bolsonaro (2018) e Lula

(2022), há apenas uma menção em cada, indicando que a agenda da primeira infância não é mobilizada como elemento central de disputa eleitoral.

**Tabela 4-** Planos de Governo.

ANO	PRESIDENTE	EDUC	TERMOS	TOTAL
2014	Dilma	29	Ed. Infantil - 2 Creche - 5 Pré-Escola - 0	07
2018	Bolsonaro	24	Ed. Infantil - 1 Creche - 0 Pré-Escola - 0	01
2022	Lula	18	Ed. Infantil - 0 Creche - 1 Pré-Escola - 0	01

**Fonte:** elaboração dos autores, 2025

Ao discutirmos esse cenário, concordamos com Jacomini e Oliveira (2018) quando argumentam que, no contexto político brasileiro, a Educação Infantil raramente é utilizada como marca identitária ou como campo estratégico de diferenciação entre candidaturas, o que contribui para sua marginalização no debate público. O fato de que planos de governo, documentos que deveriam sintetizar projetos políticos, apresentam tão poucas referências, revela que, nas disputas eleitorais, a Educação Infantil não é tratada como prioridade nacional.

Ao interpretar o conjunto dos dados, três grandes movimentos se tornam visíveis. O primeiro é a tendência de invisibilidade crescente da Educação Infantil na retórica oficial ao longo da década, especialmente nos documentos de maior peso simbólico, como os discursos de posse. Essa invisibilidade tem impacto profundo, pois, como argumenta Cury (2015), o discurso do Estado funciona como dispositivo de legitimação: aquilo que é dito reiteradamente torna-se prioridade pública; aquilo que é silenciado se torna, gradualmente, marginal. Assim, quando a primeira infância desaparece da narrativa oficial, ela tende a perder força na disputa por recursos, atenção institucional e iniciativas de política pública.

O segundo movimento é a oscilação das menções conforme conjunturas políticas. Nos momentos de expansão social e fortalecimento do Estado, como no início do período analisado, a área aparece com mais força. Em momentos de crise política ou austeridade fiscal, como 2016–2017, e em momentos de fragmentação ideológica, como 2019–2022, as menções diminuem. Isso revela que a Educação Infantil permanece vulnerável às flutuações políticas,

não sendo tratada como política de Estado, mas como política de governo, ou seja, dependente de conjuntura e orientação ideológica.

O terceiro movimento evidencia um descompasso entre o arcabouço legal e a retórica governamental. Embora o PNE estabeleça metas específicas para a expansão da pré-escola e das creches, essas metas não se refletem de maneira consistente nos discursos. Saviani (2018) destaca que a legislação educacional só se efetiva plenamente quando acompanhada de um discurso público que a sustente, legitime e mobilize recursos para sua implementação. A retórica governamental analisada, no entanto, não demonstra compromisso contínuo com a agenda da primeira infância, mesmo diante de mandatos que se anunciam comprometidos com políticas sociais.

Dessa forma, a análise da agenda retórica entre 2014 e 2024 permite afirmar que a Educação Infantil, apesar de seu valor jurídico e pedagógico, permanece deslocada das prioridades discursivas do Estado brasileiro. A ausência de menções nos discursos de posse, a oscilação nas mensagens ao Congresso e a fragilidade dos planos de governo revelam uma contradição entre a importância legal atribuída à primeira infância e a importância que ela ocupa no imaginário político. Esse descompasso compromete a implementação de políticas robustas, uma vez que, como argumenta Ball (2008), o discurso não apenas reflete prioridades, mas as produz, moldando instituições, práticas e decisões orçamentárias.

Assim, é possível concluir que a década analisada foi marcada por um processo de silenciamento e deslocamento da Educação Infantil no discurso estatal. Para que a primeira infância deixe de ser tema periférico e seja reconhecida como eixo fundamental de desenvolvimento humano e social, é necessário fortalecer não apenas políticas, mas também narrativas públicas que a afirmem como prioridade nacional. Isso requer a construção de uma agenda retórica consistente, capaz de articular discurso, planejamento e ação. Enquanto isso não ocorrer, a Educação Infantil continuará ocupando um lugar frágil na estrutura do Estado, desafiando pesquisadores, profissionais, gestores e movimentos sociais a manterem sua centralidade na disputa por direitos.

## Considerações finais

A análise da agenda retórica dos governos federais brasileiros entre 2014 e 2024 demonstra que a Educação Infantil, apesar de consolidada juridicamente como primeira etapa da Educação Básica e reconhecida pela literatura como fase primordial para o desenvolvimento humano,

permanece ocupando um lugar marginal no discurso estatal. Os dados provenientes dos discursos de posse, das mensagens presidenciais ao Congresso Nacional e dos planos de governo revelam um cenário marcado por silenciamentos, oscilações e ausência de continuidade, demonstrando que, ao longo da década, a primeira infância não se configurou como prioridade discursiva do poder executivo federal.

Os discursos de posse analisados apresentaram praticamente inexistência de menções ao tema, com exceção do ano de 2014. Esse dado assume especial relevância devido ao caráter simbólico desses pronunciamentos, pois representam o momento em que governos anunciam suas linhas de ação e visões de futuro. O silêncio observável nesses documentos reflete, sobretudo, a invisibilidade da Educação Infantil no imaginário político que inaugura cada gestão.

Nas mensagens ao Congresso Nacional, a dinâmica identificada confirma um padrão de instabilidade retórica. O período inicial, correspondente ao governo Dilma Rousseff, apresenta maior densidade discursiva, em sintonia com a implementação do PNE (2014–2024) e com políticas de expansão, como o Brasil Carinhoso. Contudo, a partir de 2016, observamos uma queda significativa da presença dos termos. A retração discursiva durante o governo Michel Temer coincide com o ciclo de austeridade inaugurado pela Emenda Constitucional nº 95, o que sugere, como afirma a literatura, que contextos de ajuste fiscal tendem a restringir políticas sociais dependentes de investimento estrutural.

Destarte, durante o governo Bolsonaro, as menções aparecem de forma irregular e segmentada, refletindo, a ausência de uma política articulada para a infância e o enfraquecimento das instâncias participativas. Já nos anos iniciais do governo Lula (2023–2024), identificamos uma tentativa de retomada retórica ainda incipiente, sinalizando um movimento em construção, embora insuficiente para romper com o padrão de invisibilidade acumulado.

Os planos de governo reforçam esse diagnóstico. Em 2014, observa-se maior presença dos termos relacionados à Educação Infantil, denotando coerência entre o programa apresentado e as políticas implementadas. Entretanto, nos pleitos de 2018 e 2022, a área praticamente desaparece dos documentos, revelando que a primeira infância não tem sido mobilizada como plataforma eleitoral consistente. Esse achado destaca a recorrente ausência do tema na disputa política brasileira, tornando-o pouco atrativo como diferencial programático entre as candidaturas.

Ao articular esses dados com os referenciais teóricos utilizados, foi percebido o descompasso entre o arcabouço legal que sustenta a Educação Infantil e sua posição na retórica

política. O discurso, nesses termos, não é acessório, ele produz significados, orienta decisões e legitima as prioridades. Logo, quando a Educação Infantil é silenciada nos discursos presidenciais, esse silêncio repercute na formulação e no financiamento das políticas, contribuindo para sua vulnerabilidade estrutural.

Os resultados reforçam ainda a análise de Rosemberg (2013) e Campos (2011) sobre a fragilidade histórica da área, frequentemente submetida a oscilações políticas e disputas ideológicas que inviabilizam sua consolidação como política de Estado. A ausência de estabilidade retórica, identificada nas fontes documentais analisadas, é um indicador claro de que a Educação Infantil permanece condicionada às conjunturas de cada governo, o que compromete a implementação de políticas públicas educacionais efetivas.

Diante disso, este estudo aponta que a centralidade da Educação Infantil nos marcos legais e nas pesquisas acadêmicas não encontra correspondência na agenda retórica presidencial. A década analisada foi marcada por silenciamentos estruturais, breves momentos de visibilidade e ausência de continuidade discursiva. Para que a primeira infância seja reconhecida como elemento fundamental do desenvolvimento social e humano, não basta a existência de leis ou metas. É imprescindível a construção de uma narrativa pública consistente, que a afirme como prioridade nacional e a integre ao projeto de país que se pretende construir.

Assim, as análises demonstram que fortalecer a presença da Educação Infantil na agenda política brasileira exige esforços articulados entre pesquisadores, gestores, sociedade civil e movimentos sociais/estudantis. Requer, sobretudo, uma transformação na retórica governamental, de modo que o discurso deixe de reproduzir invisibilidades históricas. Com essa sustentação discursiva, associada ao planejamento e ao financiamento adequados, será possível consolidar políticas efetivas que garantam às crianças brasileiras o direito pleno à Educação Infantil.

## Referências

- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Institui o Plano Nacional de Educação (PNE)**. Diário Oficial da União, Brasília, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. **Biblioteca Digital da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 21 mai de 2025.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br>. Acesso em: 24 mai de 2025.
- BRASIL. Lei nº 9394/96. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília: Ministério da Educação e Desporto, 1996 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) Acesso em: 20 nov. 2025.

- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Brasília, Diário Oficial. Seção 1, 2009.
- BALL, Stephen J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.
- CAMPOS, Maria Malta et al. **Educação infantil: por uma política pública**. São Paulo: Cortez, 2006.
- CAMPOS, Maria Malta. A Educação Infantil no Brasil: avanços e desafios. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, 2011.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020**. Rev. Sociol. Polit., n. 30, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e017>
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e política: uma introdução**. São Paulo: Cortez, 2015.
- DOURADO, Luiz Fernandes. **A Emenda Constitucional 95 e os impactos para a educação**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 11, n. 21, p. 99–118, 2017.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Language and power**. 2. ed. London: Longman, 2001.
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1971.
- JACOMINI, Márcia Aparecida; OLIVEIRA, Romualdo Portela. **A Educação Infantil no debate eleitoral**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 34, n. 3, 2018.
- KRAMER, Sonia. **A infância e sua singularidade na política educacional**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- KRAMER, Sonia. **Políticas para a infância em tempos de retrocesso**. Revista Educação & Linguagem, São Paulo, v. 23, 2020.
- MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educação & Sociedade, v. 27, n. 94, p. 47–69, 2006.
- ROSEMBERG, Fúlvia. **Políticas de educação infantil no Brasil: do assistencialismo ao direito?** São Paulo: Cortez, 2013.
- SHIROMA, Eneida Oto et al. **Política educacional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- SHIROMA, Eneida; EVANGELISTA, Olinda. **A nova regulação educacional**. Revista Brasileira de Educação, 2014.
- SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 21. ed. Campinas: Autores Associados, 2018.

### **SOBRE O/A(S) AUTOR/A(S)**

**Ailla Costa Santos**. Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Licenciada em Pedagogia (UESB). Integrante do Grupo de Pesquisa, Estudo e Formação de Professores (NEFOP/CNPQ). Bolsista CAPES.

Contribuição de autoria: Conceitualização; Metodologia; Redação - original.

Currículo Lattes: [//lattes.cnpq.br/0317068908674331](http://lattes.cnpq.br/0317068908674331)

**Taísa Santos Sacramento**. Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Graduada em Pedagogia (UESB). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Formação e Educação - Escolar e Não Escolar (GEPFE/CNPQ). Bolsista CAPES.

Contribuição de autoria: Pesquisa; Curadoria de dados; Análise de Dados.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0077510715599314>

**Bernardino Galdino de Sena Neto.** Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGEPI/IFRN. Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEPI/UESB). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Formação e Educação - Escolar e Não Escolar (GEPFE/CNPQ).

Contribuição de autoria: Visualização; Supervisão; Redação - revisão e edição.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4998580508591308>

### **Como citar este artigo**

SANTOS, Ailla Costa; SACRAMENTO, Taísa Santos; SENA NETO, Bernardino Galdino de. A educação infantil na agenda retórica dos governos brasileiros (2014–2024): silenciamentos e disputas discursivas no ciclo político da primeira infância. **Revista Educação em Páginas**, Vitória da Conquista, v. 05 n. 05, 2026. DOI: 10.22481/redupa.v5i5.18695