

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: Educação

REPERCUSSÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NA
POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA APÓS 1990

LINDICÉIA BATISTA DE FRANÇA LOPES

MARINGÁ
2009

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: Educação

**REPERCUSSÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NA
POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA APÓS 1990**

Trabalho apresentado por LINDICÉIA BATISTA DE FRANÇA LOPES, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração: Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora:
Prof^a Dr^a Ângela Mara de Barros Lara.

MARINGÁ
2009

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

L864r Lopes, Lindicéia Batista de França
Repercussões da política internacional na política para educação infantil brasileira após 1990 / Lindicéia Batista de França Lopes. -- Maringá, 2009.
155 f.

Bibliografia: 148-155.
Orientador : Prof. Dr. Ângela Mara de Barros Lara.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2009.

1. Política pública internacional - Educação infantil. 2. Agências multilaterais e educação infantil. 3. Educação infantil - Legislação - Brasil - Após 1990. 4. Políticas públicas - Educação infantil - Brasil. 5. Política pública educacional - Brasil. 6. UNESCO e educação infantil brasileira - Análise dos documentos. I. Lara, Ângela Mara de Barros, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 21.ed. 379.81

LINDICÉIA BATISTA DE FRANÇA LOPES

**REPERCUSSÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NA
POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA APÓS 1990**

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Ângela Mara de Barros Lara (Orientadora) – UEM

Profª Drª Regina Maria Michelotto – UFPR

Profª Drª Maria de Lourdes Perieto Guhur – UEM

Maringá, 03 de abril de 2009.

Dedico,

À minha família:

esposo **Rubens**
e filhas **Gabriela e Isadora**

pelo apoio e compreensão do tempo que
esta pesquisa ocupou das nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

A **minha família**, Rubens, meu marido, Gabriela e Isadora, nossas filhas, por me proporcionarem um contexto tranqüilo e de confiança para meus estudos e minha formação.

Agradeço à **minha mãe**, que muito auxiliou e deu suporte para que eu pudesse me dedicar a pesquisa e dar conta dos prazos determinados.

À **orientadora, Profª Drª Ângela Mara de Barros Lara**, pela orientação, mas antes de tudo pela paciência e compreensão que foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa

À **Profª Drª Amélia Kimiko Noma**, pela sua contribuição e dedicação na leitura deste trabalho para o exame de qualificação e por ensinar e alertar da rigorosidade que a pesquisa exige.

Aos **professores Drª Regina Maria Michelotto e Drª Maria de Lourdes Periotto Guhur**, membros da banca examinadora, pelas contribuições e sugestões valiosas para o desenvolvimento deste trabalho.

Às **colegas de turma, Flávia, Mara e Magna**, pelo incentivo e trocas de idéias no decorrer de todo processo.

Ao **Programa de Pós-Graduação em Educação** – Mestrado, área de concentração: Fundamentos de Educação e à equipe de professores.

Enfim, **a todas as pessoas** que, de uma maneira ou de outra, colaboraram para a conclusão desta pesquisa.

LOPES, Lindicéia Batista de França. **REPERCUSSÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NA POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA APÓS 1990**. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Ângela Mara de Barros Lara. Maringá, 2009.

RESUMO

Esta pesquisa propõe-se a apresentar as repercussões da política internacional na política brasileira para a Educação Infantil, produzidas após os anos de 1990. Focaliza os princípios e as estratégias que orientam a política de Educação Infantil nos documentos publicados pelas agências multilaterais de financiamento como Banco Mundial e a CEPAL, e pelas agências sensíveis ao social como a UNESCO e o UNICEF, assim como as orientações postas na legislação que trata da educação infantil produzida no Brasil. O objetivo é compreender em que medida estas repercussões se configuram no contexto político-histórico posto em âmbito nacional. A Política para a Educação Infantil brasileira, ordenada enquanto legislação, construiu-se a partir dos anos de 1990, marcada por orientações da reforma de Estado, engendrando uma concepção de Educação Infantil voltada para uma concepção hegemônica da sociedade contemporânea. Ampliaram-se os direitos na medida em que se estabeleceu a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, contudo persistiu-se a influência das orientações internacionais. Diante disso, esse estudo se efetivou a partir da abordagem histórica, considerando que a política para a Educação Infantil se constrói a partir das relações de trabalho num determinado modo de produção. Essa perspectiva aponta pensar essa política num contexto social, político-econômico marcado por redefinições baseadas nas políticas neoliberais em cumprimento ao Ajuste Estrutural. As orientações internacionais para o atendimento de zero a seis anos são definidas pelo marco da Educação para Todos tendo como prioridade o Ensino Fundamental. A ênfase à política para Educação Infantil se dá em atender os grupos mais vulneráveis nas questões básicas de sobrevivência da criança como atenção, saúde, proteção e desenvolvimento. No entendimento de que o Estado deve ser suplente, as políticas nacionais para a Educação Infantil explicitam a descentralização, repassando o compromisso deste atendimento aos municípios. Tais políticas se fundamentam na perspectiva de priorizar programas e serviços às populações infantis mais pobres, com participação efetiva da família e da comunidade. Trata-se, portanto, de uma pesquisa com foco em trazer o entendimento sobre as categorias principais que constroem a política nacional para a Educação Infantil, ao passo que permite perceber os contornos e as mediações entre a proposição internacional e a implementação nacional no atendimento educacional à criança de zero a seis anos.

Palavras-chave: Política Pública Internacional; Brasil após anos de 1990; Política Pública Educacional; Educação Infantil.

LOPES, Lindiceia Batista de França. **POST-1990 REPERCUSSIONS OF INTERNATIONAL POLITICS ON BRAZILIAN CHILDREN EDUCATION POLICIES**. 155f. Master's Dissertation in Education – Universidade Estadual de Maringá. Supervisor: Dr^a Ângela Mara de Barros Lara. Maringá PR Brazil, 2009.

ABSTRACT

Repercussions of international politics on Brazilian policies for Children Education after 1990 are provided. The principles and strategies underlying Children Education policies in documents published by multilateral funding agents (World Bank and CEPAL) and by socially-minded agents (UNESCO and UNICEF) are focused. Guidelines in the legislation which deals with Children Education in Brazil are also comprised. Research aims at understanding in what proportion such repercussions feature in the political and historical context within the Brazilian milieu. In so far as it is inserted within legislation, Brazilian Children Education policy has been marked, as from the 1990s, by the State's reform guidelines and produced a concept of Children Education imbued with contemporary society's hegemonic conception. Although rights were widened when Children Education became the first stage of Basic Education, the influence of international guidelines still persisted. Current research, based on a historical approach, forwards that Children Education policies are built as from labor relationships within a determined way of production. The above perspective leads towards a policy based on the social, political and economical context characterized by re-definitions imbued by neo-liberal politics to comply with the Structural Adjustment. International guidelines for the attendance of children within the 0-6-year-old bracket are defined by the Education for All policy and by a priority on Basic Education. Emphasis on Children Education occurs when the most fragile groups in child survival issues are attended to. This comprises attention, health, protection and development. Since the State should be a mere supplement, national policies for Children Education insist on decentralization and the forwarding of attendance commitment to the municipal governments. These policies are based on giving priority to programs and services to the poorest child populations, with the family's and the community's effective participation. Research, therefore, tries to understand the main categories that build the Brazilian policy for Children Education. It also tries to investigate the mediations between the international proposition and the national implementation within the educational attendance to 0-6-year-old-bracket children.

Key words: International Public Policies; post-1990 Brazil; Public Educational Policy; Children Education.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AID	–	Associação Internacional de Desenvolvimento
ANPED	–	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	–	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	–	Banco Mundial
BPC	–	Benefício de Prestação Continuada
CEB	–	Câmara de Educação Básica
CEPAL	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNE	–	Conselho Nacional de Educação
COEDI	–	Coordenação Geral da Educação Infantil
CONEC	–	Congresso Nacional de Educação
CONPEB	–	Conselho de Políticas para a Educação Básica
DCNs	–	Diretrizes Curriculares Nacionais
DPE	–	Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECD	–	Early Childhood Care and Development
ECOSOC	–	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EPT	–	Educação para Todos
FAE	–	Fundação de Assistência ao Educando
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
FMI	–	Fundo Monetário Nacional
Fundef	–	Fundo para o desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	–	Índices de Desenvolvimento Humano

IFC	–	Corporação Financeira Internacional
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	–	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	–	Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino
MEC	–	Ministério de Educação e Cultura
NEBAS	–	Necessidades Básicas de Aprendizagem de Crianças, Jovens e Adultos
OCDE	–	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	–	Objetivos Desarrollo do Milenio
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
OMC	–	Organização Mundial do Comércio
ONU	–	Sistema de Organização das Nações Unidas
OREALC	–	América Latina e Caribe
PAE	–	Programa de Ajuste Estrutural
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
Proinfantil	–	Programa de Formação Inicial para Professores da Educação Infantil
PRONAICA	–	Programa Nacional de Atenção Integral à criança e ao Adolescente
PT	–	Partido dos Trabalhadores
RCNEI	–	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RCNEI	–	Referencial Curricular para a Educação Infantil
SEB	–	Secretaria de Educação Básica
SEF	–	Secretaria do Ensino Fundamental
UFRJ	–	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A EDUCAÇÃO INFANTIL NA AGENDA POLÍTICA DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS.....	16
2.1	CONTEXTUALIZANDO O CENÁRIO INTERNACIONAL DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS E DA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA (1995-2005)	17
2.2	PRINCIPAIS DEBATES E AÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU – PARA A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	27
2.3	AGÊNCIAS MULTILATERAIS: DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	36
2.3.1	Educação infantil na perspectiva do Banco Mundial.....	38
2.3.2	Educação Infantil na perspectiva da CEPAL.....	43
2.3.3	Educação Infantil na perspectiva da UNESCO.....	48
2.3.4	Educação Infantil na perspectiva do UNICEF.....	60
3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL APÓS 1990.....	66
3.1	CENÁRIO DA POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL	68
3.2	A LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL NO APÓS 1990.....	86
3.2.1	Política Nacional para Educação Infantil – 1994.....	87
3.2.2	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 1996.....	93
3.2.3	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – 1998...	97
3.2.4	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – 1998.	101
3.2.5	Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil – 2000.....	103
3.2.6	Plano Nacional de Educação – 2001.....	108
3.2.7	Política Nacional de Educação Infantil – 2005.....	115

4	REPERCUSSÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA POLÍTICA NACIONAL PERTINENTE.....	122
4.1	ORIENTAÇÕES ATUAIS DA UNESCO PARA A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: UMA PROPOSTA DE “SERVIÇOS” PARA A CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS.....	123
4.2	ANÁLISE DA REPERCUSSÃO DAS ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS NOS DOCUMENTOS PROPOSTOS A PARTIR DOS ANOS DE 1990.....	131
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
	REFERÊNCIAS.....	148

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto de investigação a “política para Educação Infantil”, que se refere às medidas tomadas pelo Estado com relação à Educação das crianças de zero a seis anos. A política educacional se constitui numa política pública e configura-se como uma modalidade da política social. Esta abordagem vincula-se a concepção de Educação presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.9394/96, a qual conceitua a Educação entendendo-a enquanto processos formativos da pessoa humana e Educação Infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica nacional.

O foco é apontar e compreender as repercussões da política internacional encaminhadas pelas agências multilaterais para a política nacional para a Educação Infantil brasileira no período de 1995 a 2005. Esta periodização se justifica por se tratar de um momento em que a Educação Infantil, no Brasil, passa a se configurar como uma política de direito e a constituir uma legislação específica. É também, a partir de 1995, que o Brasil vive a implementação da reforma do Estado e a da Educação, a partir das orientações neoliberais instituídas pelo ajuste estrutural.

Neste período, após os anos de 1990, as orientações internacionais propostas pelo Banco Mundial, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL –, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO – e pelo Fundo das Nações Unidas para Infância – UNICEF –, em seus documentos oficiais, têm fornecido subsídios teóricos, técnicos e/ou financeiros aos países periféricos como o Brasil. Numa intervenção sistemática, estas agências, que fazem parte do Sistema de Organização das Nações Unidas – ONU – atuam enfaticamente com orientações educacionais voltadas à formação do cidadão produtivo com equidade, na ótica de garantir oportunidades de competitividade.

Em contexto brasileiro, a Educação Infantil se institui num cenário de reforma do Estado e da Educação que permeiam mudanças instituídas diante dos parâmetros e das condições das orientações propagadas nos poderes

hegemônicos internacionais. Verifica-se, também, que a prioridade absoluta de investimentos públicos incide sobre o Ensino fundamental e não sobre a Educação Infantil. A esta se recomenda baixo investimento público por meio de programas “não-formais”, destacando-se iniciativas comunitárias, eximindo-se o papel do Estado.

Procurou-se ter como base metodológica para atingir o objetivo deste trabalho, um diálogo crítico com as fontes documentais, fazendo-se uma abordagem materialista-histórica do objeto a partir do entendimento de que as relações de trabalho e de produção da vida são determinadas pelo desenvolvimento e pela consolidação da sociedade capitalista. Num olhar mais amplo, estabeleceram-se as relações necessárias entre Educação, Estado e sociedade. Somente apreendendo esta mediação, torna-se possível compreender a repercussão da política internacional na política nacional para a Educação Infantil após os anos de 1990. O período histórico estudado se faz demarcado pelas políticas de ajuste, as quais atuam com rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, tratando-se de um contexto de mundialização que não é apenas de natureza econômica, mas que redefine o campo política-institucional assim como as relações sociais.

Considerando que as fontes são o ponto de origem e a base para o conhecimento da história e da política da Educação brasileira, houve, nesta pesquisa, uma preocupação com a escolha das fontes documentais abordadas. Focalizaram-se os principais documentos da legislação brasileira para a Educação Infantil, dentre eles a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9394/96, o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil/1998 e a Política Nacional de Educação infantil de 2005, além dos principais documentos publicados pelas agências multilaterais como as do Banco Mundial, da UNESCO, da CEPAL e do UNICEF, na intenção de se assinalar as principais categorias que são veiculadas como orientações para este nível de ensino.

Nesta perspectiva materialista da história para a análise da política brasileira para a Educação Infantil, a partir dos anos de 1990, considera-se de que forma na sociedade a problemática se constrói, que modo de produção caracteriza a vida dos homens nesta sociedade, que relações políticas sociais e

econômicas determinam o contexto das orientações das políticas internacionais, assim como do contexto nacional deste nível educacional.

Durante uma pesquisa em Educação é preciso apreender a realidade com olhar na totalidade, entendendo que a repercussão da política internacional nas políticas brasileiras para a Educação Infantil tem suas múltiplas relações e aparece no movimento da história numa unidade, mas construída de elementos muitas vezes contraditórios, antagônicos entre si. É imprescindível, na construção da pesquisa, estabelecerem-se e compreenderem-se estas relações entre o que é particular e o que é universal, visualizando a unidade necessária.

Para se ter uma boa trajetória e alcançar o resultado esperado, objetivos específicos são necessários, pois constroem a estrutura teórica específica para alcançar o foco da investigação. São eles: apontar o contexto histórico internacional em que as agências multilaterais se inserem e levantar os princípios e orientações demandados pelas mesmas para o atendimento à criança de zero a seis anos; explicitar os principais aspectos da reforma do Estado e da educação no contexto brasileiro; analisar a legislação para a Educação Infantil produzida no Brasil, assinalando as normas legais que regulam e dão conformação a esse nível de ensino, no período 1995-2005 e apresentar as repercussões da política internacional na proposição da política nacional pertinente a esse nível de ensino.

Na problemática proposta de compreender as repercussões da política internacional para a Educação Infantil na política nacional vigente, têm-se como indagações: quais princípios e orientações emanam das agências multilaterais para as políticas de Educação Infantil? Quais princípios e orientações representam a política brasileira destinada a esse nível de ensino? Em que medida acontece a repercussão na legislação brasileira para a Educação Infantil?

Na perspectiva das políticas internacionais, a educação infantil é entendida, na referência da Educação para Todos, por meio das Declarações de Jomtien (1990), de Nova Delhi (1993), e de Dakar (2000) como atenção, cuidado e desenvolvimento às crianças pequenas, assinalando-se como essencial o papel da família e da comunidade. O traço marcante é a tentativa de construção de consensos, dentre os quais se enfatiza a necessidade da Educação Infantil atender principalmente aos grupos que vivem na pobreza.

A Educação Infantil, no contexto brasileiro, avança enquanto nível de ensino a partir da contemplação da Constituição Federal de 1988 e da publicação da LDB 9394/96, assumindo significativa e merecida importância na discussão nacional. Em 1998, o MEC publica o Referencial Curricular para a Educação Infantil – RCNEI – na justificativa de contribuir com referências e orientações pedagógicas para a efetivação de prática educativas de qualidade. As políticas para a Educação Infantil, no decorrer dos anos de 1990, passam a integrar as funções de cuidar e educar, funções estas que também fundamentam a Política Nacional de Educação Infantil, publicada em 2005 pelo mesmo Ministério. Ela define diretrizes, objetivos, metas e estratégias a serem cumpridos pelas três esferas: União, Estados e Municípios. No plano legal, integram-se creches e pré-escolas, retirando-se legalmente este atendimento da vinculação com os órgãos assistenciais, definindo-o como especificamente educativo.

Na intenção de atender às análises necessárias, este estudo estruturou-se em cinco seções complementares. Na segunda seção, apresenta os apontamentos principais referentes ao contexto histórico, político-econômico internacional, ao papel da ONU e às suas agências e, por fim, às orientações das agências multilaterais de financiamento como o Banco Mundial e a CEPAL, e das agências sensíveis ao social como a UNESCO e o UNICEF para a Educação Infantil. A intenção é verificar que orientações são efetivadas para o encaminhamento da Educação Infantil nos países de periferia, em específico o Brasil.

A terceira seção, em princípio, traz a contextualização brasileira no período dos anos de 1990, demarcando a reforma do Estado e da Educação e expõe também a apresentação dos documentos principais que fundamentam a política de Educação Infantil no Brasil. O encaminhamento deste capítulo se direciona a identificar os princípios e as perspectivas que emanam na legislação brasileira posta para este nível de ensino

Estabelecendo-se as mediações necessárias, ao se conhecer os documentos principais de ordem internacional e nacional, estruturam-se subsídios necessários para a quarta seção, que propõe analisar as repercussões da política internacional para a Educação Infantil na política nacional vigente. A intenção é, a

partir do conhecimento acerca da legislação e das mediações necessárias, estabelecer categorias que identifiquem a perspectiva das agências e da legislação brasileira bem como as articulações que se ali constituem.

Para alcançar este objetivo, a quarta seção se divide numa primeira parte que trata das orientações internacionais dirigidas ao Brasil no período de 1995-2005, especificamente voltadas para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos; e; numa segunda, que apresenta a análise da repercussão das orientações internacionais nos documentos nacionais propostos para a Educação Infantil a partir dos anos de 1990. O foco é entender em que medida e a partir de que princípios se configura a repercussão das agências na política nacional para a Educação Infantil.

Enfim, na seção das considerações finais, realiza-se uma síntese da pesquisa na perspectiva de se pensar novos caminhos de investigação diante das políticas para a Educação Infantil no Brasil.

2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA AGENDA POLÍTICA DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS

A busca por se conhecer e se analisar as repercussões da política internacional na política nacional brasileira para Educação Infantil, após 1990, exige, a princípio, conhecer e compreender as políticas propostas pelas agências multilaterais para a Educação Infantil neste período. Esta investigação baseia-se na análise de documentos oficiais do Banco Mundial, da CEPAL, da UNESCO e do UNICEF, produzidos entre 1995 a 2005, os quais definem propostas para este nível de ensino. Ao se conhecer a proposição das referidas agências para a política de Educação Infantil, tornar-se-á possível entender as repercussões destas nos programas e nas políticas nacionais brasileiros voltados para a mesma.

Para construção e alcance deste objetivo, faz-se necessário considerar alguns aspectos do contexto histórico internacional em que se estabeleceu a política para a Educação Infantil preconizada pelas agências multilaterais, isto no intuito de proporcionar o entendimento da ordem estrutural das relações entre as agências multilaterais, o Estado e a sociedade, possibilitando uma compreensão mais ampla das mediações que se constituem nestas relações. Busca-se apresentar que as principais mudanças nas políticas públicas para a Educação Infantil, a partir dos anos de 1990, ocorreram a partir da nova configuração do Estado, do Ajuste Estrutural proposto pelo Banco Mundial e pelo FMI aos países periféricos.

Diante deste encaminhamento, esta seção propõe apresentar reflexões sobre algumas funções específicas atribuídas à Educação Infantil, as quais, percebidas nos estudos dos documentos, constituem-se a partir de proposições políticas e ideológicas efetivadas pelas agências para o cenário das políticas para este nível de ensino.

2.1 CONTEXTUALIZANDO O CENÁRIO INTERNACIONAL DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS E DA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA (1995-2005)

Esta pesquisa constrói-se num entendimento de Educação Infantil enquanto direito da criança. Este nível de ensino vem adquirindo importância crescente nos debates da política educacional e, diante disso, muitos estudos vêm apresentando a importância deste nível de ensino para o desenvolvimento integral da criança.

A universalização da Educação Infantil ainda não é fato. Este atendimento deve ser destinado a todas as crianças, sem distinção de raça, cor, sexo, classe ou religião e sem nenhum tipo de discriminação. Isto implica aos Estados constituírem políticas públicas para a Educação Infantil de caráter universal¹ e não políticas focalizadas², que procuram servir as necessidades econômicas dos países, ou seja, as necessidades do capital. Nesta preocupação, de alcançar o entendimento do caráter dos programas e das políticas para a infância, amplia-se a necessidade de debate sobre a Educação Infantil como direito.

Investigar a agenda política das agências multilaterais³ para a Educação Infantil, a partir dos anos de 1990, é o desafio que se propõe para esta unidade, e, para isso, considera-se, como condição necessária, o entendimento de algumas discussões acerca do contexto histórico internacional⁴, em específico na

¹ Políticas universais: são aquelas que, ao invés de articularem ações compensatórias ou focalizadas a alvos delimitados e vulneráveis, constituem ações de desenvolvimento para atender a todos (SOARES, 2003, p.30).

² Políticas focalizadas: são entendidas nesta pesquisa como aquelas voltadas aos grupos vulneráveis da sociedade, desenvolvidas com alvos bem delimitados, de cunho compensatório, tendo entre suas vantagens a redução de custos públicos (SOARES, 2003, p.12).

³ Agências Multilaterais: termo adotado nesta pesquisa para se referir às principais instituições ou organizações internacionais que operam de forma articulada nas políticas educacionais dos países periféricos, que são Banco Mundial e CEPAL, as agências multilaterais de financiamento, e, UNESCO e UNICEF as agências sensíveis ao social. Este termo será utilizado no decorrer de toda pesquisa para tratar das referidas agências. Ver Moraes (2000, p.37) e Haddad (2008, p.22) (CORAGGIO, 2000, p.57).

⁴ O termo "Internacional" utilizado neste texto se define como o que é realizado entre nações ou Estados e organizações. Esclarecendo a questão terminológica, o termo internacional foi utilizado pela primeira vez no campo do direito pelo jurista e filósofo inglês Jeremias Bentham, em sua obra Introdução aos Princípios de Moral e Legislação, publicada em 1789. Ver Rodrigues (2003, p.8).

América Latina, em que estão inseridos o Banco Mundial, a CEPAL, a UNESCO e o UNICEF, constituídos de seus atores, suas relações e contornos.

Entender o contexto das relações internacionais⁵ é uma necessidade vital para se compreender as articulações que se constroem entre as agências multilaterais e os países para a formulação das políticas para a Educação. As relações internacionais são constituídas no cenário em que nações e organizações vivenciam problemas locais e mundiais, articulam táticas e estratégias, mostrando a cota de poder que cada um emana e que, por isso, prevalece na sociedade internacional⁶.

É nesta lógica de articulação que as agências multilaterais surgiram no início do século XX. Depois da Primeira Guerra Mundial, em 1919, criou-se a primeira instituição internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Delineada no quadro mundial marcado pela Revolução Russa de 1917, a OIT surgiu como parte autônoma da Liga das Nações⁷, no intuito de cuidar de assuntos de interesse mundial, estabelecendo uma série de iniciativas inspiradas em princípios éticos e morais, os quais passaram a conduzir as relações internacionais.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, as principais nações do mundo passaram a organizar instituições internacionais com o objetivo de organizar a atuação dos países por meio de acordos e políticas de regulação e de intervenção nos campos econômico, social, cultural e ambiental (HADDAD, 2008).

Há que se referir ao encontro mundial, realizado em 1944, que culminou num documento intitulado Tratado Bretton Woods. Este acordo, que contou com a participação de 44 países do mundo, teve, por objetivo, definir uma Nova Ordem

⁵ Relações Internacionais: termo utilizado para se referir às relações constituídas entre os diversos atores internacionais. Nos EUA, as relações internacionais assumem a denominação de política internacional ou política mundial. "[...] Quando o assunto é relações internacionais o sentido é amplo; está-se falando sobre as relações entre os diversos atores internacionais [...]" (RODRIGUES, 2003, p.14).

⁶ Sociedade internacional: denominação utilizada por Rodrigues (2003, p.50) para se referir ao conjunto de atores de distinta natureza que compartilham um espaço comum (o planeta Terra) e os fluxos que existem entre eles, a gerar fenômenos internacionais.

⁷ Liga das Nações: organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência da Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz. A ideia de se criar um organismo destinado à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento já havia sido defendida por alguns estadistas até este momento (CPDOC, 2008, p.2).

Econômica Mundial. Acertou-se, neste Tratado que, a partir dele, haveria um fundo encarregado de dar estabilidade ao sistema financeiro internacional, o Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como um banco responsável pelo financiamento da reconstrução dos países atingidos pela destruição e pela ocupação, o Banco Mundial. “[...] Tais instituições financeiras multilaterais passaram a operar de forma articulada no contexto da globalização econômica internacional para o aprofundamento e a implementação de políticas que favoreceram a reprodução do capital global”. (HADDAD, 2008, p.7)

Neste quadro das relações internacionais, ao final da Segunda Guerra Mundial, é que nasceu a Organização das Nações Unidas – ONU⁸, com função primordial de defesa da paz. Essa Organização instituiu-se para efetivar o papel da “Corte Internacional de Justiça”, com o objetivo de regular a ordem e o equilíbrio internacional. A ONU, complementada pelo trabalho de várias agências especializadas regionais e mundiais, passou a solidificar as relações internacionais, buscando atender aos assuntos mundiais. Há estudos que indicam que a ONU e suas agências substituíram papéis que, historicamente, eram destinados somente aos Estados com por exemplo, o de planejar e o de propor políticas educacionais nacionais.

Logo após o surgimento da ONU, foi criada a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO⁹ –, agência especializada em tratar dos assuntos específicos da Educação, da ciência e da cultura, tendo como lema que era preciso conseguir atingir um objetivo bem mais ambicioso: “construir paz nas mentes dos homens” (UNESCO, 2008, p.1). No ano seguinte, em 1946, surgiu uma outra organização, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF¹⁰ –, cujos primeiros programas tiveram por objetivo fornecer atendimento emergencial às crianças no período pós-guerra. Há que se referir também à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL¹¹ –, criada para coordenar as políticas e as ações voltadas para o desenvolvimento econômico da região latino-americana, sendo uma das cinco

⁸ A ONU foi criada em 24 de outubro de 1945.

⁹ A UNESCO foi criada em 16 de novembro de 1945.

¹⁰ O UNICEF nasceu em 11 de dezembro de 1946.

¹¹ CEPAL foi criada em 25 de fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e tem sua sede em Santiago, Chile.

comissões econômicas regionais da ONU com o objetivo de atender aos países quanto ao desenvolvimento econômico nacional.

No contexto de uma sociedade capitalista¹², as agências multilaterais surgiram e se consolidaram num aparato de acontecimentos mundiais importantes, que marcaram tempos e a História mundial. De acordo com Haddad (2008), desde a sua, criação até meados dos anos de 1990, estas instituições internacionais influíram, de maneira significativa, no contexto da economia mundial.

[...] Há de se reconhecer, no entanto, que, nos últimos quinze anos, vozes de dentro dessas organizações, e principalmente de fora delas, no âmbito da sociedade civil mundial, passaram a exercer forte crítica à sua atuação e a denunciar os desastres de natureza social, econômica e ambiental produzidos por suas políticas (HADDAD, 2008 p.9).

Os anos de 1980 consistiram em um período importante de reorientação do papel e das políticas das agências multilaterais. Num delineamento de endividamento dos países periféricos¹³, dentre estes, os da América Latina, as agências efetivaram um processo de novas orientações políticas, baseadas num conjunto de reformas consensuais, pautadas no Consenso de Washington¹⁴.

¹² Na concepção marxista, a sociedade capitalista é aquela organizada sob o modo de produção em que o capital, sob suas diferentes formas, é o principal meio de produção (BOTTOMORE, 2001, p.51).

¹³ Esta pesquisa utilizará o termo “países periféricos” para se referir a “países de Terceiro Mundo”, “Países em desenvolvimento”, entre outros (BOITO JÚNIOR, 1999, p.30-40).

¹⁴ Consenso de Washington: conjunto de regras neoliberais elaboradas a partir do encontro entre economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro, realizado em 1989, em Washington, foi *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, que tinha como objetivo avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina, concluindo com as seguintes regras: 1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; 3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5. Taxa de câmbio competitiva; 6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento estrangeiro direto; 8. Privatização, com a venda de empresas estatais; 9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. Propriedade intelectual (BATISTA JÚNIOR, 2001).

“[...] o importante a se ressaltar é o papel central das condicionalidades cruzadas como ferramentas para a consecução do ajuste estrutural às economias endividadas do Terceiro Mundo” (HADDAD, 2008, p.18).

A Educação Infantil, no contexto internacional, nos períodos de 1970, 1980 e 1990, é tomada de uma preponderante influência das diferentes agências multilaterais. Até os anos de 1960, nos países periféricos, as instituições de Educação Infantil seguiam modelos europeus, não contemplando o objetivo de atender a crianças pobres. Após os anos de 1960, a Educação Infantil passou a integrar a agenda política de desenvolvimento econômico e social, elaborada pelas agências vinculadas à ONU. O período entre 1970 e 1980 não foi de grande financiamento por parte das agências multilaterais de financiamento, o que houve foi uma movimentação, uma tendência dos países periféricos em se identificarem com interesses e perspectivas das orientações internacionais no que se referia às questões da Educação Infantil “[...] parece ter ocorrido sobretudo uma grande circulação de idéias da Unesco e do Unicef” (ROSEMBERG, 2002a, p.31).

A partir dos anos de 1990, a influência das agências multilaterais aos países periféricos se deu em grande preponderância por meio do Banco Mundial e do FMI, mediante o aumento do volume de empréstimos com a condicionalidade de reformas dos Estados¹⁵. Além dos empréstimos, há que se referir à difusão de idéias por meio de assessorias no setor educacional (ROSEMBERG, 2002a).

Para se compreender a influência internacional nas políticas para a Educação Infantil nos países da América Latina, tanto em definição de estratégias e prioridades quanto na difusão de propostas, faz-se necessário considerar os principais aspectos do cenário mundial capitalista após os anos de 1990. Abre-se aqui um parêntese na discussão para trazer, brevemente, os aspectos da caracterização do capitalismo, da construção das políticas públicas¹⁶ e da

¹⁵ Reformas de Estados: refere-se às reformas implementadas a partir dos anos de 1990 nos Estados dos países periféricos. São reorientações por parte do Banco Mundial e do FMI para a política macroeconômica dos países periféricos com objetivo de atender os interesses dos credores internacionais. O Programa de reforma dos Países aplicados em grande escala nos países, dentre estas a reforma educacional, liderados pelo Banco Mundial e FMI representa a efetivação das políticas do Programa de Ajuste Estrutural – PAE (TOUSSAINT, 2002, p.223).

¹⁶ Políticas públicas: são as ações do Estado representadas na sua materialidade, ou o “Estado em ação” (AZEVEDO, 2004, p.6).

produção da pobreza na América Latina, engendrados no contexto de reforma dos Estados. Somente a partir deste olhar, torna-se possível compreender sob que princípios as agências multilaterais pensavam e viabilizavam suas propostas para a política da Educação Infantil dos países periféricos.

Na última década do século XX, a sociedade capitalista constituiu-se numa nova fase chamada de “mundialização do capital”, quando este assumiu caracterização de “capital predominantemente financeiro”. Este processo não se iniciou propriamente nos anos de 1990, mas dez anos antes, na virada da década de 1970 para 1980. “[...] É aí que se situa o momento em que as forças políticas mais anti-sociais dos países da OCDE¹⁷ iniciaram o processo de liberalização, de desregulamentação e de privatização [...]” (CHESNAIS, 1997, p.24). Vale assinalar que os países desta organização, por meio da supressão do Tratado de Bretton Woods, é que deram o ponto de partida para a nova fase do capitalismo.

Havia, em nível mundial, a criação das condições necessárias para a acumulação capitalista. O papel do Estado norte-americano se explicitava como organizador e promotor dos interesses de classe, tendo como foco economias dependentes como, por exemplo, a América Latina. Este interesse do Estado norte-americano por economias dependentes se concretizava na configuração contemporânea de “acumulação financeira”. Para Chesnais (1997, p.25), essa nova fase do capitalismo “[...] não apaga a existência dos Estados nacionais, nem das relações de dominação e de dependência políticas entre eles. Ao contrário, esses processos acentuam os fatores de hierarquização entre países, ao mesmo tempo em que re-delineiam sua configuração”.

Neste cenário, faz-se importante considerar que, nos países periféricos, a dívida tornou-se uma forte aliada na permissão de políticas providas do Programa de Ajuste Estrutural (PAE)¹⁸, assim como no processo de desindustrialização em

¹⁷ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico: é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Atualmente somam 30 países, e têm sua sede em Paris, França, sendo que seus representantes se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. A organização também é chamada de Grupo dos Ricos, seus países membros produzem mais da metade de toda a riqueza do mundo (OECD, 2008, p.2).

¹⁸ Programa de Ajuste Estrutural: é o programa aplicado em grande escala nos países, apresentando-se como uma “receita econômica”, não apenas para obtenção de empréstimos, mas também para abrir mercado para os investimentos estrangeiros (TOUSSAINT, 2002, p.199).

muitos países. “[...] A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia [...]” (CHESNAIS, 2005, p.40).

Diante disso, no decorrer dos anos de 1990, com a reforma proposta aos Estados pelo PAE, uma agenda de políticas públicas neoliberais¹⁹ passou a ser articulada aos países periféricos. Estes países diminuíram suas possibilidades de desenvolver-se economicamente, de consolidar suas economias e de responder positivamente às expectativas de progresso, tornando-se, assim, cada vez mais pobres e dependentes.

Ao consensuar e efetivar as “reformas”, os países periféricos atendiam ao PAE (orientado pelas agências multilaterais) e consolidavam as políticas públicas neoliberais. Entre outras conseqüências, tais políticas destituíam o sistema de seguridade social financiado por recursos fiscais, a extensão dos sistemas públicos de educação e saúde, as legislações que protegiam o trabalhador. Liderado em específico pelo Banco Mundial e pelo FMI, o PAE efetivava de fato a diminuição do papel do Estado, suprimindo todos os projetos nacionais, “[...] quando o Banco Mundial e os neoliberais tomam como alvo o Estado, o que querem atacar na realidade é o sistema de seguridade social [...]” (TOUSSAINT, 2002, p.228).

Era nesta perspectiva de políticas públicas pautadas em princípios neoliberais, que eram atendidas as recomendações das agências multilaterais, as quais orientavam aos países periféricos projetos para a política social com um traço específico: o de “políticas focalizadas”. Voltada aos grupos vulneráveis²⁰, a política da “focalização” se desenvolveu com alvos bem precisos e delimitados, baseada no aspecto compensatório, apresentando a vantagem de reduzir custos

¹⁹ Políticas Públicas Neoliberais: políticas que partem de um conjunto de conceitos e argumentos que procuram um novo liberalismo econômico, por meio de formulações e propostas próximas do conservadorismo político, com crítica ao Estado do Bem-Estar Social e proposta de Estado mínimo. Visualizam obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais, aberto a reformas estruturais liberalizantes, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado (SOARES, 2003, p.19). Busca justificar e promover a reconcentração de riquezas, a reorientação do Estado em favor dos super-ricos, é o principal mecanismo para transferir riquezas para o capital estrangeiro (PETRAS, 1997, p.37).

²⁰ Grupos vulneráveis: termo utilizado nos documentos das agências para se referir a um foco específico dos empréstimos concedidos. Refere-se à parcela das populações que vivem em extrema pobreza ou vulnerabilidade (SOARES, 2003, p.25).

e de não correr o risco de se efetivar direitos universais. No que diz respeito às políticas públicas de corte social, como era o caso das políticas para a Educação, os Estados eram orientados a individualizar o usuário destas políticas, a realizar a cobrança pelo acesso ao bem ou serviço social ou, então, a privatizar estes serviços direcionando-os para o “terceiro setor” ou para a “sociedade civil”²¹.

Os Estados da América Latina, nos últimos 40 anos, têm sofrido com os resultados das políticas neoliberais. Altos níveis de exploração devastam a região e expõem à fragilidade social os países e seus habitantes. Quase a metade da população está na pobreza ou no limite de cair nesta situação. Há estudos que indicam que, nas últimas décadas, a pobreza não somente perdurou, como se reproduziu em termos alarmantes.

Entender a contextualização da América Latina, enquanto alvo de exploração por parte dos Estados Unidos, e também sua fragilidade no aspecto da produção da pobreza são fatores essenciais que facilitam a compreensão da constituição de políticas educacionais, dentre estas, as políticas para a Educação Infantil. Era neste cenário que as agências multilaterais viabilizavam ações comprometidas com a lógica do capital, coordenadas e dominadas pelos interesses dos países mais fortes, dentre estes, os Estados Unidos.

Nas palavras de Petras (1997, p.30), os Estados Unidos criaram uma estratégia regional complexa e coerente de intervenção junto aos países periféricos e, diante disso, “[...] tentam estabelecer o seu direito jurídico de intervir na América Latina e no mundo toda vez que seus interesses decidirem ignorar a soberania dos países-alvo”.

Esta estratégia de intervenção dos Estados Unidos na América Latina funcionava em três níveis interligados que se reforçavam mutuamente: primeiro por meio da imposição de uma política econômica (tornando os mercados livres), destinada a desmantelar meio século de regulamentação estatal, diminuir o papel dos produtores e do mercado, privatizar as empresas públicas e baixar o custo de mão-de-obra; segundo, por meio de uma estratégia militar manter o poder sobre as políticas de mercado e minar as bases dos movimentos nacionais e dos

²¹ Sociedade Civil: esfera superestrutural que se junta ao Estado (sentido estrito) e forma o Estado contemporâneo (Estado ampliado), referindo-se especificamente às manifestações concretas da politização da sociedade burguesa (NEVES, 2005, p.22).

governos que defendiam modelos alternativos; e, terceiro, por meio de uma estratégia política com promoção de regimes eleitorais para proporcionar uma pseudo-legitimidade aos sistemas exploradores autoritários, enquanto se buscava realizar programas compatíveis com os interesses hegemônicos do Estado imperialista.

Ao se discutir a pobreza na América Latina, categoria muito debatida pelas agências multilaterais, é preciso pensá-la numa outra perspectiva. Há um consenso no que se refere à necessidade de se reduzir a pobreza, entretanto as ações concretas nesse sentido esbarram em grandes dificuldades, a começar pela ausência de uma teoria explicativa sobre as múltiplas causas do fenômeno. “[...] O déficit explicativo afeta as formas de mobilização dos agentes, a implementação de políticas públicas e a elaboração de projetos alternativos” (CIMADAMORE, 2007, p.11).

Enfatiza-se, nesta discussão, a importância do papel do Estado enquanto estrutura hierárquica na eliminação ou na produção da pobreza. Considera-se que existe formalmente o monopólio do uso legítimo da força, uma ordem constitucional que estabelece funções para os agentes nacionais e internacionais. “No entanto, é necessário sublinhar que, embora os Estados tenham histórica e logicamente capacidade para limitar ou eliminar a produção de pobreza, são precisamente essas as estruturas que facilitam a produção de pobreza” (CIMADAMORE, 2007, p.24).

Desigualdade e pobreza são significantes que adquiriram centralidade não somente nas construções teóricas, mas fazem parte dos discursos e da teoria social dos documentos das agências multilaterais. Estes documentos naturalizam a “desigualdade e a pobreza”, apresentando-as como parte da estrutura do ser humano. Isto acontece por meio de estratégia discursiva que sanciona a inevitabilidade da pobreza e da desigualdade. Estudos de Murillo (2007, p.44) apontam que:

[...] os Estados nacionais dos países da América Latina e do Caribe estão sobredeterminados pelas estratégias dos Estados dos países centrais e dos organismos internacionais [...] O comando mundial desterritorializado, embora com fortes

concentrações nos países mais poderosos da Terra e em alguns organismos internacionais, vem estabelecendo, há mais de trinta anos, um novo paradigma de autoridade imperial. Esse comando é uma estrutura sistêmica, flexível e dinâmica, articulada horizontalmente, que empurra para uma integração dos atores tratando de sobredeterminar os conflitos e dissensões num processo que tenta subsumir todos os aspectos da vida à lógica da mercadoria (MURILLO, 2007, p.44).

A produção da pobreza é naturalizada pelos discursos com o objetivo de construção de consenso, a qual, por sua vez, passa a ser uma ferramenta de governo que, não pela força, mas por estratégias, persuade os sujeitos, realizando verdadeira interpelação ideológica. Pode-se afirmar que as estratégias discursivas empregadas pelos núcleos do comando mundial, dentre estes os Estados e as organizações internacionais, são um dos fatores de produção e reprodução da pobreza. “[...] as estratégias discursivas dominantes tendem a normalizar o pensamento, naturalizando a desigualdade como parte da estrutura ontológica do ser humano. Conceito que se articula com a idéia de que a pobreza é uma evidência inquestionável” (MURILLO, 2007, p.44).

O Banco Mundial, num estudo específico sobre a América Latina e Caribe, afirma que o conceito de pobreza deve abarcar uma gama de dimensões tais como: saúde, mortalidade e seguridade. No entanto o Banco assinala, ainda, que se deve relacionar pobreza com bem-estar e com as diversas questões referentes à circulação e distribuição de renda. “[...] a pobreza por si mesma impede que se tomem medidas que facilitaríam a saída da pobreza, o que resulta num crescimento mais baixo [...]” (BANCO MUNDIAL, 2006, p.9)²²

Na perspectiva do Banco Mundial, a pobreza é conceitualmente construída, apresentando-se um modelo de sociedade específico, o qual dois tipos de indivíduos compõem: o competitivo e o incapaz (pobre). E é dos pobres que o Estado deve cuidar e para o qual a política social deve estar voltada.

A construção de “pobreza”, como conceito sociológico, parte justamente desse tipo de raciocínio. O pobre é o indivíduo incapaz, que não consegue ou não garante o seu emprego e nem

²² Tradução: la pobreza por si misma impide que se tomen medidas que facilitarían la salida de la pobreza lo que resulta en un crecimiento agregado más bajo.

mesmo a sua subsistência, conseqüentemente, a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo (UGÁ, 2004, p.60).

As estratégias discursivas acerca da pobreza articulam as ações dos Estados e das agências multilaterais, no sentido de buscar consensos necessários para a implementação das políticas públicas neoliberais. No contexto social, político e econômico da América Latina, destaca-se o papel das agências multilaterais, as quais, por meio do Estado, são co-autoras na manutenção do domínio capitalista. Entender as articulações e os caminhos, no cenário de mundialização do capital em que se engendram as relações entre as agências, os Estados e a sociedade, é uma questão estrutural que possibilita a compreensão das forças de poder que costuram a agenda política das agências multilaterais e da construção e conseqüências das políticas neoliberais na América Latina. Estas forças se desdobram e caracterizam a implementação das políticas sociais, dentre estas, as políticas para a Educação Infantil, objeto de estudo desta pesquisa.

Investigar a agenda política das agências multilaterais para a Educação Infantil exige o entendimento de que as mesmas efetivaram orientações políticas, pautadas nas reformas consensuais a partir do Consenso de Washington e se oficializaram por meio de políticas provindas do Programa de Ajuste Estrutural (PAE). Isto posto, entende-se que a agenda política das agências multilaterais para a Educação Infantil é pensada sob a perspectiva dos princípios neoliberais, e articulada como política focalizada, especificamente aos grupos vulneráveis dos países periféricos.

2.2 PRINCIPAIS DEBATES E AÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU – PARA A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

A ONU é uma instituição internacional de influência direta e hegemônica no debate educacional nacional e internacional assim como no marco das mudanças

estruturais do Estado. Por meio de projetos de cooperação técnica e uma vasta documentação produzida a partir das Conferências Internacionais, a ONU e suas agências multilaterais efetivam suas propostas de Educação aos países periféricos. Dentre estas proposições, insere-se a perspectiva de política para a Educação Infantil, considerada pela ONU nas Conferências de Educação como comum a todos os países. A referida Organização destaca o cuidado e a Educação da criança pequena, especialmente para as mais vulneráveis e em maior desvantagem e ainda o papel da família e da comunidade, no empenho em promover desenvolvimento apropriado para crianças pequenas.

As discussões que se encaminham a seguir neste item se justificam pela necessidade desta pesquisa em perceber qual é o papel da ONU na sociedade internacional e que influência as Conferências Internacionais de Educação trazem diante das políticas de Educação Infantil aos países periféricos. Há a busca por esclarecer os determinados papéis, tanto da ONU e suas agências, quanto das Conferências Internacionais para a Educação no engendramento de orientações ditas comuns para a política de Educação Infantil.

Composta de 192 Estados soberanos, a ONU busca “fomentar relações cordiais entre as nações, promover progresso social, melhorar padrões de vida e direitos humanos” (ONU-BRASIL, 2008, p.2) Para tanto, conta com agências especializadas de áreas diversas como: Organização Mundial da Saúde – OMS –, Organização Internacional do Trabalho – OIT –, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, Banco Mundial e Fundo Monetário Nacional – FMI. Além das agências, a ONU conta também com outros programas, comissões e fundos como o Fundo das Nações Unidas – UNICEF – e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL.

O trabalho das Nações Unidas acontece, em geral, por meio de projetos de cooperação técnica, realizados com o governo em suas diferentes esferas, assim como com a sociedade civil, a academia e o setor empresarial. A ONU justifica que o objetivo é buscar, conjuntamente, soluções para superar os desafios e dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum em prol do desenvolvimento humano (ONU-BRASIL, 2008, p.2).

A participação das organizações internacionais ligadas à ONU nas políticas

educacionais tem sido cada vez mais crescente. Conforme Rosemberg (2002a, p.29), “[...] essa participação vem sendo cada vez mais intensa tendo se acentuado na última década, após o Consenso de Washington”. Esta influência traz implicações importantes para as políticas educacionais e isto acontece porque as agências da ONU detêm autoridade técnico-científica que ampara os modelos de políticas, possuem o poder do financiamento e também os meios para influenciar as categorias e atores nacionais. “[...] Além disso, as agências possuem canais importantes para construir o senso comum e o repertório de argumentos para apoiar decisões políticas” (ROSEMBERG, 2002a, p.30).

Entretanto, a autora, anteriormente citada, acrescenta que é preciso atentar que as agências não detêm um “superpoder” que determina diretamente as políticas nacionais. O determinante está na capacidade nacional de cada país em avaliar e fazer escolhas quanto às propostas propugnadas por estas agências.

Ao considerar que a política para a Educação Infantil deve ser elaborada e implementada na intervenção do poder público, a partir dos interesses e necessidades dos diferentes segmentos, significa dizer que tal política deve ser resultado de escolhas feitas pelos Estados nacionais a partir da participação dos diferentes segmentos como Congresso, Partidos, Sindicatos, Especialistas, entre outros. A Educação Infantil não deve ser determinada a partir de interferências de ordem internacional ou, especificamente, interferências enquanto cumprimento de agendas ou acordos multilaterais.

Uma vasta documentação internacional é produzida pelas agências a partir do ideário de que o cidadão do século XXI precisa dominar os avanços científicos e tecnológicos demandados pelo sistema produtivo. Os documentos expressam diagnósticos, análises e propostas de soluções para os países em suas problemáticas de economia assim como de Educação. Esta documentação internacional cumpre um importante papel, definindo políticas públicas para os países periféricos.

Grande parte da referida documentação que orienta as políticas educacionais é construída nas Conferências Internacionais, as quais se multiplicaram a partir dos anos de 1990. As Conferências são fóruns e espaços importantes de articulação internacional entre os Estados-membros, de discussão das orientações das políticas educativas e de construção de consenso em torno

das principais idéias e propostas sobre a Educação. Configuram, ainda, uma relação inter-estatal de poder, caracterizada pela capacidade do conjunto dos atores envolvidos de aceitar e de aprovar recomendações, propostas e sugestões para a concretização das políticas educacionais.

Dentre as principais Conferências ocorridas a partir dos anos de 1990 que trataram, dentre outros, da temática da Educação Infantil, destacam-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990; a Conferência Mundial de Nova Delhi, organizada na Índia em 1993 e a Conferência Mundial de Dakar, ocorrida em 2000, no Senegal. Nas Declarações originadas a partir destas Conferências, verifica-se uma concepção hegemônica de Educação, que, ao ser divulgada, contribui para dar legitimidade e funcionalidade ao projeto neoliberal do governo, o qual tem por objetivo atender às necessidades técnicas e ideológicas do capital, em sua fase de mundialização e de acumulação financeira.

Diante disso, faz-se importante destacar que há a construção de uma concepção hegemônica de Educação nas Conferências articuladas a partir do movimento internacional de reforma dos Estados, iniciado em 1990, justificado pela alegação de que uma reforma daria condições aos sistemas educacionais dos países periféricos de enfrentar os desafios de uma Nova Ordem Econômica Mundial.

Tais reformas iniciaram-se diante dos compromissos assumidos pelos governos na Conferência Mundial de Educação para Todos. A partir desse encontro e desse comprometimento com as agências internacionais, como o UNICEF, a UNESCO, o Banco Mundial e o PNUD²³, os Estados passaram a elaborar e implementar políticas voltadas aos princípios básicos da Educação para todos.

“Educação para Todos”, temática que orienta também as Declarações de Nova Delhi (1993) e de Dakar (2000), equivale à Educação Básica, aquela capaz

²³ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: tem a função de distribuir fundos aos países em desenvolvimento, ajudando os países em programa de cooperação mútua. Apóia projetos na área da saúde (HIV/AIDS), políticas ambientais, energia, informações e comunicações tecnológicas, políticas de redução da pobreza, gestão democrática (PANUD, 2008, p.1).

de satisfazer às Necessidades Básicas de Aprendizagem de Crianças, Jovens e Adultos (NEBAs). “[...] Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes)” (UNICEF, 1991, p.5).

Importante assinalar que as NEBAs passaram a ser a orientação oficial na construção e na implementação dos currículos escolares dos países periféricos²⁴. Diante disso, poucas foram as reformas curriculares que partiram de sondagem da situação e da expectativa do alunado. O foco para as reformas curriculares passava a ser “padrões mínimos” ou “conteúdos mínimos” de aprendizagem, justificados pela necessidade em se buscar as “necessidades básicas de aprendizagem”.

Ao se analisar os artigos²⁵ da Declaração de Jomtien, é possível compreender o Documento nas suas articulações e intenções enquanto meta de buscar a Educação Básica (ler, escrever e contar) sendo esta estratégia entendida como efetiva para a redução da pobreza. De acordo com Torres (2001), o Documento é resultado de discussões e interpelações entre as quatro agências que impulsionaram a Conferência Mundial de Educação para Todos.

[...] a UNESCO advogou uma compreensão ampla do educativo e, particularmente, a inclusão da alfabetização e da educação de adultos; o UNICEF defendeu o desenvolvimento infantil e a educação inicial dentro do conceito de educação básica, assim como – juntamente com a UNESCO – a necessidade de flexibilizar e diversificar a oferta educativa, incluindo variantes não-formais, diferentes das variantes escolares convencionais; o Banco Mundial propôs focalizar a Educação para Todos no sistema escolar e na educação primária; e o PNUD não defendeu uma posição clara a esse respeito (TORRES, 2001, p.15).

²⁴ “[...] O apogeu experimentado pelo livro didático na década de 90, com um investimento importante dedicado a essa área na maioria dos países periféricos, é parte dessa estratégia destinada a suprir e/ou baixar os custos do pacote formação/capacitação/salário do docente, já que o livro didático é visto como depositário do currículo e da pedagogia” (TORRES, 2001, p.43).

²⁵ Resumidamente os artigos da Declaração de Jomtien são: 1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; 2. Expandir o enfoque; 3. Universalizar o acesso à educação e promover a equidade; 4. Concentrar a atenção na aprendizagem; 5. Ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; 6. Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; 7. Fortalecer as alianças; 8. Desenvolver uma política contextualizada de apoio; 9. Mobilizar os recursos; 10. Fortalecer a solidariedade internacional (UNICEF, 1991).

Ainda, conforme Torres (2001), o Documento explicitava, no decorrer dos artigos e no Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, questões pontuais que configuravam parâmetros de uma Educação que atendia às necessidades burguesas de Estado. Isso porque ele se propunha a atender questões que não configuravam políticas educacionais universais, mas sim políticas focalizadas, atendendo somente a pequenos grupos, os quais eram vistos como os mais necessitados nesta sociedade. Esta perspectiva torna-se bem clara ao se analisar que a preocupação da Conferência de Jomtien com os nove²⁶ países com maior índice de analfabetismo do mundo, dentre estes, o Brasil, configurou orientações assumidas e assinadas pelos governos dos mesmos. Estes nove países assumiram que realizariam reformas nas políticas sociais, dentre elas as educacionais, a partir das orientações da sociedade internacional. Estas orientações representavam as construídas no Consenso de Washington, as quais determinavam uma concepção específica de Estado pautada nas relações capitalistas.

Com relação à Educação Infantil, de forma muito tímida, a Declaração de Jomtien discutiu-a no artigo 5:

A aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância; proporcionados seja através de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado (UNICEF, 1991, p.6).

A Declaração de Jomtien defendia para a Educação Infantil a importância dos cuidados básicos e da Educação inicial. Para tanto utilizava os conceitos de cuidado e Educação, acrescentando que estes deveriam ser realizados por meio de estratégias entre famílias, comunidades ou programas. Não se mencionava, ali, a construção de políticas para a Educação Infantil com responsabilidade do Estado.

²⁶ Os nove países considerados pela Declaração de Jomtien como os de maior analfabetismo do mundo são: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão (SHIROMA, 2004, p.57).

Quanto à oferta deste atendimento, esta deveria priorizar os grupos de crianças excluídas, caracterizando-se com preocupação na “atenção e serviço para a infância”, ao invés de “Educação Infantil”. No Plano de ação direcionado aos países do “E 9”, os países deveriam realizar: “expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências” (UNICEF, 1991, p.11).

Nas palavras de Torres (2001), as políticas para a Educação Infantil, a partir das reformas instituídas pelos estados nos diversos países, principalmente na América Latina, vêm perdendo identidade e objetivos próprios, passando a ser vistas e valorizadas como estratégias compensatórias para a situação de vulnerabilidade. Nas estratégias para os setores pobres, os programas de “educação inicial” ou “pré-escolar” passariam a ser promovidos como “prevenção do fracasso escolar” diante dos “grupos mais carentes”. A mediação destes programas era a prioridade à educação primária, conforme determinava a Declaração de Jomtien.

Há que se referir, também, à Declaração de Nova Delhi (1993) sobre “Educação para Todos”, assinada pelos países do “E9”, dentre eles, o Brasil, Declaração esta que reafirmou o compromisso dos países com a criança de 0 a 6 anos, enfatizando cuidado e desenvolvimento:

1. Nós, os líderes dos nove países em desenvolvimento de maior população do mundo, reiteramos por esta Declaração nosso compromisso de buscar com zelo e determinação as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizadas em 1990, de atender às necessidades básicas de aprendizagem de todos os nossos povos.

[...] 2.5 Os programas educacionais bem sucedidos exigem ações complementares e convergentes, no contexto do papel da família e da comunidade, nas áreas de nutrição adequada, cuidados efetivos da saúde e cuidado e desenvolvimento apropriado para crianças pequenas (UNESCO, 1993, p.1).

A Declaração de Dakar (2000), no empenho de alcançar os objetivos e as metas de Educação para Todos, enfatizava o cuidado e a Educação da criança pequena, fixando o foco nas crianças pobres.

6. A educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para se alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI. Não se pode mais postergar esforços para atingir as metas de EPT. As necessidades básicas da aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência [...]

7. Nós nos comprometemos a atingir os seguintes objetivos: expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as mais vulneráveis e em maior desvantagem (UNESCO, 2000, p.1).

Na perspectiva de promover “Educação para Todos”, as Conferências de Jomtien, de Nova Delhi e de Dakar propunham, de forma muito breve, ações para a Educação Infantil com foco nos cuidados básicos e Educação, citando também a necessidade de cuidados efetivos de saúde, nutrição e desenvolvimento. Na concepção das discussões das Conferências, estas ações deveriam ser realizadas por meio de programas que envolvessem famílias, comunidades ou instituições. Verifica-se, na leitura dos documentos, que a preocupação, explicitada nos artigos que se referiam ao atendimento educacional à criança pequena, demonstravam ações de caráter compensatório para atender situações de vulnerabilidade, de grupos mais carentes, não perdendo de foco a importância deste atendimento para a educação primária.

Oliveira (2001) faz uma análise importante com relação à perspectiva de “Educação para Todos”, explicitada nos documentos das Conferências Internacionais. Chama a atenção para a proposição feita aos países mais pobres e mais populosos do mundo por uma maior “equidade social”. Afirma que estes países, dentre eles o Brasil, procuraram, a partir das Conferências, implementar reformas nos seus sistemas públicos de Educação Básica, trazendo como referência a preocupação com a equidade social.

O termo “equidade” aparece em vários momentos nos documentos das Conferências, na tentativa de indicar igualdade de oportunidades a todos. Entendendo que a palavra “igualdade” denota o “tornar-se igual” ou “equiparar-se”, a conotação do termo “equidade” nos documentos vem acompanhada da condição de “competitividade”. Desta forma, implica-se pensar que uma Educação igualitária torna todos com direitos iguais, ao passo que uma Educação equitativa torna todos com oportunidades iguais para a competitividade.

Conforme Oliveira (2001), o marco das reformas educacionais da década de 1990 espelhava orientações que se constituíam em uma nova referência às políticas públicas para Educação na atualidade. O traço marcante era a tentativa de construção de consensos em torno da Educação para Todos com equidade social. “[...] Tais orientações buscam mediar as duas referências anteriores: uma educação que responda às exigências do setor produtivo (gestão do trabalho) e outra que atenda às demandas da maioria (gestão da pobreza)” (OLIVEIRA, 2001, p.74).

Na política para a Educação Infantil, o empenho em se efetivar “Educação para Todos” com “equidade social” propõe ofertar atendimento aos grupos que vivem em situação de pobreza para que, desta forma, as crianças tenham acesso à educação primária e, conseqüentemente, acesso aos conhecimentos e às habilidades necessários ao desenvolvimento produtivo na sociedade moderna. Implica, ainda, considerar que a “Educação para Todos” se estabelece como Educação para alguns.

Atender ao setor produtivo e à demanda de trabalho da maioria (pobres) é fator que traz crescimento e desenvolvimento às nações. Diante disto, a Educação, promovendo uma boa gestão do trabalho e da pobreza, contribui consideravelmente para o desenvolvimento do país. É a partir desta análise que as taxas de escolaridade representam níveis de desenvolvimento nos países e, assim, compreende-se a necessidade de efetivar Conferências Mundiais com documentos que garantam a Educação Básica para todos.

O conceito de equidade social, da forma como aparece nos estudos produzidos pelos Organismos Internacionais ligados à ONU e promotores da Conferência de Jomtien, sugere a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais à totalidade das populações, sem, contudo, ampliar na mesma proporção as despesas públicas para esse fim. Nesse sentido, educação com equidade implica oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual (OLIVEIRA, 2001, p.74).

Num olhar amplo, é possível compreender que as orientações das principais Conferências para a Educação, a partir dos anos de 1990, defenderam

a Educação para Todos, na perspectiva de satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem como o mínimo de escolaridade a ser ofertada pelo setor público. A garantia de efetivação da Educação Básica nos países periféricos contribuiria para o acesso dos cidadãos às competências que o levariam à produtividade e à competitividade, contribuindo também na gestão do trabalho e da pobreza nestes Estados.

A política para a Educação Infantil, ou como afirmam os documentos, o atendimento escolar à criança pequena, caminha na perspectiva de propiciar a satisfação das NEBAS. Este olhar sob o papel da ONU e das Conferências Internacionais possibilita, nesta pesquisa, o entendimento de que há uma estrutura internacional que estabelece consensos sobre uma concepção hegemônica de política para a Educação Infantil. Esta hegemonia, articulada por meio da ONU e de suas agências, no formato das Conferências Internacionais de Educação, indicam que a política de Educação Infantil dos países periféricos deve ter como objetivo os cuidados básicos e a educação, para atender às necessidades de saúde, nutrição e desenvolvimento das crianças pequenas. Propõe-se ainda que as ações devem ser postas em prática por meio de programas que envolvam famílias, comunidades ou instituições, com foco para atender situações de vulnerabilidade, de grupos mais carentes, visualizando a preparação para a Educação primária, o que trará, como benefício, o desenvolvimento econômico dos países.

2.3 AGÊNCIAS MULTILATERAIS: DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

As políticas de Educação Infantil têm sido fortemente influenciadas por prioridades e estratégias encaminhadas pelas agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial e a CEPAL, e pelas agências sensíveis ao social, como a UNESCO e o UNICEF. Mesmo que o Banco Mundial, a CEPAL e o UNICEF não tenham, assim como a UNESCO, a função de cuidar das questões educacionais dos países, estas agências multilaterais têm estabelecido

orientações específicas para as políticas de Educação aos países, dentre estas políticas direcionadas para a Educação Infantil.

O Banco Mundial é a organização que exerce profunda influência nos rumos do desenvolvimento mundial, tem decisão e ação determinantes nas políticas dos países em desenvolvimento. Nas políticas educacionais, ele passou a interferir a partir dos anos de 1990, fato que salienta Leher (1999, p.39) ao afirmar que o Banco Mundial pode até ser chamado de “ministério mundial da Educação dos países em desenvolvimento”. A máxima do banco, a partir da reforma estrutural, é que é preciso, pelo caminho da Educação, combater a pobreza, pois educando os pobres, garante-se que estes tenham condições de escolher seu próprio futuro e de buscar a equidade.

A CEPAL, enquanto organização regional que coordena as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da América Latina, buscou atingir suas metas pela perspectiva da Educação, publicando documentos específicos para a área educacional a partir dos anos de 1990, vislumbrando desenvolver economicamente os países da América Latina e defendendo que a educação deveria formar o cidadão para que ele estivesse apto à competitividade e à equidade.

As organizações internacionais UNESCO e UNICEF se caracterizam como agências “sensíveis ao social” no sentido de que buscam promover cooperação internacional e assessoria aos países em desenvolvimento, especificamente nas questões relacionadas à garantia dos direitos humanos e dos direitos da criança, respectivamente.

A UNESCO, por meio de suas estratégias e atividades, atua em favor dos objetivos da ONU²⁷, no que se refere ao desenvolvimento das nações unidas para o milênio. O UNICEF enfatiza que busca atender a missão de “fazer valer os direitos” das crianças e dos adolescentes, estabelecendo-os por meio de parcerias, propostas e apoio a políticas públicas que defendam e promovam tais direitos (UNICEF, 2006, p.1).

²⁷ Os objetivos da ONU para o milênio podem ser resumidos em: erradicação da pobreza; ensino primário universal, igualdade de gênero; redução da mortalidade infantil; Melhorar saúde materna; combater HIV/AIDS; sustentabilidade do meio ambiente; e fomento de cooperação para o desenvolvimento (UNICEF, 2008, p.2).

A face humanitária destas agências internacionais se caracteriza pela proposição das mesmas em “[...] buscar salvar as populações dos descaminhos sociais [...]”(UNESCO, 2006b, p.1). Mesmo apresentando um discurso redentorista, verifica-se que as mesmas têm se desenvolvido em instituições que operam como paliativo aos problemas mundiais, regionais e locais.

Os estudos que se encaminham a seguir nesta pesquisa se propõem demonstrar as propostas das referidas agências para a política de Educação Infantil, explicitadas nos principais documentos publicados entre 1995 a 2005. O intuito destes estudos é o de verificar que prioridades e/ou estratégias emanam destas agências para a política de Educação Infantil e, assim, verificar que funções são atribuídas a este nível de ensino aos países da América Latina.

2.3.1 Educação Infantil na perspectiva do Banco Mundial

O Banco Mundial, enquanto principal organismo multilateral internacional de financiamento, ao apresentar-se preocupado com o desenvolvimento social e econômico, atua como suporte financeiro nos projetos de ordem social e econômica dos países em desenvolvimento. Constitui-se de cinco instituições: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD –; a Associação Internacional de Desenvolvimento – AID –; a Corporação Financeira Internacional – IFC –; a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – AMGI – e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre investimentos – CIADI. O referido Banco considera-se dedicado à redução da pobreza em todo o mundo, expondo que tem, como meta principal, ajudar as pessoas e países mais pobres, que se utilizam dos seus recursos financeiros, do seu pessoal altamente treinado e da sua ampla base de conhecimentos para ajudar os países periféricos numa trilha de crescimento estável, sustentável e equitativo (BANCO MUNDIAL, 2008).

A partir dos anos de 1980, o Banco Mundial, em parceria com o FMI²⁸, passou a pôr em prática as políticas para o programa de Ajuste Estrutural (PAE), no sentido de garantir que os países de periferia pudessem continuar a pagar suas dívidas. Para que tal ocorresse, o Banco Mundial e o FMI reorientavam-lhes, de modo apropriado, a política macroeconômica conforme os interesses dos credores internacionais. “[...] É evidente que o país que se recusasse a aceitar as medidas de política corretiva do FMI se confrontava com sérias dificuldades para remodelar sua dívida e/ou para obter novos empréstimos para o desenvolvimento, assim como para ter acesso à assistência internacional” (TOUSSAINT, 2002, p.199).

Neste Ajuste Estrutural, o papel do Banco Mundial era se fazer presente na maioria dos ministérios das políticas sociais, dentre estes, o Ministério da Educação, garantindo que se efetivassem as reformas estruturais²⁹ e locais em consonância com os acordos mundiais. De acordo com as análises de Toussaint (2000), as implicações e conseqüências sociais do PAE, nos países periféricos, constituíram resultados nefastos, a internacionalização da política econômica transformou os países em territórios economicamente abertos e as economias nacionais em “reservas” de mão-de-obra barata e de recursos naturais (TOUSSAINT, 2002).

Um grande foco do Banco Mundial, nas estratégias do PAE, era o de diminuir o papel do Estado. Reduzindo-se o Estado nos países periféricos, aumentava-se a dependência destes com relação ao grande capital dos países centrais “[...] manifestamente, para o Banco Mundial, o importante é acabar com o intervencionismo do Estado, com as tentativas de desenvolvimento auto-centrado e de planejamento” (TOUSSAINT, 2002, p.226).

²⁸ Fundo Monetário Internacional: organização criada em 1945 para supervisionar o sistema monetário internacional e garantir uma estabilidade do sistema cambial (HADDAD, 2008, p.7).

²⁹ As reformas estruturais são executadas em paralelo com o processo de “estabilização econômica”. A primeira fase do ajuste estrutural focaliza a estabilização “a curto prazo”, compreendendo a desvalorização, a liberalização dos preços e a austeridade fiscal. Em seguida a segunda fase se dá por meio da estabilização “macroeconômica”, que é na verdade o ajuste estrutural propriamente dito, compreendendo a liberalização do comércio, a liberalização do sistema bancário, a privatização das empresas públicas, a reforma tributária, a privatização da terra, o abrandamento das regulamentações de mercado, a contenção dos sindicatos, o sistema de aposentadorias e pensões, a pobreza e redes de seguridade social e, por fim, a boa governança (TOUSSAINT, 2002, p.203-213).

Nos argumentos do Banco, o mundo estava mudando e com ele a concepção do papel do Estado deveria mudar. Para que este promovesse o desenvolvimento econômico e social era preciso “ajustar a função do Estado à sua capacidade”. Para o Banco, ser um Estado capaz era ser um Estado mais eficiente. Os documentos do Banco Mundial enfatizavam a necessidade de reformas administrativas que operassem numa mudança de Estado administrador e provedor para um Estado liberal, desregulamentador e privatista, que atendessem às características de um “bom governante” (BANCO MUNDIAL, 1997).

Nesta perspectiva estrategista do modelo neoliberal, o Banco Mundial orientava, junto aos países periféricos, as políticas educacionais. Desde os anos de 1980, os documentos produzidos pelo Banco expressavam projetos pela Educação inicial, a mesma proposta passou a ser defendida pelo Banco na Declaração de Jomtien (1990). Com referência ao ensino primário, o Banco “[...] enfatiza o papel importante do ensino em nível primário para a sustentabilidade mundial, aliada à diminuição do número de filhos e à inserção da mulher no mercado de trabalho” (FONSECA, 2001, p.58).

Nos anos de 1990, havia uma influência considerável no papel que o Banco desempenhava junto às políticas educacionais, dentre estas as políticas para a Educação Infantil dos países periféricos, passando o crescimento econômico a ser o principal indicador da qualidade da Educação. Desta forma, o combate à situação de pobreza tornava-se carro-chefe das estratégias, assim como a educação tornava-se a chave para o desenvolvimento. Enfatizava o Banco que era preciso que os países realizassem a reforma educacional o mais rápido possível, pois “[...] A educação tem um papel decisivo no crescimento econômico e na redução da pobreza [...]”³⁰ (BANCO MUNDIAL, 1995, p.1).

No documento específico para Educação, produzido pelo Banco Mundial, em 1995, intitulado “Prioridades Y Estratégias para La Educación” foram apresentadas duas prioridades fundamentais para a Educação: atender crescente demanda por parte das economias de trabalhadores capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldades e contribuir para a constante expansão do saber.

³⁰ “[...] La educación tiene un papel decisivo en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza [...]”.

Para alcançar estas prioridades, o Banco enfatizava que era preciso que os países realizassem uma grande tarefa: “[...] aumentar o acesso à educação, efetivar a equidade, melhorar a qualidade e reduzir o tempo entre as reformas das estruturas econômicas e as reformas nos sistemas educacionais na maioria dos países”³¹ (BANCO MUNDIAL, 1995, p.12).

Vale ressaltar que era muito importante para o Banco Mundial atender à Educação Básica com foco no desenvolvimento econômico:

[...] A educação, especialmente a primária e a secundária do primeiro ciclo (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde e dotando as pessoas de atitudes necessárias para participar plenamente na economia e na sociedade³² (BANCO MUNDIAL, 1995, p.11).

Com relação à infância, considerações de Penn (2002) apontam que o Banco Mundial, depois dos anos de 1990, passou a se interessar mais pelas questões relacionadas à infância, principalmente no que se referia ao desenvolvimento e ao cuidado. O Banco mantém na atualidade um website com atividade sobre os primeiros anos da infância, comissiona periódicos e promove o tema em publicações e conferências regionais e globais. “[...] considera-se importante promotor do debate sobre a primeira infância e, reciprocamente, é objeto de lobby de muitas organizações que o encaram como um protagonista central do campo da infância” (PENN, 2002, p.3).

Conforme a referida autora, o conceito de primeira infância, que subsidia as políticas, parte do modelo de desenvolvimento humano utilizado para promover o ECD (*Early Childhood Care and Development*) – Desenvolvimento da Primeira Infância³³. Este modelo reflete de fato o modelo de desenvolvimento econômico.

³¹ “[...] aumentar el acceso a la educación en algunos países, y acrecentar la equidad, mejorar la calidad y reducir el tiempo que media entre la reforma de las estructuras económicas la de los sistemas educacionales en la mayoría de los países”.

³² “[...] La educación, especialmente la primaria y la secundaria de primer ciclo (educación básica), ayuda a reducir la pobreza aumentando la productividad del trabajo de los pobres, reduciendo la fecundidad y mejorando la salud, y dota a la gente de las aptitudes que necesita para participar plenamente en la economía y en la sociedad”.

³³ Desenvolvimento da Primeira Infância: modelo de políticas para infância empreendidas pelo Banco Mundial a partir do final dos anos de 1980.

“[...] as metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância”. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o “capital humano” do futuro (PENN, 2002, p.3).

Na análise de Rosemberg (2002b), o Banco Mundial é a agência multilateral que evidencia de fato maior incremento na questão do financiamento para a Educação Infantil. Seus empréstimos destinam-se a duas linhas de ação, sendo uma para o pré-escolar, denominada algumas vezes de Educação Inicial, e outra específica para crianças pequenas, denominada Desenvolvimento Infantil. Nesta perspectiva de ação, através da qual o Banco enfoca saúde, nutrição e Educação, na maioria das vezes, isso se efetiva em programas não-formais.

A autora, anteriormente citada, enfatiza que é preciso criticar os programas “não-formais”:

[...] não pela sua “informalidade”, nem pelo baixo custo em si, mas sim pelo fato de que são programas incompletos, implantados como soluções de emergência, porém extensivas, o que redundava, geralmente, em atendimento de baixa qualidade e de grande instabilidade, sendo destinados, exatamente, a populações pobres [...] (ROSEMBERG, 2002a, p.57).

Diante do exposto, é possível considerar que o Banco Mundial, agência multilateral de financiamento, atua de fato com orientações para a Educação Infantil aos países periféricos. Ao pôr em prática políticas de Ajuste Estrutural, atua com propostas de “reformas” administrativas, as quais considera necessárias para um Estado eficiente. Com linhas de ações focalizadas para o retorno econômico, o alívio da pobreza se situa no centro das estratégias do Banco, ao passo que à Educação são atribuídas as funções de aliviar a pobreza e de alcançar o desenvolvimento econômico.

Nas políticas propostas para a Educação Infantil, o Banco enfatiza o atendimento com programas de “Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância” – ECD –, os quais se caracterizam num caráter informal, com foco de atendimento à população pobre. Verifica-se que o Banco atribui a estas políticas a tarefa de “desenvolver”, “cuidar” e “educar” as crianças pequenas que vivem em

situação de vulnerabilidade, focalizando, a longo prazo, a formação de um adulto produtivo para o mercado de trabalho, garantindo, assim, a sustentabilidade mundial.

2.3.2 Educação Infantil na perspectiva da CEPAL

A Comissão Econômica Regional para América Latina e Caribe, articulada nos moldes de uma agência multilateral, é uma instituição que conta atualmente com todos os países da referida região como membros. Seu empenho diante dos países se caracteriza por ser uma instituição construtora de políticas, buscando sempre como objetivo maior o desenvolvimento dos países. “[...] Esta missão inclui a formulação, seguimento e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços operativos nos campos da informação especializada, assessoramento, capacitação e apoio à cooperação e à coordenação regional e internacional” (CEPAL, 2008, p.1).

A CEPAL enfatiza que, no exercício de suas atividades, tem se dedicado a estudos que garantam o “crescimento sustentado”. Baseada no marco “transformação produtiva com equidade”, norteia a política social, as questões relacionadas aos aspectos ambientais e demográficos, a estratégia educativa assim como a estabilidade e o crescimento das economias da região da América Latina.

Mesmo não sendo uma instituição voltada para a Educação, a CEPAL, a partir dos anos de 1990, passou a ser uma das principais fontes direcionadas à política educacional da região. Diante disto, faz-se importante destacar o olhar da Comissão para a Educação, em termos gerais, no intuito de se compreender a perspectiva da mesma para a Educação Infantil.

Atribuindo ao processo educativo uma importância fundamental no patamar da competitividade internacional, a CEPAL, no início dos anos de 1990, publicou “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”, um documento específico para orientação de políticas educacionais nos países da

região latino-americana. Em parceria com a UNESCO, o documento, que culminou em 471 páginas, destacou a relação da Educação com a formação de “recursos humanos”, buscou esboçar uma proposta de política articulando Educação, conhecimento e desenvolvimento, na proposição de transformação produtiva com equidade aos países da região.

Para a CEPAL, há a necessidade de uma reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento e isto exige desafios, tanto internos, na consolidação da cidadania, enfatizada como a necessidade de aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade e a participação, quanto externos, na competitividade internacional, na relação em que os países geram meios para serem competitivos em nível internacional. Conforme objetivos do documento “[...] o que se pretende é transformar a educação, [...] de maneira a permitir que se alcancem simultaneamente dois objetivos: a moderna cidadania e a competitividade internacional dos países da América Latina e Caribe” (CEPAL, 1995, p.19).

Com referência às políticas educacionais, para empreender de fato uma transformação produtiva no contexto da equidade social, a CEPAL propõe uma profunda revisão de conteúdos cognitivos, instrumentais e éticos necessários para que as novas gerações dominem os “códigos da modernidade”³⁴. Para isto esta revisão de conteúdos deve ter por base a “cidadania e a competitividade,” inspirar-se em diretrizes políticas de “equidade e desempenho”, propondo reforma institucional pela “descentralização e a integração nacional”.

A concepção de equidade é definida pela Comissão como o acesso à Educação, no sentido de que todos tenham igualdade de oportunidades. O desempenho articula-se à equidade estabelecendo um novo tipo de relação para que haja eficiência. A CEPAL deixa claro no documento que há a necessidade de mudanças estruturais por parte do Estado para garantir a transformação produtiva, eixo do documento. Para ela, somente haverá eficácia nas ações e nos resultados se houver políticas que possam medir e avaliar qualidade, produtividade e desempenho. “[...] o Estado está sendo chamado a atuar no eixo da fixação de metas, da avaliação de desempenho, do uso de incentivos, com o

³⁴ “Código de Modernidade” é explicitado no documento como o conjunto de conhecimentos e habilidades necessários à participação na vida pública e ao desenvolvimento produtivo do indivíduo na sociedade moderna (CEPAL, 1995, p.11).

fim de aumentar a eficácia e a equidade do sistema, reforçar a autonomia e a iniciativa dos centros educacionais” (CEPAL, 1995, p.206).

Outra proposta da CEPAL para a Educação está na reforma institucional pautada pela “integração e descentralização”. Esta reforma visa a garantir a homogeneidade das ações na gestão educacional, no sentido de contribuir efetivamente para o fortalecimento da coesão de sociedade. Para a Comissão, isso implica conferir maior autonomia às escolas e, também, reestruturar os processos de capacitação das demandas dos sistemas educacionais.

A CEPAL enfatiza que a formulação das políticas nacionais poderá variar conforme as diversas realidades e, diante disto, as combinações dos objetivos estratégicos (cidadania e competitividade), metas de reforma institucional (integração e descentralização) e critérios para a aplicação das políticas (equidade e desempenho) terão que ser correspondentemente modificados. No entanto, mesmo que as políticas correspondam às características e às prioridades nacionais, é preciso que os países “[...] apóiem-se em consensos ou acordos entre os principais atores sociais” (CEPAL, 1995, p.213).

Os resultados educacionais na região latino-americana, entre 1980 e 1990, eram explicitados pela Comissão como sendo emergenciais de reformas que vislumbrassem o desenvolvimento sustentável. Questões como má qualidade, altas taxas de repetência, a baixa qualidade do trabalho do professor, entre outras, eram discutidas como problemas que necessitavam de medidas eficientes que comprovassem desempenho e produtividade. Para a CEPAL (1995, p.54), “[...] a má qualidade da educação básica compromete os resultados dos demais níveis e constitui sério obstáculo para o desenvolvimento econômico, político e social da região”.

Este olhar para a concepção de Educação, em termos gerais, possibilita o entendimento mais ampliado para se compreender o olhar da Comissão para a Educação Infantil, em específico. A CEPAL (1995, p.250) assinala, atualmente ainda, para este nível, a necessidade de expansão dos “programas de atendimento pré-escolar”, explicitando que é mais que comprovado que estes programas são importantes para o “posterior” desenvolvimento da criança e que estes programas de “estímulo precoce” têm efeito benéfico para as crianças pobres, facilitando, assim, “sua ulterior incorporação ao ensino formal”.

A Comissão orienta que, para “estender a atenção pré-escolar”, os países podem adotar medidas em dois níveis que são intercomplementares:

[...]

b) proporcionar cobertura seletiva, destinada a crianças de dois a quatro anos provenientes de famílias de baixa renda, por meio de programas públicos ou subvencionados que combinem atendimento escolar com serviços de nutrição e saúde. Melhor coordenação entre a ação pública e as atividades desenvolvidas pelas organizações não-governamentais e comunitárias poderia aumentar a eficácia de tais programas, mas não substituiria os subsídios governamentais (CEPAL, 1995, p.251).

Verifica-se que a posição da Comissão, com relação ao atendimento às crianças de 0 a 6 anos, refere-se à “atenção pré-escolar” e que esta deve ser dada, principalmente, às crianças de famílias pobres, propondo estímulo precoce para uma Educação formal que ainda virá, no caso, a Educação primária.

O documento “Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe”, publicado em 2005 pela CEPAL em parceria com a UNESCO, também discute o atendimento à Educação Infantil, no entanto, referindo-se a ela como “ensino pré-primário”. O documento tratava da Educação de modo geral na América Latina, com o objetivo de impulsionar um salto na qualidade e na equidade da Educação. Para tanto, apresentava discussões acerca das metas de recursos financeiros para a Educação e defendia que para se atingir as metas “[...] não é só uma questão de investir mais, mas de investir melhor”³⁵ (CEPAL, 2005, p.7).

A CEPAL assinala que é preciso que os investimentos no sistema educativo tenham um uso mais eficiente e com maior impacto na aprendizagem. Desta forma, é possível melhorar a gestão educativa, a qual poderá “[...] promover maior responsabilidade social pela educação tanto nos que a ofertam como nos usuários e suas famílias, atribuir um papel especial para a escola em sua gestão como comunidade de aprendizagem e participação, melhorar os recursos humanos docentes, fomentar seu protagonismo e seu compromisso”³⁶ (CEPAL, 2005, p.8).

³⁵ “[...] No es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor”.

³⁶ “[...] promover mayor responsabilidad social por la educación tanto en los oferentes como en los usuarios y sus familias, asignar un especial rol a la escuela en su gestión como comunidad de aprendizaje y participación, y mejorar los recursos humanos docentes, fomentar su protagonismo y su compromiso”.

Com referência à Educação Infantil, o documento destacava relevante importância para a universalização da “educación preprimaria”. Conforme os escritos do mesmo, as crianças que eram atendidas pela “educación preprimaria” ou “preescolar” tinham melhores resultados posteriores, mais pontos ao medir a aprendizagem e progrediam mais rapidamente no ciclo escolar, reduzindo as taxas de repetência no início desse ciclo. Outro fator positivo era a redução do número de anos na Educação Básica e na Média, o que proporcionava sanar as brechas entre as crianças de diferentes classes sociais.

A educação “preescolar” tem mais um aspecto extremamente positivo que é a maior possibilidade de as mulheres incorporarem-se no mercado de trabalho, já que, assegurando o cuidado das crianças, aquelas se consagram no trabalho remunerado. “[...] Em tempos de acelerado aumento da participação feminina no mercado de trabalho, a possibilidade de que os filhos ingressem nas instituições de educação pré-escolar é de importância tanto para as oportunidades futuras das crianças como para as mulheres”³⁷ (CEPAL, 2005, p.33).

Os documentos da CEPAL, analisados nesta pesquisa, demonstram que o papel de formular, acompanhar e avaliar as políticas públicas da região é desempenhado pela referida Comissão, com foco em construir uma cidadania que esteja vinculada à competitividade internacional. Propõem uma “transformação produtiva com equidade”, transformação da Educação e o conhecimento para que as gerações dominem os “Códigos da Modernidade”. Mesmo não sendo uma instituição voltada em específico para a política educacional, a Comissão apresenta-se como direcionadora das políticas na região latino-americana atribuindo à Educação o papel de elevar as nações a fazer frente às transformações econômicas de nível global.

Em análise às medidas da CEPAL para as políticas educacionais, dentre elas, as políticas para a Educação Infantil, é possível visualizar que a referida Comissão trabalha em consonância com princípios neoliberais estabelecidos no Consenso de Washington. A CEPAL também propõe uma estruturação educacional explicitada na lógica da Teoria do Capital Humano. O Estado,

³⁷ “[...] En tiempos de acelerado aumento de la participación femenina en el mercado laboral, la posibilidad de que los hijos accedan a establecimientos de enseñanza preprimaria es de importancia tanto para las oportunidades futuras de los niños como para las mujeres [...]”.

visualizado por ela, é aquele que de administrador passa a ser avaliador, incentivador e gerador de políticas, entretanto políticas baseadas nas orientações e buscadoras da transformação produtiva com equidade.

A preocupação da Comissão é garantir um maior processo de escolarização, entendendo que a problemática social da América Latina se dá apenas mediante a diferenciação no acesso a educação, entre outros.

A perspectiva da CEPAL para a educação infantil, nos países da América Latina, estabelecida como Educação “préprimária” ou “atencion préescolar”, tem como foco os resultados posteriores, a progressão escolar primária, a redução nas taxas de repetência, a incorporação das mulheres no mercado de trabalho e da própria criança quando adulta e também o saneamento das diferenças entre as classes sociais das crianças, promovendo a equidade. Esta concepção de Educação Infantil da CEPAL para os países da América Latina e Caribe, dentre estes o Brasil, orienta-se por políticas com foco no setor produtivo, para que a criança, ao tornar-se adulta, torne-se um trabalhador de perfil flexível às condições da sociedade e, também, competitivo para atender às transformações globais.

Trata-se de uma política de atendimento à Educação Infantil que demonstra uma funcionalidade política ao enfatizar que os países apóiem-se em consensos ou acordos na busca de coesão social e participação. Ao mesmo tempo traduz uma funcionalidade ideológica ao destacar que tanto a Educação, em termos gerais, quanto a Educação Infantil devem formar um trabalhador, para efetivar a transformação produtiva, atuante na cidadania moderna e na competitividade internacional, avaliado em desempenho, eficácia e equidade.

2.3.3 Educação Infantil na perspectiva da UNESCO

Caracterizada como a organização internacional que promove a cooperação internacional em matéria de Educação, ciência, cultura e comunicação entre os países, a UNESCO assume, junto à ONU, os desafios pelo desenvolvimento social e econômico dos países, propostos nos “Objetivos para o

Desenvolvimento das Nações Unidas para o Milênio”³⁸, os quais se resumem em:

- reduzir à metade a proporção de pessoas que vivem na pobreza;
- alcançar a universalização do ensino primário em todos os países;
- suprimir as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário;
- lutar contra a Aids, Malária e outras enfermidades.
- garantir um meio ambiente sustentável³⁹ (UNESCO, 2006a, p.2).

A UNESCO assinala que é preciso estabelecer relação muito eficaz com as organizações do conjunto das Nações Unidas e demais cooperações, pois estas relações fortalecem as estratégias e os objetivos comuns a todos, sendo possível, assim, efetivar as prioridades das nações. No documento “Estratégia a Prazo Médio” (2002)⁴⁰, a UNESCO afirma “[...] se queremos ser eficazes, fortalecer nossa capacidade de mobilização e incrementar nossa influência, as relações de colaboração vêm a ser algo decisivo”⁴¹ (UNESCO, 2002b, p.1).

Explicita-se ainda que tal colaboração não será advinda somente dos governos, das organizações internacionais e intergovernamentais, mas da sociedade civil e do setor privado, mediante alianças e redes. Esta noção de cooperação amplia-se no que se refere à “responsabilidade social”, enfatizando que empresas e qualquer outra instituição, inclusive universidades, precisam ter “responsabilidade social”, voltando-se e preocupando-se com a sociedade e com os problemas planetários.

Ainda com relação ao referido Documento, faz-se importante assinalar que a UNESCO traça três objetivos estratégicos para a Educação:

³⁸ “Objetivos de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Milênio” – Objetivos estabelecidos no ano de 2000 pela ONU para garantir o desenvolvimento do milênio às nações. Estes objetivos aparecem em muitos documentos tanto da UNESCO quanto do UNICEF que tratam da educação nos países (UNESCO, 2006a).

³⁹ “reduzir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza; lograr la universalización de la enseñanza primaria en todos los países; suprimir las disparidades entre los e sexos en la enseñanza primaria y secundaria; luchar contra el sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar un medio ambiente sostenible”.

⁴⁰ “Estrategia a Plazo Medio: contribución a la paz y al desarrollo humano en una era de mundialización mediante la educación, las ciencias, la cultura y la comunicación” (2002) Documento para ações a médio prazo a UNESCO, publicado em 2002, a partir da Reunião Geral n.31 C/4 realizada em outubro de 2001 com plano para o período de 2002-2007.

⁴¹ “Si queremos ser eficaces, fortalecer nuestra capacidad de movilización e incrementar nuestra influencia, las relaciones de colaboración van a ser algo decisivo”.

1. Promover a educação como direito fundamental em conformidade com a Declaração Universal de Direitos Humanos;
2. melhorar a qualidade da educação mediante a diversificação de seus conteúdos e métodos na promoção de valores consensuados universalmente.
3. promover a experimentação, a inovação, a difusão e a utilização compartilhada da informação e das melhores práticas, assim como o diálogo sobre políticas em matéria de educação⁴² (UNESCO, 2002b, p.15).

Visualizar estas estratégias educacionais gerais se faz necessário no sentido de se possibilitar a compreensão do olhar da UNESCO sobre a Educação do que se visualiza aos países e também compreender que, ao discutir estratégias para Educação, ciência, cultura e comunicação, a Agência traz uma “estratégia transversal”, para permeá-las: a “[...] erradicação da pobreza, em particular da extrema pobreza”⁴³ (UNESCO, 2002b, p.20).

Faz-se necessário estabelecer o referido olhar sobre as orientações gerais para a Educação, propostas pela UNESCO, no sentido de compreender que a mesma, por ser a agência da ONU que especificamente trata da Educação, estabelece grande influência sobre as políticas educacionais propostas aos países. Ao assumir os “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio” (pobreza, educação, igualdade de gênero, mortalidade infantil, saúde materna, enfermidades, meio ambiente e desenvolvimento) e visualizar, para médio prazo, a educação como direito, a qualidade e a promoção de práticas sobre políticas para Educação, o foco na erradicação da pobreza, enfatizando as relações de colaboração entre os países, a UNESCO expõe as problemáticas e concepções que norteiam a proposição de políticas educacionais, dentre elas as políticas para a Educação Infantil.

Especificamente em relação à Educação, a UNESCO possui muitos documentos e publicações referentes a este campo de programas e políticas. Em

⁴² “1. Promover la educación como derecho fundamental de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2. Mejorar la calidad de la educación mediante la diversificación de sus contenidos y métodos y la promoción de valores compartidos universalmente; 3. Promover la experimentación, la innovación y la difusión y utilización compartida de la información y las mejores prácticas, así como el dialogo sobre políticas en materia de educación”.

⁴³ “[...] erradicación de la pobreza, en particular la extrema pobreza.”

escritos apresentados no seu portal virtual, afirma que os laços estreitos que mantém com os ministérios de educação dos países a situam numa posição estratégica para promover iniciativas acerca da política educacional dos países. A UNESCO assinala que tem a convicção de que a Educação é essencial para o desenvolvimento social e económico, e, monitora o avanço da mesma por meio da publicação anual “Informe Mundial de Seguimento”, documento que avalia e demonstra as ações dos países em cumprimento da Educação para Todos.

Faz-se importante explicitar as tarefas consideradas prioritárias pela UNESCO no que se refere à Educação:

- Proporcionar acesso à educação para todos em todos os níveis;
- alcançar um resultado bem sucedido, particularmente entre a população marginalizada e com necessidades especiais;
- enfatizar a formação docente com o propósito de garantir que todo estudante tenha acesso a um ambiente de aprendizagem apropriado e a docentes qualificados;
- desenvolver competências que assegurem aos trabalhadores melhores condições de vida através da educação;
- garantir o acesso a oportunidades de aprendizagem formal e ao longo da vida;
- utilizar a tecnologia como meio para melhorar o processo de ensino e aprendizagem e ampliar as oportunidades de educação⁴⁴ (UNESCO, 2006c, p.1).

O documento produzido pela UNESCO em 1996, “Educação: um tesouro a descobrir”, escrito por Jacques Delors, chamado por alguns estudiosos de “Relatório Delors”, discutia a “Educação para o século XXI”, visualizando-a como uma via de condução para um desenvolvimento humano com mais valores. Explicitava que as políticas educativas deveriam efetivar o ensino equitativo e de qualidade e apresentava a Educação como uma das chaves de acesso ao século XXI. Para tal, considerava fundamentais os quatro pilares da Educação: aprender

⁴⁴ “- Proporcionar acceso a la educación para todos en todos los niveles; - Lograr un resultado exitoso, particularmente entre la población marginada y con necesidades especiales; - Enfatizar la formación docente con el propósito de garantizar que todo estudiante tenga acceso a un entorno de aprendizaje apropiado y a docentes calificados; -Desarrollar competencias que aseguren a los trabajadores mejores condiciones de vida a través de la educación; - Garantizar el acceso a oportunidades de aprendizaje no formal y a lo largo de la vida, y - Utilizar la tecnología como medio para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje y ampliar las oportunidades de educación.”

a conhecer⁴⁵; aprender a fazer⁴⁶; aprender a viver juntos⁴⁷ e aprender a ser⁴⁸ (UNESCO, 2003).

Um aspecto que chama atenção no documento é a necessidade de sustentar pilares para a Educação enquanto bases ou fundamentos, os quais são propostos para toda a vida, para além da escola. Outro aspecto é a presença marcante das concepções que fundamentam os documentos do Banco Mundial e da CEPAL, voltados para a Educação como, por exemplo: qualidade; equidade; transformação para o desenvolvimento econômico; cooperação nacional e internacional; descentralização; autonomia; gestão eficiente e compartilhada, entre outros.

No que se refere à Educação Infantil, o Relatório enfatizava, em dois parágrafos apenas, que era preciso sublinhar a importância da educação pré-escolar pois, além da socialização promovida pelos centros e programas de educação pré-escolar às crianças, garantia-se também:

[...] uma disposição mais favorável em relação à escola e correm menos riscos de abandonar prematuramente do que as que não tiveram essa oportunidade. Uma escolarização iniciada cedo pode contribuir para a igualdade de oportunidades, ajudando a superar as dificuldades iniciais de pobreza, ou de um meio social ou cultural desfavorecido. [...] facilita a participação das mulheres na vida social e econômica (UNESCO, 2003, p.129).

O Relatório assinalava que a Educação pré-escolar estava ainda pouco desenvolvida na maior parte dos países do mundo e que, diante disso, este atendimento poderia ser integrado a programas de Educação comunitária, em especial aos países periféricos. “[...] Esperemos que se iniciem, ou continuem, os

⁴⁵ “[...] Conciliar uma cultura geral suficientemente vasta, com possibilidade de dominar, profundamente, um reduzido número de assuntos [...]” (UNESCO, 2003, p.20).

⁴⁶ “[...] Além da aprendizagem de uma profissão há que se adquirir uma competência mais ampla, que prepare o indivíduo para enfrentar numerosas situações [...] atribuir cada vez maior importância às diferentes formas de alternância entre escola e trabalho” (UNESCO, 2003, p.20).

⁴⁷ “[...] desenvolvendo o conhecimento acerca dos outros, da sua história, tradições e espiritualidade. [...] conduzindo a realização de projetos comuns, a uma gestão inteligente e apaziguadora dos inevitáveis conflitos [...]” (UNESCO, 2003, p.19).

⁴⁸ “[...] o século XXI exigirá de todos nós grande capacidade de autonomia e de discernimento [...] não deixar por explorar nenhum dos talentos que constituem como que tesouros escondidos no interior de cada ser humano [...]” (UNESCO, 2003, p.20).

esforços para multiplicar, um pouco por todo o mundo, as possibilidades de aprendizagem oferecidas à primeira infância no quadro de um movimento que pretende fazer da educação básica universal uma realidade” (UNESCO, 2003, p.130).

A Educação Infantil é tratada no documento “*Situacion Educativa de América Latina y el Caribe*” (2001), publicado pela Organização, instituído como um projeto de Educação para a América Latina e Caribe. “[...] centra-se numa análise de situação educativa de cada país para o período 1980-2000 e destaca a relação da educação com o contexto em que se desenvolve e seu impacto social”⁴⁹ (UNESCO, 2001, p.5).

Neste Documento, a UNESCO realiza a análise da situação educacional da América Latina tendo por base alguns critérios específicos⁵⁰. É possível perceber que os critérios utilizados para analisar a situação educacional na América Latina são critérios de análise que atuam como alicerces e representam o olhar da UNESCO sobre a Educação. Estes critérios também já foram verificados neste trabalho, nos escritos do Banco Mundial e da CEPAL, os quais enfatizam que a Educação é um caminho importante para se aliviar a pobreza promovendo desenvolvimento social e econômico dos países periféricos.

Sobre a Educação Infantil, o documento destaca, em poucas linhas que, na América Latina, este nível de ensino tem mostrado importante evolução quantitativa e maior relevância diante da sociedade. No que se refere ao período de 1985 a 1995, a Educação “preescolar” alcançou considerável evolução na taxa de escolarização, “[...] entre 1975 e 1995 na região se duplicou a matrícula na educação pré-escolar⁵¹” (UNESCO, 2001, p.31).

Conforme as considerações da UNESCO (2001), ainda falta articulação entre programas formais e não-formais assim como há ainda um escasso conhecimento sobre a qualidade e eficiência dos programas não-formais. O

⁴⁹ “[...] centra-se en un análisis de la situación educativa de cada país para el período 1980-2000 y destaca la relación de la educación con el contexto en que se desenvuelve y de su impacto social”.

⁵⁰ Critérios utilizados para análise educacional da UNESCO: a evolução do contexto no qual se desenvolve a educação; os recursos investidos na educação; o alcance da educação em questão de acesso, a cobertura e participação; o funcionamento e eficiência da educação; a equidade nas oportunidades educativas; a qualidade da educação; o impacto social da educação; e por fim, aos avanços na gestão da educação (UNESCO, 2001, p.15).

⁵¹ “[...] entre 1975 y 1995 en la región se ha cuadruplicado la matrícula en educación preescolar”.

período de 0 a 3 anos se caracteriza por uma ampla rede de programas não-formais, com maior participação da família e da comunidade. No atendimento às crianças de 4 a 6 anos prevalecem as modalidades formais. Existem programas estatais que dependem de ministérios da saúde, do trabalho, da educação ou outros organismos responsáveis pelas políticas para a primeira infância, ao passo que há programas de caráter privado dependentes de Igrejas, organismos não-governamentais e agências de cooperação internacional.

A discussão acerca da Educação “preescolar”, no referido Documento, perpassa os critérios de acesso, eficiência, equidade, qualidade, impacto social e gestão, mas não especifica a Educação “preescolar” em cada um desses itens, apenas expõe alguns parágrafos em termos gerais e destaca também referências à Educação brasileira. “[...] A educação inicial ou infantil como se denomina no Brasil é a primeira etapa da educação básica, destinada às crianças de 0-6 anos, sendo obrigação dos municípios promovê-la”⁵² (UNESCO, 2001, p.111).

A UNESCO se refere à Educação brasileira, assinalando que o desafio brasileiro está em concentrar seus esforços na qualidade, eficácia e equidade e para tanto se faz necessária a construção de consensos mínimos a partir da participação ativa da sociedade civil, a qual pode estabelecer ajuda efetiva em mecanismos eficazes de controle social (UNESCO, 2001).

Atendendo às orientações da Declaração de Jomtien (1990), que reconhece que a aprendizagem se inicia com o nascimento, e ao Fórum Mundial de Educação para Todos de Dakar (2000), que fixa meta de expansão e aprimoramento da assistência e Educação da primeira infância, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵³ realizou em 1998, por meio da colaboração de 12 países-membros, um estudo temático da política de Educação e cuidado da primeira infância.

⁵² “[...]. La educación inicial o “infantil” como se denomina en Brasil es la primera etapa de la educación básica, destinada a los niños de 0-6 años, siendo obligación de los municipios promoverla”.

⁵³ A OCDE é uma organização internacional formada de 30 países comprometidos com os princípios da “democracia representativa” e da “economia de livre mercado”. Com sede em Paris na França, a organização chamada de “Grupo dos Ricos”, forma um conjunto de países que detém mais da metade de toda riqueza mundial. Ela exerce uma influência expressiva na política econômica e social de seus membros, assim como na sociedade internacional, entre seus objetivos está o de ajudar o desenvolvimento econômico e social dos países do mundo, estimulando e realizando articulações para que haja investimentos nos países em desenvolvimento (Disponível em: <<http://www.oecd.org>>).

Este estudo foi publicado e traduzido pela UNESCO no sentido de fazer chegar aos países em desenvolvimento o estudo que consolidasse os conhecimentos das diferentes abordagens de cada país da OCDE, levando em consideração os sucessos detectados e os desafios enfrentados com relação à Educação e ao cuidado na primeira infância. Conforme o documento da OCDE, o interesse dos países-membros em realizar este estudo se daria no entendimento de que a Educação e o cuidado da primeira infância, a curto prazo, traziam qualidade para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança e, a longo prazo, sucesso na escola e na vida. Desta forma “[...] é necessário dispor de serviços pouco onerosos e seguros que promovam a educação e o cuidado das crianças mais novas” (UNESCO, 2002a, p.21).

A expressão “educação e cuidado da primeira infância” (ECPI) é entendida pelo documento das OCDE como todas as modalidades ofertadas que garantem a Educação e cuidado das crianças antes da idade da escolaridade obrigatória, independente da organização do espaço, do financiamento, dos horários de funcionamento ou do conteúdo do programa. A definição da ECPI parte do pressuposto de que se toma a consciência de que cada vez mais a educação e o cuidado são conceitos inseparáveis e, diante disso, é preciso constituir uma política de ECPI, a qual deve ser definida por uma multiplicidade de objetivos dentre os quais:

- facilitar a integração das mães das crianças no mercado do trabalho e conciliar as responsabilidades profissionais e familiares;
- apoiar as crianças e as famílias em situação “de risco” e, ao mesmo tempo, favorecer a igualdade das oportunidades de acesso à educação e à aprendizagem ao longo da vida;
- ajudar na implantação de ambientes que estimulem o desenvolvimento global e o bem-estar da criança;
- facilitar a preparação para o ingresso na escola e favorecer os resultados escolares ulteriores;
- manter a integração e a coesão sociais (UNESCO, 2002a p.56).

É possível perceber nos escritos da OCDE que a ênfase nos objetivos da ECPI focaliza questões relativas ao emprego, à igualdade de oportunidades (equidade), à família e às conseqüências sociais e educativas, sempre

permeadas pela abordagem de aprendizagem ao longo da vida. Sendo assim, “[...] o que determina os objetivos dos serviços de ECPI é sempre a criança como investimento humano fundamental [...]” (UNESCO, 2002a, p.61).

Para apoiar e fortalecer a política de desenvolvimento nessa área o documento expõe sete tendências atuais das políticas nacionais implantadas em diversos países:

- 1) possibilitar o acesso universal das crianças aos serviços;
- 2) melhorar a qualidade dos serviços;
- 3) promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços;
- 4) explorar estratégias a fim de garantir investimentos adequados no sistema;
- 5) aprimorar a formação do pessoal e suas condições de trabalho;
- 6) desenvolver referenciais pedagógicos apropriados para as crianças;
- 7) envolver o país, as famílias e as comunidades (UNESCO, 2002a, p.67-68).

Diante dos objetivos gerais do relatório de estudo “Educação e Cuidado na Primeira Infância”, verifica-se que o mesmo não trata de uma política de educação infantil para crianças de 0 a 6 anos, mas direciona aos países a construção de programas e serviços que atendam à “primeira infância” e a seus familiares com vistas a garantir: acesso universal às crianças; integração das mães ao mercado de trabalho; ajuda às crianças e famílias em situação de pobreza; condições de equidade; preparo das crianças para o ingresso na escola (este atendimento não é considerado escola); bons resultados ulteriores e ainda favorecer e fortalecer a integração e coesão social entre as nações⁵⁴ (UNESCO, 2002a).

A OCDE não relata nos seus apontamentos o papel do Estado neste atendimento e nem expõe, de forma clara e objetiva, a definição de Educação Infantil. Conforme a Organização, trata-se de uma política de serviços voltados ao desenvolvimento da criança, a qual tem sido bem sucedida nos países da OCDE “[...] Entre os numerosos problemas que lotam sua agenda política, estes países reconheceram a prioridade às crianças; eles deram conta de que são necessárias sólidas políticas nacionais ou locais para amparar as crianças em seus primeiros

⁵⁴ Resumo elaborado pela pesquisa enfatizando o que é primordial para análise do tema proposto.

anos de vida” (UNESCO, 2002a, p.201).

Ainda com referência aos documentos da UNESCO sobre a Educação Infantil, a Oficina Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e Caribe (OREALC) apresenta em 2004 um projeto regional chamado “*Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia*”. Este documento se constituiu num projeto latino-americano que tinha como meta gerar um conjunto de indicadores comparativos da educação de crianças entre 0 a 6 anos, no marco de “atenção integral a la primera infância”.

A justificativa para a produção da Síntese Regional é que, atendendo ao que a Declaração de Jontiem (1990) afirmara de que a educação começava com o nascimento, e ao que o Marco de Dakar (2000) enfatizava, de que era preciso alcançar até 2015 a expansão e melhoria do cuidado e educação da primeira infância, especialmente aos mais vulneráveis, requeria-se a necessidade de novo marco para “[...] integrar os programas educativos da primeira infância e coletar dados estatísticos relevantes para gerar indicadores relacionados com a educação e cuidado da primeira infância”⁵⁵ (UNESCO, 2004, p.9).

Quanto ao termo “primera infancia” a Síntese indicou que todos os países estavam de acordo que esta se iniciava no nascimento, sendo mais freqüente considerá-la desde o nascimento até os 6 anos de idade. O termo “atención integral a la primera infancia” é reconhecido pela região como o conjunto de ações coordenadas para satisfazer tanto as necessidades essenciais para se preservar a vida como aquelas que têm relação com o desenvolvimento integral. Sendo assim, ao referir-se ao termo “atención a la primera infancia”, está se referindo às ações que integram o cuidado ou a proteção e a Educação ou desenvolvimento da primeira infância. Quando se referir ao termo “cuidado” ou “proteccion” da primeira infância é comum a todos entenderem-nos como alimentação, saúde, proteção, afeto, entre outros. Por fim, com relação ao termo “educación de la primera infância”, o documento relata que, mesmo tendo uma variedade de denominações, em geral os países da América Latina definem-no como:

⁵⁵ “[...] conceptualizar los programas educativos de la primera infancia y recopilar datos estadísticos relevantes para generar indicadores relacionados con la educación y cuidado de la primera infancia”.

[...] os processos educativos oportunos e pertinentes que surgem a partir das necessidades, interesses e características das crianças de 0 a 6 anos, com objetivo de favorecer aprendizagens significativas que promovam seu desenvolvimento integral, dentro de uma concepção de criança como pessoa no contínuo refinamento⁵⁶ (UNESCO, 2004, p.18).

Discute-se a Educação Infantil, dentro dos programas e serviços de “atención a la primera infancia”, no item “cuidado y educación”, como um serviço de atenção e não como uma política específica de Educação. O Documento explicita nas suas conclusões que a saúde e a nutrição são serviços que devem ser garantidos pelo Estado, ao passo que as políticas nacionais reconhecem que os pais e as famílias são insubstituíveis no cuidado e na educação das crianças.

Enfim, em relação aos programas e serviços de cuidado e Educação da primeira infância, o Documento conclui que as finalidades que se perseguem nos países da América Latina são muito parecidas e podem se agrupar em: favorecer o desenvolvimento integral das crianças; promover a participação dos pais para fortalecendo-os como os responsáveis por seus filhos e também, no caso de programas comunitários, propiciar a autogestão da comunidade em formas de atenção preventiva além de melhorar as condições de vida das crianças e de suas famílias.

[...] o objetivo fundamental das ações de educação e cuidado é contribuir para o desenvolvimento integral das crianças e favorecer suas aprendizagens, por isso é urgente que os países construam um conjunto de indicadores relativos ao desenvolvimento e aprendizagem das crianças menores de seis anos. Esta informação é crucial para a construção de outros indicadores como por exemplo, a qualidade dos programas de educação e cuidado [...]⁵⁷ (UNESCO, 2004, p.47).

⁵⁶ “[...] los procesos educativos oportunos y pertinentes que se generan a partir de la necesidades, intereses y características del niño e 0 a 6 años, con el fin de favorecer aprendizajes significativas que promuevan su desarrollo integral, dentro de una concepción del niño como persona en continuo perfeccionamiento”.

⁵⁷ “[...] El objetivo fundamental de las acciones de educación y el cuidado es contribuir al desarrollo integral de los niños y favorecer sus aprendizajes, por ello es urgente que los países construyan un conjunto de indicadores relativos al desarrollo y aprendizaje de los niños menores de seis años. Esta información es crucial para la construcción de otros indicadores como, por ejemplo, la calidad de los programas de educación y cuidado [...]”.

Diante dos estudos realizados nos documentos da UNESCO com olhar específico na Educação, é possível considerar que esta agência assume os objetivos de ordem mundial das Nações Unidas, os quais focalizam uma Educação que busque o desenvolvimento sustentável dos países periféricos. Para isto, as políticas educacionais dos países devem construir-se para a redução da extrema pobreza, para a universalização do ensino primário, para a eliminação das diferenças entre sexos, para a luta contra a Aids e a Malária e, por fim, para a garantia de um meio ambiente sustentável.

A UNESCO destaca, ainda, os objetivos para se alcançar a Educação para Todos, assumidos em Dakar, os quais se resumem em: estender a proteção e Educação da primeira infância; universalizar o acesso para que todos tenham ensino gratuito e de boa qualidade; aumentar a oportunidade aos jovens e adultos; reduzir os índices de analfabetismo em 50%; suprimir a disparidade entre sexos na escolarização e melhorar a qualidade da Educação. Estes objetivos explicitam-se como os norteadores das estratégias e das atividades voltadas para a Educação, pois são aspectos extremamente importantes para esta na efetivação dos indicadores e estatísticas educacionais.

Na Educação Infantil, os aspectos mencionados acima apresentam-se como pano de fundo para as orientações, revelando que este nível de ensino situa-se dentro de programas e serviços e deve ter, como marco, “atenção integral à primeira infância”. Neste marco é preciso alcançar até 2015 a expansão e a melhora do cuidado e da Educação da primeira infância, com finalidade de favorecer o desenvolvimento integral das crianças, enfatizando a participação dos pais e de programas comunitários, propiciando a “autogestão” da comunidade e garantindo melhores condições de vida para as crianças e suas famílias.

A UNESCO manifesta, nos documentos estudados, a necessidade da criação de programas e serviços para a Educação Infantil voltados, principalmente, para atender às crianças marginalizadas pela pobreza. Nestes programas, aqueles que se referem à saúde e à nutrição são vistos como dever do Estado e aqueles que se caracterizam como Educação são contemplados como dever dos pais e das organizações comunitárias. Enfatiza-se aos países periféricos, o papel primordial dos programas não-formais para a Educação Infantil no sentido de apoio às famílias em situação de risco, de pobreza, compensando desta forma os grupos minoritários.

As orientações realizadas pela UNESCO aos países para a política de Educação Infantil são pautadas no entendimento de que estas devem ser realizadas nos países periféricos por meio de programas e serviços, com baixo custo, em regime de colaboração, para se garantir o “cuidado e a educação na primeira infância”. Esta concepção de política de Educação Infantil tem por objetivos garantir a igualdade de oportunidades às crianças; superar as condições de pobreza; facilitar a participação das mulheres na vida social e econômica; facilitar o ingresso das crianças na escola; preparar para escola e para vida e manter a integração e coesão sociais.

Verifica-se, a partir das considerações da UNESCO, que a Educação Infantil assumiu uma funcionalidade política ao ter como função a manutenção da coesão e integração social e também assumiu uma funcionalidade ideológica ao garantir a função de superação das condições de risco das crianças em vulnerabilidade, que vivem em condições de pobreza. O papel da Educação Infantil resume-se em apoiar e compensar os grupos minoritários que sofrem as conseqüências atribuídas à pobreza.

2.3.4 Educação Infantil na perspectiva do UNICEF

O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – nasceu na sociedade internacional em 1946 como agência especializada das Nações Unidas para dar assistência à infância naquele momento histórico de pós-guerra. Este atendimento acontece até os dias atuais num plano de cooperação juntamente com os governos e a sociedade civil no sentido de dar uma resposta positiva conjunta para os problemas vividos pelos meninos e meninas das nações pobres.⁵⁸

Ainda que o UNICEF tenha poucos escritos acerca do atendimento à política de Educação Infantil, faz-se importante explicitar as principais orientações educacionais propostas nos documentos do período entre 1995 a 2005 no intuito

⁵⁸ Informações obtidas no portal do UNICEF no endereço eletrônico <<http://www.unicef.org/brasil>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

de se verificar a perspectiva do Fundo para o atendimento educacional às crianças pequenas.

O Fundo enfatiza que as mudanças ocorridas no milênio transformaram o enfoque para a cooperação internacional, articulando uma luta contra a pobreza em nível global. A Declaração do Milênio de 2000 consolidou compromissos e o UNICEF constrói suas metas e prioridades articulando-as aos 8 (oito) “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”⁵⁹, os quais constituem um marco de ação para o Fundo até 2015.

A promoção e o cumprimento destes objetivos pelo Fundo na América Latina e Caribe estabelecem 7 (sete) prioridades para seus planos estratégicos de trabalho, entre os quais, o atendimento à criança pequena é enfatizado:

1. sobrevivência e desenvolvimento das crianças pequenas;
2. educação básica e igualdade entre os gêneros;
3. HIV/AIDS e a infância;
4. proteção frente à violência, à exploração e ao abuso;
5. promoção de políticas e alianças a favor dos direitos das crianças;
6. desenvolvimento e participação de adolescentes;
7. indígenas e Afro-descendentes⁶⁰ (UNICEF, 2006, p.1).

Diante das 7 (sete) prioridades para seu plano estratégico, o UNICEF elenca “sobrevivência e desenvolvimento das crianças pequenas”. Este item, mesmo não se reportando à Educação, pode ser compreendido como uma referência de política de Educação Infantil, pautada nos aspectos de sobrevivência e desenvolvimento.

No ano de 2004, o Fundo publicou um resumo oficial chamado “Situação Mundial da Infância 2004”. Este relatório, que focalizava a educação de meninas, foi apresentado aos países como uma proposta multissetorial de desenvolvimento baseada nos direitos humanos. Dentre as principais justificativas da escolha pela

⁵⁹ Os “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, os quais já foram expostos em item anterior referem-se à: pobreza, educação, igualdade de gênero, mortalidade infantil, saúde materna, enfermidade, meio ambiente e desenvolvimento.

⁶⁰ “1. Supervivencia y desarrollo Del niño pequeño; 2. Educación básica e igualdad entre los géneros; 3. VIH/SIDA y la infancia; 4. Protección frente a la violencia, la explotación y el abuso; 5. Promoción de políticas y alianzas a favor de los derechos del niño; 6. Desarrollo y participación de adolescentes; 7. Indígenas y Afrodescendientes”.

educação de meninas, o resumo indicou que elas tinham maior desvantagem diante das disparidades e desigualdades na Educação e, ainda, eram mais vulneráveis ao abuso físico e sexual e a outras formas de exploração, quando ficavam desprovidas de Educação.

O Fundo destaca que todas as metas na Declaração do Milênio de 2000 são muito importantes para o desenvolvimento, entretanto duas delas são consideradas essenciais: a Educação primária universal e a igualdade de gênero e autonomia da mulher. “[...] a educação das meninas aumenta sua autoconfiança, habilidade social e de negociação, o poder de garantir sua própria renda e torna-as menos vulneráveis à violência e a doenças” (UNICEF, 2004, p.7).

Há, também, outro argumento importante do UNICEF quanto à diferenciação de gêneros, a pobreza. Esta tem maior peso nas meninas do que nos meninos, fator que traz um duplo risco, por seu gênero e por sua pobreza. Sendo assim, o Fundo apresentou novos aspectos, justificando por que a educação de meninas é a tarefa mais urgente da comunidade global de desenvolvimento. Dentre estes aspectos estão os programas de pré-escolas:

- O melhor começo para as crianças – Garantir a emancipação, a saúde e a educação da mulher. [...];
- Preparação para o ensino após a idade escolar – Programas de pré-escolas são especialmente benéficos para as meninas. [...];
- Combatendo o HIV/Aids – Mais de 5 milhões de pessoas, todo ano, são infectadas pelo HIV. [...];
- Criando um ambiente protetor – Depois da família, a educação é a segunda fronteira que delimita um ambiente protetor para a criança. [...];
- Ajudando as meninas nas emergências – As meninas são especialmente frágeis em situações de conflito ou desastres naturais [...];
- Os benefícios para as comunidades - iniciativas que visam aumentar a taxa de matrícula de meninas. [...] (UNICEF, 2004, p.11).

O resumo deixa claro que investir na Educação das meninas é muito vantajoso para os países, visto que a mulher agrega valor ao desenvolvimento de outros setores, ao passo que alivia a pressão sobre o sistema de saúde, reduz a pobreza e fortalece as economias nacionais. Os “programas de pré-escolas” são considerados especialmente benéficos para as meninas. O UNICEF conclama as

lideranças de toda sociedade para assumir o desafio de investir na “educação das mesmas”. “[...] Os benefícios inerentes à educação de meninas são inquestionáveis, e as estratégias e medidas específicas que podem fazer a diferença são bem conhecidas” (UNICEF, 2004, p.15).

O Fundo publicou, logo após, no ano de 2005, um documento chamado *“Los objetivos de desarrollo del milenio tienen que ver con la infancia: avances y desafíos en America Latina y el Caribe”*. Este documento vinha relatar as suas ações quanto à proteção integral da infância atendendo aos objetivos do “Desarrollo do Milenio” – ODM. Assinalava, no que se referia à Educação, que cumpriria os objetivos 2 e 3 e teria como meta que, até o ano de 2015, as crianças de todo o mundo pudessem ter o ensino primário, que se eliminassem as desigualdades entre os gêneros no ensino primário e secundário até 2005 e em todos os demais níveis de ensino até 2015.

O UNICEF afirmava neste documento que o acesso à Educação “pré-escolar” era insuficiente, colocando o desafio de aumentar a taxa de matrícula na América Latina, expandindo o acesso à Educação pré-escolar. “[...] está demonstrado que as meninas e meninos que freqüentam a educação pré-escolar alcançam melhores resultados na escola primária, a qual tem um impacto positivo na taxas de repetência e evasão”⁶¹ (UNICEF, 2005, p.16).

Em âmbitos gerais, o UNICEF também mantém um compromisso com os 8 (oito) objetivos do “Desarrollo Del Milênio” como marcos de ação para até 2015. Estes objetivos delineiam os propósitos e estratégias de trabalho do Fundo para criar alianças que promovam os direitos das crianças, principalmente aquelas que vivem em condições de pobreza.

A Educação Básica e a igualdade de gêneros são enfatizadas como as ações que asseguram os direitos das crianças e, nestas ações, o foco do UNICEF se apresenta na proposta de “educação de meninas”, assinalando que estas são mais vulneráveis e que a pobreza agrava ainda mais as suas fragilidades. Neste aspecto, o Fundo assinala que garantir emancipação, saúde e Educação da mulher é tarefa urgente da comunidade global e que, desta forma, os países

⁶¹ “[...] se ha demostrado que los niños y niñas que asisten a la educación preescolar tienden a lograr mejores resultados en la escuela primaria, lo cual tiene un impacto positivo en las tasas de repetición y deserción”.

periféricos terão grandes benefícios visto que investir na educação das meninas reduz a pobreza e fortalece as economias nacionais.

É possível verificar nos documentos estudados que o UNICEF realiza suas ações articuladas às orientações das Nações Unidas e demais agências multilaterais. A perspectiva do Fundo para a política de Educação Infantil pauta-se na preocupação em: ampliar a oferta de vagas na educação pré-escolar pois esta traz resultados positivos de escolaridade posterior; incentivar a educação de meninas; garantir proteção de meninas e meninos promovendo seus direitos; conclamar as lideranças de toda a sociedade para assumir estes desafios efetivando a cooperação internacional na luta contra a pobreza; e, diante dos desafios alcançados, proporcionar o desenvolvimento dos países em nível global.

O UNICEF articula suas orientações para a política de educação infantil atribuindo a este nível de ensino a funcionalidade ideológica de aliviar a pobreza, e com isto proporcionar o desenvolvimento econômico dos países. O Fundo atribui também uma funcionalidade política ao enfatizar a importância da cooperação internacional e a participação das lideranças na Educação de meninas, não se reportando, em momento algum, ao papel do Estado na efetivação das políticas para a Educação Infantil dos países.

Esta seção buscou apresentar as principais prioridades e estratégias apresentadas pelas agências multilaterais para a política de Educação Infantil na América Latina no período entre 1995 a 2005. O Banco Mundial, a CEPAL, a UNESCO e o UNICEF propõem modelos de programas e serviços para a política de Educação Infantil, dentre os quais, a grande maioria sem a participação efetiva do Estado, de caráter não-formal, de baixo custo público.

Categorias como equidade, redução da pobreza, desenvolvimento econômico e coesão social são utilizadas com ênfase pelas 4 (quatro) agências para definir as prioridades e estratégias da política de Educação Infantil aos países periféricos. Verificou-se nos documentos pesquisados que as agências, por meio destas categorias, atribuem a este atendimento educativo funcionalidades, muitas vezes, políticas e ideológicas.

Conforme os apontamentos das referidas agências, a Educação Infantil tem a função de: tornar a criança um adulto plenamente produtivo; facilitar a

progressão para o nível escolar primário; reduzir as taxas de repetência; facilitar a incorporação das mulheres no mercado de trabalho; garantir a igualdade de oportunidades; superar as dificuldades iniciais de pobreza. Enfim, conforme as orientações das agências multilaterais, investir na Educação Infantil contribui efetivamente para reduzir a pobreza e fortalecer as economias nacionais dos países periféricos, dentre eles, o Brasil. Trata-se de uma tarefa não para o Estado, mas sim para a cooperação internacional, suas lideranças e, acima de tudo, para as comunidades locais, que, atribuindo tarefas aos pais e familiares, propiciam a “participação”, garantindo melhores condições de vida para as crianças e, também, para suas famílias.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL APÓS 1990

Analisar as políticas públicas para a Educação Infantil do Brasil, após 1990, requer que se abordem fontes históricas da legislação educacional e também, os principais aspectos do cenário nacional do referido período. Os documentos apresentados nesta seção são analisados a partir da relação da Educação Infantil com o movimento da história construída e estabelecida pelos homens na sociedade capitalista. Para tanto se faz necessário discutir o contexto histórico nacional em que foi produzida a legislação, como a reforma do Estado brasileiro e a reforma da Educação, e, a partir daí, apresentar a referida legislação que organiza a Educação Infantil no Brasil após os anos de 1990.

Esta abordagem vincula-se à concepção de Educação presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.9394/96, que conceitua a Educação, entendendo-a enquanto processos formativos da pessoa humana.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1997b).

Esta concepção ampliada de Educação, ao abranger os processos formativos, permite que a mesma não seja restrita à Educação escolar, mas também a várias outras instâncias sociais que, de uma maneira ou de outra, educam e formam a pessoa humana. Faz-se necessário esclarecer que esta concepção ampliada entende que a Educação deve se desenvolver “necessariamente” em instituições próprias e não apenas “predominantemente”, como declara o parágrafo primeiro da Lei:

Art. 1º - [...]

§ 1º - Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º - A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (BRASIL, 1997a).

Quanto à Educação escolar, a lei esclarece que a mesma deve construir-se de forma contextualizada, levando-se em conta o princípio educativo do trabalho. Cabe, portanto, esclarecer que, na perspectiva desta pesquisa, o princípio educativo do trabalho não se refere a formar mão-de-obra sob a ótica do mercado, mas sim a formar o homem trabalhador e cidadão, que possa, a partir do acesso aos saberes acumulados historicamente¹, construir condições de poder transformar a realidade na qual está inserido.

A preocupação em esclarecer as definições quanto ao conceito de Educação se justifica a partir do entendimento de que a mesma é efetivada por homens, que são atores, sujeitos e indivíduos reais e, por isso, estabelecem relações materiais e históricas entre si². Diante disso, a presente concepção de realidade humana é aquela que considera o homem como síntese das relações sociais.

Diante de uma concepção clara de Educação, de um olhar sobre o sistema estrutural de sociedade, da forma atual do Estado e da Educação após os anos de 1990, é possível chegar ao entendimento de que a política pública brasileira é construída e implementada num projeto burguês de sociedade que atrela aos ditames do capital financeiro internacional as diversas dimensões da vida social, dentre estas a Educação. Somente sob o entendimento deste contexto, com as mediações de totalidade necessárias, é que se torna possível compreender a política nacional para a Educação Infantil.

¹ Esta concepção de trabalho educativo pauta-se na concepção de Saviani (1997, p.11) a qual afirma que [...] o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens.

² Conforme Marx e Engels (2006, p.56) “os homens estabelecem uma dependência material entre si, condicionada pelas necessidades e pelo modo de produção – dependência material dos homens que é tão antiga como eles próprios e a qual assume sempre novas formas e apresenta, pois, uma história”.

3.1 O CENÁRIO DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL

O final do século XX e o início do século XXI foram períodos marcados por profundas mudanças no campo econômico, político, social, cultural e ideológico em nível mundial. Conforme já verificado na seção anterior, as mudanças são marcadas pela mundialização do capital, momento em que a sociedade vive um movimento cíclico de acumulação, tendo como principal meio de produção o capital e suas diferentes formas. Estas mudanças se configuram em ordem estrutural e demonstram a capacidade do capital em manter relações de classe, constituídas no desmantelamento das políticas sociais. O Programa de Ajuste Estrutural (PAE), implementado nos países periféricos, é a demonstração da grandeza e do poder das mudanças necessárias a favor do capital. Investigar a política para a Educação Infantil, no Brasil, após os anos de 1990, requer que se estabeleça um olhar sobre este contexto histórico brasileiro, o que implica em entender os aspectos principais da reforma do Estado, da reforma da Educação e da contextualização da Educação Infantil brasileira.

A partir dos anos de 1995, o Estado brasileiro iniciou seu processo de reformas, efetivando-as, em grande escala, no campo educacional e adotando mudanças nacionais, instituídas diante dos parâmetros e condições das orientações propagadas nos poderes hegemônicos internacionais. Neste cenário, os organismos internacionais se constituíram como protagonistas, passando a ter o papel de tutelar a reforma.

O Estado brasileiro já passou por diversas reformas no decorrer de sua história. Entretanto, aquela instituída a partir dos anos de 1990 constituiu mudanças extremamente desfavoráveis às políticas sociais brasileiras, dentre estas as políticas educacionais, isto porque tinha, como foco principal, engendrar no espaço brasileiro o projeto neoliberal de sociedade. A justificativa dos defensores da reforma do Estado brasileiro era de que o Brasil vivia uma crise e que esta crise era também uma crise do Estado, fazendo-se necessário, portanto, um “Estado forte”.

A concepção de Estado, explicitada na seção anterior, é aquela que o considera como a instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe. Consequentemente, este Estado pode ser considerado um Estado de Classe³.

Na perspectiva de Poulantzas (1985), o fundamento da concepção de Estado estaria nas relações de produção e na divisão social do trabalho. O Estado tinha um papel essencial nas relações de produção das classes sociais, e não o fazia por meio da repressão física, mas efetivava seu poder por meio de consensos necessários à reprodução da ideologia dominante. Tal ideologia invadia os aparelhos de Estado assim como o papel dos “aparelhos ideológicos do Estado”, pertencentes formalmente ao Estado ou a outro jurídico privado como a Igreja, a escola, a mídia, entre outros. Desta foram estes passavam a ter a função de elaborar, apregoar e reproduzir os consensos. Essa dinâmica se desdobrava diretamente na constituição e na reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe.

A análise de Estado é complementada por Poulantzas (1971) como sendo de classes. Para ele, o Estado, enquanto promotor de consenso a favor das classes dominantes, mantinha uma desorganização política das classes dominadas, apresentando-se como uma unidade do povo-nação, causando aos olhos das classes dominadas uma ocultação do seu caráter de classe.

Para o autor Décio Saes (1998), o Estado, em todas as sociedades divididas em classes, era a organização especializada na função de moderar a luta entre as classes antagônicas, garantindo, por esse modo, a conservação da dominação de classe. O Estado, segundo este autor, era o conjunto de instituições que conservam a dominação de uma classe por outra. Sendo assim, o Estado, na sociedade contemporânea, era um Estado burguês. Para assegurar sua conservação, este constituía mecanismos ideológicos para desorganizar as classes populares, reorganizando-as enquanto indivíduos juridicamente formadores do “Povo-Nação”,

³ Concepção defendida pelo marxismo (BOTTOMORE, 2001, p.133).

[...] é o Estado burguês que cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalistas. É neste sentido que o Estado burguês organiza de um modo particular – o modo burguês – a dominação de classe: as condições ideológicas por ele criadas definem um tipo particular de dominação de classe, a dominação burguesa (SAES, 1998, p.50).

O papel do Estado evidencia-se na sociedade capitalista enquanto articulador e normatizador das diversas demandas. É por meio das políticas públicas que este demonstra sua materialidade, sendo, ainda, aquele que define os projetos de governo por meio de programas e políticas voltadas para os setores específicos da sociedade. Diante disso, faz-se necessário pensar que as políticas para a Educação Infantil, no Brasil, após 1990, são produzidas a partir da concepção de Estado de classes (POULANTZAS, 1985) ou de Estado burguês (SAES, 1998) e que estes perfis determinam as orientações e as concepções para a política de Educação Infantil no Brasil após 1990.

Na perspectiva de Saes (2001), as políticas estatais brasileiras orientadas pelo Estado burguês, a partir dos anos de 1990, se caracterizavam como neoliberais, com inspiração no Liberalismo clássico do século XVIII. “[...] é considerada neoliberal toda ação estatal que contribua para o desmonte das políticas de incentivo à independência econômica nacional, de promoção do bem-estar social (Welfare State), de instauração do pleno emprego (Kenesianismo) e de mediação dos conflitos socioeconômicos” (SAES, 2001, p.82).

Esse desmonte indicado se configura pela implementação de três políticas estatais específicas: a privatização⁴ das atividades estatais; a política de desregulamentação⁵ e a abertura da economia⁶ ao capital internacional. “[...] A implementação destas políticas implica uma mudança no padrão de intervenção

⁴ No sentido estrito é a transferência de empresas estatais para a propriedade privada. “Aquisição ou incorporação de uma companhia ou empresa pública por uma empresa privada” (SANDRONI, 1996, p.429).

⁵ Eliminação de barreiras de mercado. “[...] redução da participação do Estado direta ou indireta na economia e nos mercados baseada na tese de que as empresas, os preços e a alocação de recursos são controlados e administrados mais eficazmente pelas forças do mercado do que por regulamentos governamentais” (SANDRONI, 1996, p.129).

⁶ Ou abertura comercial: trata-se de auto-regulação do mercado sem interferência estatal. “[...] não há lugar para a ação econômica do Estado, pois este deve apenas garantir a livre concorrência entre as empresas e o direito a propriedade privada” (SANDRONI, 1996, p.282).

do Estado capitalista na economia [...]”. No entanto, existe a possibilidade de uma intervenção intercalada com “resistências” da classe trabalhadora, o que faz com o Estado pratique “políticas neoliberais possíveis” nas condições socioeconômicas e políticas vigentes (SAES, 2001, p.82).

Foi neste contexto de Estado que, nas eleições de 1994, o governo brasileiro, governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, resultou de uma vitória eleitoral de ampla frente conservadora, composta de segmentos diversos das classes dominantes, da maioria da classe média e de um contingente considerável e importante das classes populares. Esta política estatal exprimia que sua implementação se daria pelas diversas vias (Executivo, Congresso, entre outros) pautada numa estratégia neoliberal. Esta estratégia se desdobrou num conjunto de atitudes tomadas pelo Governo Federal⁷.

Ressalta-se a importância de destacar o contexto da implementação das estratégias neoliberais a partir de 1995, no governo FHC já que foi, durante este governo, que se iniciou a difusão de um grande consenso nacional em torno da reforma da aparelhagem estatal. Esta reforma instituiu-se por meio do “Plano Diretor da Reforma ao Aparelho do Estado”, implantado pelo “Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare – em 1995. Este Ministério tinha como titular Luiz Carlos Bresser Pereira, apresentado como autor do documento que oficializou a reforma do estado brasileiro” (PERONI, 2003, p.58).

Dentre os objetivos principais da reforma, o Mare explicita que a administração pública do Estado deveria deixar de ser burocrática, rígida e ineficiente, passando a uma “administração pública gerencial”⁸, tornando-se flexível e eficiente. O Estado deveria ser orientado pelos valores de “eficiência” e

⁷ “[...] Em primeiro lugar, o novo governo fixou um extenso programa de privatizações. Em segundo lugar, ele assumiu, dentro do Parlamento, a condução de luta por uma ampla reforma constitucional de feição claramente neoliberal; quebra de monopólios estatais (como os de petróleo e das telecomunicações), “saneamento” da Previdência social e da administração pública (implicando a liquidação de direitos conquistados, respectivamente, pelas classes trabalhadores e pela massa do funcionalismo público) etc. Em terceiro lugar, o governo federal tomou medidas conducentes à abertura da economia brasileira ao capital internacional, como a assinatura, perante a Organização Mundial do Comércio, de protocolo que na prática abre o sistema financeiro nacional a novos bancos estrangeiros” (SAES, 2001, p.85).

⁸ Expressão utilizada no documento oficial da reforma do Estado indicando uma nova forma de administração para o Estado brasileiro (BRASIL, 1995, p.15-16).

de “qualidade” na prestação dos serviços públicos, buscando desenvolver uma cultura gerencial nas suas organizações⁹.

Um dos princípios fundamentais da reforma exigia que o Estado só deveria executar diretamente as tarefas que fossem exclusivas dele, que envolvessem o seu poder ou que aplicassem os recursos do mesmo. As tarefas não-exclusivas do Estado, dentre estas a Educação, deveriam ser encaminhadas pela publicização, ou seja, pela contratação de serviços com organizações públicas não-estatais (organizações sociais), do terceiro setor (BRASIL, 1995).

O Brasil, durante sua reforma, absorveu efetivamente as características neoliberais, num viés específico dos princípios da Terceira Via¹⁰, os quais defendiam a “reconstrução” do Estado. Neste entendimento, o Estado deixava de intervir diretamente, passando a ter grande papel regulatório, e a sociedade civil correspondia à esfera do “social”, passando a ser parceira do Estado na execução de seus serviços sociais. “[...] o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e se fortalece na tarefa de promover e regular esse desenvolvimento – que é levado a cabo pelas chamadas organizações públicas não-estatais, na execução das políticas sociais” (MELO; FALLEIROS, 2005, p.180).

Esta é uma questão muito importante no que diz respeito às políticas educacionais e, aqui em específico, a política brasileira para a Educação Infantil. A reforma do Estado brasileiro dá muita ênfase à participação efetiva da sociedade civil, à participação de organizações públicas não-estatais, as quais emergem como parceiras e responsáveis pelas políticas sociais. Neste contexto, aparece o termo “terceiro setor”¹¹, reportando-se à sociedade civil organizada, a

⁹ A proposta apresentada pelo documento se resume numa estratégia que parte da existência de quatro setores dentro do Estado: o núcleo estratégico do Estado que é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento; as atividades exclusivas do Estado que resumem os serviços que só o Estado pode realizar; os serviços não-exclusivos do Estado que é o setor em que o Estado atua com outras organizações públicas não-estatais e privadas (política de publicização); e a produção de bens e serviços para o mercado, que o setor que corresponde à área de atuação das empresas (política de privatização) (BRASIL, 1995, p.41-42).

¹⁰ Termo utilizado por Neves (2005) para definir uma expressão política, a qual se fundamenta as estratégias após a reforma do Estado brasileiro. Esta perspectiva entende-o enquanto humanizador do capitalismo, no momento em que se “reconstrói” passando a atuar em rede, dividindo as responsabilidades como o terceiro setor.

¹¹ Expressão utilizada para se referir a sociedade civil organizada abrangendo movimentos sociais, organizações não governamentais e outras entidades sem fins lucrativos (MELLO; FALLEIROS, 2005, p.183).

uma outra esfera da vida em sociedade, diferente de Estado e de Mercado. A atuação do “terceiro setor” implica um fortalecimento da sociedade civil. “[...] Estão inclusas no chamado terceiro setor organizações não-governamentais (ONGS), Instituições filantrópicas, fundações empresariais e associações comunitárias” (MELO; FALEIROS, 2005, p.183).

A partir desta concepção de “terceirizar”¹² as políticas públicas, por meio da reforma, ficam claras a deslegitimação do Estado enquanto executor de políticas públicas e sua retirada no campo dos direitos sociais como Educação, Saúde, Trabalho, Lazer, Segurança, Previdência Social, entre outros, os quais são garantidos na Constituição Federal de 1988 no seu art.6º como direitos fundamentais do homem.

É preciso assinalar que esta retirada do Estado, não o coloca como mínimo no controle, ao contrário, a regulação diante das políticas se faz primordial para o controle diante dos rumos tomados pela sociedade. Ao olhar a reforma do Estado brasileiro, nos anos de 1990, bem como seus fundamentos para redução da atuação diante das políticas públicas, é possível verificar a atribuição constante dos termos: sociedade civil, terceiro setor, cidadania, participação ativa, entre outros, evidenciando exatamente a crescente responsabilização dos direitos sociais pela comunidade. Também é oportuno citar a utilização de termos vindos do modelo gerencial de administração pública como: flexível, eficiente, qualidade, produtividade e autonomia (PERONI, 2003, p.60).

Entender a concepção de Estado e o contexto da reforma do Estado brasileiro após os anos de 1990 é condição necessária para se compreender como a reforma educacional e as políticas públicas para a Educação Infantil são constituídas neste período histórico. O Estado é o principal referente no plano mais concreto das políticas públicas, considerando os recursos de poder que operam na sua definição. O Estado brasileiro, sob a ótica neoliberal, entende a política educacional como um meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho segundo as necessidades do próprio capitalismo ao passo que as

¹² Prática de contratar externamente produtos e serviços. O objetivo é reduzir custos de produção. No caso de terceirizar as políticas públicas, trata-se de responsabilizar o terceiro setor pela efetivação das mesmas com intuito de redução efetiva de custos públicos (SANDRONI, 1996, p.516).

políticas de direitos sociais¹³ são consideradas de custo oneroso à máquina governamental, por exigir maiores receitas.

A política educacional caminha na perspectiva de ampliação de oportunidades, sendo considerada um dos fatores importantes para a redução das desigualdades sociais, pois pode dar ao cidadão a capacidade de ser competitivo frente à ordem mundial. Neste contexto, a Educação passa a se destacar como um dos principais determinantes da competitividade entre os países. Destaca-se o discurso de que é preciso apropriar-se das tecnologias em todas as esferas e que, para garantir a sobrevivência diante da concorrência do mercado, o cidadão do século XXI deve dominar os “códigos da modernidade”. Atribui-se à Educação o condão de sustentação da competitividade, delineando e influenciando a construção de políticas educacionais para o Brasil.

A implementação do ideário das organizações internacionais teve início no governo Itamar Franco com a elaboração do Plano Decenal para a Educação. Em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, acontecia a “Semana Nacional de Educação para Todos” com intensa participação de órgãos governamentais das três esferas de governo, assim como da sociedade civil. Efetivava-se, então, o Plano Decenal de Educação para Todos, cuja elaboração, coordenada pelo Ministério da Educação – MEC¹⁴, distinguiu-se dos planos anteriores porque não se reduzia a normas de distribuição de recursos e também porque não se referia à educação como um todo, mas apenas àquela fundamental. Para Saviani (1999, p.80) “[...] o foco central do ‘plano’ é o ensino fundamental abrangendo, também, a Educação Infantil, em especial a sua segunda etapa correspondente à faixa etária dos quatro aos seis anos, isto é, a fase pré-escolar”.

A implementação, no Brasil, das orientações da Declaração de Educação para todos assim como a das demais orientações de ordem internacional que vieram no decorrer dos anos de 1990, iniciaram-se a partir do Plano Decenal no governo de Itamar Franco, tendo continuidade com o governo FHC e o governo Lula, sucessivamente.

¹³ Conforme a Constituição Federal de 1988 art.6º, são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

¹⁴ Será utilizada a sigla “MEC”, no decorrer desta pesquisa, para se referir ao Ministério de Educação e Cultura.

Entretanto, esta influência, enquanto reforma de fato, acontece no governo FHC a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Conforme Shiroma (2004), a partir dos anos de 1990, muitos intelectuais e políticos manifestaram-se como defensores da reforma educacional brasileira. No início dos anos de 1990, Guiomar Namó de Mello que, neste contexto, tornava-se assessora do Banco Mundial e integrava o CNE, publicou um livro intitulado “Social-democracia e educação: teses para discussão”, no qual defendia a idéia de que o Estado não precisava assumir as políticas sociais visto que estas deviam ser papel do “público não-estatal”. Desta forma Guiomar defendia uma verdadeira “revolução educacional” com o slogan: “mais cidadania, melhor governo, menos Estado”.

Logo mais adiante, em 1993, a autora lançou outra obra, propondo aos educadores brasileiros as idéias da CEPAL no que se refere à Educação, sob o título: “Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio”. O próprio MEC publicara para os educadores uma síntese do documento da CEPAL: “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”, sob o título de “Textos básicos para a reforma educacional”. Produções do Governo Federal para a Educação Brasileira se desdobraram no decorrer da referida década quanto aos elementos orientados pelos documentos dos organismos internacionais. “[...] A Secretaria de Educação Fundamental publicou a série “Atualidades Pedagógicas”, tratando de temas como autonomia, gestão, avaliação, formação de professores [...]” (SHIROMA, 2004, p.83).

O Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho, publicou um documento intitulado “Questões Críticas da Educação Brasileira”, o qual significou alicerce à elaboração das políticas educacionais que o sucederam. O referido documento deixava claro seu objetivo educacional: adequar a Educação brasileira às novas exigências do mercado internacional e do interno e, em especial, a consolidação do processo de formação do cidadão produtivo. Para a Educação básica, o documento propunha:

1. reestruturação de currículos e melhoria dos livros didáticos;
2. revisão dos conteúdos curriculares [...];
3. implantação do sistema nacional de avaliação [...];

4. aplicação anual dos exames com divulgação ampla dos resultados [...];
5. expansão do atendimento ao pré-escolar [...];
6. maior autonomia da unidade escolar [...];
7. maior articulação entre a rede de escolas de Ensino Médio e o setor produtivo. [...] (SHIROMA, 2004, p.79).

Faz-se necessário, entretanto, destacar o que se refere à Educação “pré-escolar” e observá-la sob o olhar de Shiroma (2004, p.79), ao qual o documento citado enfatiza:

[...] 5. expansão do atendimento ao pré-escolar para oferecer a todos as mesmas oportunidades de sucesso e progressão escolar, desde as primeiras séries. As iniciativas comunitárias consideradas habilitadas devem ser apoiadas, eximindo o Estado, nesse momento, da construção de uma rede de pré-escolas.

Fica claro, na citação acima, que a Educação “pré-escolar” foi uma preocupação do Governo Federal naquele momento, na perspectiva de se garantir progressão desde as primeiras séries. As iniciativas comunitárias deveriam ser apoiadas para que o Estado não tivesse que se preocupar em promover este atendimento.

O foco percebido quanto à Educação básica no referido documento é que a prioridade da Educação, em 1995, no Brasil, fundamentava-se em possibilitar novas competências ao trabalhador a fim de inseri-lo no mercado de trabalho. Tais competências designavam atributos de ordem subjetiva e de difícil mensuração como: “[...] maior capacidade de absorção e agilidade de raciocínio, capacidade de comunicação e de tomar decisões sobre assuntos diversos, criatividade, capacidade e adaptação e trabalho em grupo” (SHIROMA, 2004, p.81-82).

No contexto daquele período, o primeiro mandato do presidente FHC apresentava o programa educacional “Acorda Brasil: Está na Hora da Escola”¹⁵, o qual destacava cinco questões pontuais da política educacional instituída nos anos de 1990: a) distribuição de verbas diretamente para as escolas; b) melhoria da

¹⁵ Resumo realizado pela pesquisa para destacar os pontos relevantes para o tema proposto do programa “Acorda Brasil: Está na Hora da Escola” (BRASIL, 1996).

qualidade dos livros didáticos; c) formação de professores por meio da Educação a distância; d) reforma curricular (PCNs¹⁶ e DCNs¹⁷); e) avaliação das escolas (BRASIL, 1996).

É possível perceber que o referido programa se desdobrava nas mesmas orientações verificadas nos documentos dos organismos internacionais, dentre eles: financiamento, formação de professores, currículo, avaliação e gestão. Evidencia-se, portanto, a busca por entender as articulações e as mediações que constroem o contexto de implementação das orientações internacionais para a Educação do Brasil e as suas relações com as políticas educacionais brasileiras.

Há que se referir à questão do financiamento da Educação nacional. O Fundef, que vigorou de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006, teve como princípio básico disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no Ensino Fundamental, no Municipal e no Estadual de modo a possibilitar um padrão mínimo de qualidade. Entretanto, inspirado em orientações internacionais como a de priorizar o Ensino Fundamental, o Fundef apenas redistribuiu uma parte dos impostos que já eram vinculados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino – MDE. Embora o Fundef tenha sido uma iniciativa do Governo Federal, a complementação financeira da União foi mínima.

Quanto ao financiamento da Educação Infantil, é preciso destacar a inviabilidade que a Emenda Constitucional n.14, promulgada em 12 de setembro de 1996, causou-lhe. A referida Emenda, instituída antes mesmo da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.9394/96, veio oficializar, com a apresentação do Fundef, a prioridade ao Ensino Fundamental não se referindo à Educação Infantil.

[...] Art. 60.

Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere ao caput do art.212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1997a, p.78).

¹⁶ Parâmetros Curriculares Nacionais.

¹⁷ Diretrizes Curriculares Nacionais.

O Fundeb, validado com a Medida Provisória n.339 em dezembro de 2006, ao substituir o Fundef, não trouxe recursos novos à Educação nacional como um todo, apenas promoveu uma redistribuição diferenciada que não chegava a resolver o problema do financiamento da educação brasileira¹⁸. Conforme Saviani (2007, p.93) “[...] a ampliação dos recursos permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais”.

Em 2002, no primeiro mandato do governo, o presidente Lula lançou o Programa “Uma Escola do Tamanho do Brasil”¹⁹, com o objetivo de “qualificar a Educação básica como direito social”. Destacavam-se como desafios específicos do Programa a democratização do acesso à Educação e garantia de permanência na mesma; a qualidade social da Educação e a democratização da gestão. Nas ações por níveis e modalidades, o programa mantinha o foco na política de Formação Continuada dos Profissionais da Educação, no Programa Nacional do Livro Didático, no Programa Nacional de Alimentação Escolar, no Sistema de Avaliação da Educação Básica, entre outros. Tais programas manifestavam uma preocupação com a Educação brasileira, voltada para os recursos humanos, para o currículo, para a merenda escolar e para o sistema nacional de avaliação e verificação de resultados (BRASIL, 2003).

As políticas educacionais, realizadas no governo Lula, davam plena continuidade às políticas implementadas no governo FHC no que diz respeito, a formar um novo tipo de intelectual, a re-politizar a classe trabalhadora, a introduzir reestruturação curricular da Educação básica adequada aos ditames internacionais, com plena fomentação dos programas de responsabilidade empresarial e da sociedade civil, voltados para a melhoria da escola pública.

A Educação Infantil, a partir da reforma educacional brasileira, passou a ser pensada sob a ótica das políticas econômicas e educacionais, sob o eixo da prioridade absoluta de investimentos públicos no Ensino Fundamental e sob a

¹⁸ Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o Fundef era capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do Fundef (n.9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional [...] a dívida do governo federal com o Fundef tendo em vista a Lei n.9424 alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006 (DAVIES, 2006, p.757).

¹⁹ Este resumo foi realizado pela pesquisa enfatizando o que é primordial para o tema proposto (BRASIL, 2003).

proposta de programas “não-formais” com baixo investimento público para aquela. A reforma atendia, basicamente, a focalização dos gastos públicos no Ensino Fundamental, a descentralização traduzida na municipalização, a privatização, constituindo serviços educacionais, enquanto consumo e a desregulamentação, e estabelecendo que o Estado abria mão do processo, mas controlava o produto no que se referia aos currículos nacionais e à avaliação dos resultados. No campo específico das políticas para a Educação Infantil, a partir do contexto das reformas, destacavam-se a participação e a intervenção de diferentes segmentos como Estado, Congresso, partidos, sindicatos e especialistas nas escolhas referentes aos caminhos da mesma. Entretanto, havia uma participação muito acentuada das agências multilaterais.

Conforme já explicitado nesta seção, o cenário histórico da Educação brasileira, em seu sentido amplo, contou com um programa político específico – o Programa da Terceira Via. Esse programa político se difundiu a partir de novas idéias e práticas para a construção de uma “nova pedagogia da hegemonia”, termo este que vinha explicar as “novas estratégias educadoras do Estado” para legitimar socialmente a hegemonia burguesa na sociedade contemporânea. O Estado, partindo de um modelo em processo que negava o conflito de classes, perpetuava as relações de exploração, efetivando “[...] uma educação para o consenso sobre os sentidos de democracia, cidadania, ética e participação adequados aos interesses privados do grande capital nacional e internacional” (NEVES, 2005, p.15).

A Terceira Via foi inserida no contexto brasileiro de reforma do Estado diante da necessidade de se criar uma nova interpretação da sociedade, “reconstruindo” o Estado e adequando-o ao contexto de ampliação do capitalismo. Os grupos defensores da Terceira Via faziam críticas às teses mais ortodoxas do neoliberalismo, justificando que estas comprometiam seriamente a “coesão social”. Legitimaram-se, a partir da Terceira Via, a “renovação e o re-ordenamento da sociedade civil”. Afirmava-se que o Estado devia dirigir a sociedade civil a partir de certas diretrizes, exigindo que a mesma trabalhasse em parceria com ele; se organizasse por grupos de interesses; potencializasse as comunidades na resolução de seus próprios problemas e estimulasse o pacto social para a solução pacífica dos conflitos. Isto veio configurar uma nova sociedade civil, a “sociedade

civil ativa”. Nesta perspectiva, a noção de comunidade devia ser aquela que buscasse a coesão social, resgatando formas de solidariedade, de colaboração e de harmonização entre as classes sociais. A prática devia ser a de empreendedorismo social e a de ação voluntária entre os indivíduos. A ação Estatal, mais flexível e menos burocrática, buscava dois objetivos: “[...] impulsionar a economia capitalista e re-politizar a política” (LIMA; MARTINS, 2005, p.58).

[...] Seu mais expressivo indicador é a defesa da parceria entre público e privado, destinada tanto ao incentivo à eficiência e agilidade do mercado quanto à cobertura de um amplo leque de ações que envolvem as empresas e as chamadas organizações não governamentais [...] destaca-se também a necessidade de criação de uma nova subjetividade e de novos sujeitos políticos coletivos, com as tarefas de assumir as responsabilidades sociais até então restritas à aparelhagem estatal, eliminar as resistências sociais à ordem burguesa e disseminar valores caros a essa doutrina. É nesta direção que o Estado da Terceira Via assume sua função educativa (LIMA; MARTINS, 2005, p.59).

Diante desta perspectiva de política neoliberal de Terceira Via é que as políticas públicas sociais, entre elas as educacionais, foram constituídas. Tais questões passaram a ser vistas sobre o “indivíduo”, sendo o desemprego e a pobreza, por exemplo, interpretados como infortúnios ou consequência da incapacidade individual. Neste entendimento de que o indivíduo era o responsável pela sua situação econômica e social, articulava-se o “empoderamento”, ou seja, o ato de potencializar o que a classe trabalhadora tinha de valioso: a força de trabalho. Isto quer dizer que a solução para as mazelas existentes no país deviam ser buscadas no próprio indivíduo, na mobilização social, nas parcerias com o Estado e em outras organizações da sociedade civil, e não, obviamente, nas políticas universalizantes (LIMA; MARTINS, 2005).

[...] as reformas educacionais brasileiras já implementadas ou em processo de implantação visam, do ponto de vista técnico, à formação de um homem empreendedor e, do ponto de vista ético-político, à formação de um homem colaborador, características essenciais do intelectual urbano na atualidade, nos marcos da hegemonia burguesa. Esse intelectual urbano de novo tipo a ser

formado pelo sistema educacional sob a hegemonia burguesa na atualidade deverá apresentar uma nova capacitação técnica, que implique uma maior submissão da escola aos interesses e necessidades empresariais e uma nova capacidade dirigente, com vistas a “humanizar” as relações de exploração e de dominação vigentes (NEVES, 2005, p.105).

Num discurso de coesão da paz, a Terceira Via sustentava-se em consensos que ninguém questionava como: paz, solidariedade, tolerância, luta contra a pobreza, entre outros. No entanto, ao se eleger a pobreza como causa, acabava-se por esquecer que se havia pobreza, havia riqueza, ou seja, uma sociedade desigual, uma sociedade de classes.

Atrelada ao contexto internacional, à Educação, no contexto brasileiro, é atribuída a tarefa de dar sustentação à competitividade, adequando-se às novas exigências do mercado. O foco é garantir o acesso ao Ensino Fundamental e à Educação básica, promovendo uma Educação que forme o cidadão produtivo. A Educação pré-escolar aparece como parte da Educação básica na perspectiva dos governos, contudo passa a ser pensada sob a ótica de políticas econômicas, proposta por programas não-formais e com baixo investimento público.

Embora garantida na legislação como parte integrante da Educação básica, a Educação Infantil brasileira se efetiva na atualidade com um atendimento limitado às condições da municipalização com recursos financeiros, na maioria das vezes, insuficientes. Municipalização, nesta pesquisa, refere-se ao processo de adequação dos municípios para efetivar o atendimento à Educação Infantil conforme determinam a Constituição Federal no artigo 211 § 2º e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9394/96 art.11º.

A situação do atendimento municipal tem combinado esta conquista à fragmentação e à precariedade das políticas públicas. Muitos municípios têm inaugurado creches, atendendo crianças de até três anos de idade e expandindo este atendimento de cima para baixo, ou seja, para as crianças de seis anos, depois para as de cinco e, assim, sucessivamente. Esta realidade confirma a necessidade de uma política nacional para a Educação Infantil, que garanta recursos e atendimento de qualidade a todas as crianças brasileiras.

O direito à Educação Infantil no Brasil, consagrado com a publicação da Constituição Federal de 1988, respondia às movimentações sociais que reivindicavam maior atenção às questões da infância. Num momento de democratização do País, no final dos anos de 1980, após o fim do regime militar, reconheceu-se a Educação de zero a seis anos, em “creches e pré-escolas”, como dever do Estado a ser cumprido nos sistemas de ensino:

Art. 208 – O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:
[...].
IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade [...] (BRASIL, 1989, p.100).

A Carta Magna esclarecia que ficava a cargo dos municípios o referido atendimento, alterando, com a Emenda Constitucional n.14, a nomenclatura “pré-escolar” para “Educação Infantil”: art. 211 § 2º - “[...] os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil”.

Ao se reconhecer que há, muitas vezes, distância entre o que a legislação garante e o que a realidade educacional brasileira vive, percebe-se que se faz necessário, neste trabalho, explicitar a base legal da Educação Infantil para que se possa compreender, debater e questionar os caminhos deste nível de ensino. Somente reconhecendo a importância de tal fonte histórica, que é a legislação educacional, é que se atinge o conhecimento da história da Educação, compreendendo, desta forma, os cenários e as articulações que constroem a política da Educação Infantil brasileira.

Em face disto, há que se enfatizar que a década de 1990 constituiu novos marcos para a Educação Infantil na legislação como a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – em 1990 e a LDB em 1996. Estas publicações consolidaram-se com extrema relevância para a população infantil naquele momento histórico.

O Estatuto, Lei n.8.069/90, possibilita às crianças e aos adolescentes brasileiros a condição de serem sujeitos de direito. Dispondo sobre uma doutrina de “proteção integral”, estabelece à criança e ao adolescente garantias de prioridade absoluta enfatizando direitos fundamentais, dentre eles a Educação Infantil:

Art.53: a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...]

Art. 54: é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
[...]

IV- atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

A partir da publicação do ECA, as crianças de zero a seis anos passaram a experimentar uma diferença substancial em suas vidas, avanço este percebido, principalmente, na concretização dos Conselhos Municipais e dos Conselhos Tutelares, os quais atuam na defesa aos direitos reconhecidos pelo Estatuto. Entretanto o ECA não apaga a situação de pobreza e mortalidade infantil vivida por muitas crianças brasileiras. A solução para este problema não se dá no plano individual, ou na pesquisa, ou nos movimentos sociais (apesar de serem fundamentais) já que a origem desta situação da infância se encontra na desigualdade estrutural. “[...] porém, sabe-se também que o problema específico da infância e da adolescência existe e é acentuado pela omissão do Estado e pela falta de políticas sociais [...]” (KRAMER, 2003, p.17).

Nesta trajetória da legislação para a Educação Infantil, faz-se importante referir-se à publicação da LDB, Lei n.9394/96, que tratou da Educação Infantil, inovando e definindo-a como primeira etapa da educação básica.

Art.21: a educação escolar compõe-se de:

I- educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II- ensino superior (BRASIL, 1997b).

A LDB (BRASIL, 1997b) pode ser considerada uma conquista histórica às crianças de zero a seis anos pois, no plano legal, integra “creches e pré-escolas” e retira as crianças brasileiras do atendimento vinculado a órgãos assistenciais, definindo-o como especificamente educativo.²⁰

Há que se referir aqui, também, às questões relativas à função da Educação Infantil pois, desde a publicação da Constituinte (1988), a mesma vem

²⁰ O estudo da LDB será aprofundado no final desta seção.

sendo discutida entre professores, pesquisadores e intelectuais da área. O “cuidar e educar” é uma expressão entendida, nesta pesquisa, como a que emprega a LDB/1996, ou seja, função complementar e indissociável de pensar a Educação Infantil. Tal função tem sido o objetivo e a especificidade da Educação de zero a seis anos de idade nos documentos legais de referência curricular para este nível de ensino. Há que se assinalar que a Educação Infantil tem se construído entre políticas públicas, documentos legais, produções científicas e relatos de profissionais da mesma, na busca incessante de delinear sua verdadeira especificidade.

O discurso oficial incorporou o educar / cuidar, como fez com outros conceitos, em outros momentos da história. No entanto, há textos que mencionam educar / cuidar, supondo [...] tratar-se de um só processo; outros se referem a educar e cuidar, assumindo [...] que se trata de duas dimensões; outros, ainda, falam de educação e de cuidado infantil aproximando esta expressão de educação e desenvolvimento infantil (KRAMER, 2003, p.76).

É fato que, além de apresentar alguns avanços no aspecto legal, a Educação Infantil se destaca também enquanto prática pedagógica, no sentido de buscar construir-se, atendendo as necessidades específicas de desenvolvimento e de promoção intelectual da criança brasileira. Conforme considerações de Kramer (2003), a Educação Infantil deve se firmar não somente como direito social mas também como direito humano da criança de zero a seis anos:

[...] os movimentos em torno da Constituinte de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, pela LDB de 1996, as constituições estaduais, as leis orgânicas municipais têm como “mote”, têm como direção, se projetam para a afirmação da igualdade de todas as crianças de zero a seis anos de o reconhecimento de suas diferenças. [...] as políticas de infância são cruciais por que a educação da criança é um direito – não só social, mas um direito humano (KRAMER, 2003, p.56)

Nas palavras de Kramer (2003), no Brasil, cuja maior parte da população foi expropriada dos bens básicos, a educação da criança pequena é direito social porque significa uma das estratégias de ação (ao lado do direito à saúde e à assistência) no sentido de combater a desigualdade e é também direito humano

porque representa uma contribuição, dentre outras, no contexto de violenta socialização urbana, que se configura como essencial para que seja possível assegurar uma vida digna a todas as crianças. Estabelece-se, desta forma, a necessidade da efetivação de políticas públicas para a Educação Infantil que efetivem este atendimento como direito social e humano e que dêem conta da realidade vivenciada pela população infantil brasileira.

Verifica-se, nos estudos realizados neste item da pesquisa, que a Educação brasileira, e aqui em específico a Educação Infantil, é efetivamente determinada por políticas públicas de natureza neoliberal, assumidas na reforma do Estado e na da educação brasileira. O Estado de classe, ou burguês, assume uma administração pública gerencial, absorve efetivamente as características neoliberais e, a partir dos princípios da Terceira Via, passa a “terceirizar” as políticas públicas, explicitando sua deslegitimação enquanto executor de políticas públicas e sua retirada no campo dos direitos sociais como a Educação.

A reforma da Educação, justificada pela necessidade de se adequar a Educação brasileira às novas exigências do mercado internacional e do interno, articula a consolidação do processo de formação do cidadão produtivo, dando sustentação à competitividade e às novas exigências do mercado. Em cumprimento ao compromisso assumido internacionalmente com a Declaração de Jomtien, o foco é garantir o acesso ao Ensino Fundamental, satisfazendo as Necessidades Básicas de Aprendizagem. A reforma educacional brasileira se desdobra nos mesmos aspectos indicados nos documentos dos organismos internacionais, dentre eles: financiamento, formação de professores, currículo, avaliação e gestão.

A Educação Infantil, na perspectiva da reforma do Estado e da Educação, passa a ser pensada sob a ótica de políticas econômicas, proposta por programas não-formais e com baixo investimento público. A ênfase se dá na necessidade de expansão do atendimento já que este traz benefícios à progressão escolar. A responsabilidade de tal atendimento deve ser das iniciativas comunitárias, eximindo-se o Estado disto. O governo abre mão do processo mas controla o produto no que se refere aos currículos nacionais e à avaliação dos resultados.

3.2 A LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL NO APÓS 1990

As políticas públicas são melhor compreendidas se relacionadas ao papel do Estado na sua atual forma histórica e às contradições inerentes às próprias políticas educacionais empreendidas. Vistas, no contexto global do capitalismo, quanto às suas contradições e à influência das organizações internacionais, as políticas educacionais assumem sentido histórico na sua formulação e implementação por meio do executor direto que é o Estado.

É importante assinalar o papel do MEC em relação às políticas educacionais, especificamente após os anos de 1990, no sentido de visualizar o foco e as prioridades que este ministério elegeu em determinados períodos. O MEC atuava como formulador e executor do projeto educacional do Governo Federal e diante disto, perseguia preceitos articulados à ideologia do governo do qual faz parte.

A partir da LDB (1996), o MEC passou a definir a Educação Básica como aquela composta pela Educação Infantil, pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio, tendo, como objetivo, “assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1997b). Os documentos norteadores da Educação Básica são a LDB – Lei n.9.394/96 e o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei n.10.172/2001, regidos pela Constituição da República Federativa do Brasil.

O Conselho Nacional de Educação – CNE – atua no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de Educação e efetiva ações normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação.

[...] Compete ao Conselho e às câmaras de Educação Básica e de Educação Superior exercerem as atribuições conferidas pela Lei 9.131/95. A Câmara de Educação Básica tem como atribuições analisar e emitir pareceres sobre procedimentos e resultados de processos de avaliação da educação infantil, fundamental, média, profissional e especial, deliberar sobre diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação; e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2008, p.2).

Faz-se importante compreender os aspectos principais do papel do Conselho Nacional de Educação e suas atribuições, no sentido de entender em que contexto institucional se legitimam as políticas educacionais brasileiras.

A Educação de zero a seis anos, considerada a primeira etapa da educação básica, no período entre 1995 a 2005, tinha seu ordenamento, em termos de legislação, pautado em 7 (sete) documentos, conforme mostra o quadro abaixo:

Legislação para Educação Infantil no Brasil período de 1995 a 2005	
1994	Política Nacional de Educação Infantil, aprovada pelo MEC por meio da Portaria n.1.264 em 1994.
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 20 de dezembro de 1996. Lei n.9.394/96.
1998	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, elaborado pelo MEC em 1998.
1998	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, aprovadas pela CNE/CEB com parecer n.022 em 17 de dezembro de 1998.
2000	Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, instituídas pela CNE/CEB com Parecer n.04 em 16 de fevereiro de 2000.
2001	Plano Nacional de Educação, aprovado em 9 de janeiro de 2001. Lei n.10.172/2001.
2005	Política Nacional de Educação Infantil, aprovada pelo MEC em 2005.

A legislação para a Educação Infantil representa as fontes históricas necessárias para o entendimento das políticas públicas para este nível de ensino, implementadas após os anos de 1990. Tal legislação traduz as políticas e, por isso, estudar a legislação nas fontes históricas é estudar a ação estatal nas políticas públicas, as produções e os registros dos homens no decorrer da História, enfatizando que o estudo sobre o tempo presente é também um estudo histórico.

3.2.1 Política Nacional para a Educação Infantil – 1994

Partindo do reconhecimento de que a Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, destinada às crianças de 0 a 6 anos de idade, é indispensável à construção da cidadania, o MEC viabilizava, a partir de 1993, a discussão da

“Política Nacional de Educação Infantil”, buscando subsidiar sua implementação política, instituindo uma Comissão Nacional de Educação Infantil.

Tal comissão constituiu-se, inicialmente, pelas secretarias ministeriais mais tarde incorporou outras instituições como a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, a Fundação de Assistência ao Educando – FAE e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.

A partir da instituição dessa Comissão Nacional, divulgou-se, em todo o país, a política para a Educação Infantil proposta pelo MEC, que culminou com a realização, em Brasília, em agosto de 1994, do I Simpósio Nacional de Educação Infantil. No marco do Plano Decenal de Educação para Todos, o referido evento foi cenário de diversos debates relacionados ao atendimento de zero a seis anos e da aprovação da “Política Nacional de Educação Infantil”.

Realizado em Brasília, no período de 8 a 12 de agosto, o I Simpósio Nacional de Educação Infantil teve por objetivos: analisar a situação do atendimento educacional à criança de 0 a 6 anos; divulgar a Política da Educação Infantil e consolidar parcerias com entidades governamentais e não-governamentais, visando a sua implementação; e definir as propostas da área da Educação Infantil a serem apresentadas à Conferência Nacional de Educação para Todos (BRASIL, 1994b, p.11).

A Política Nacional para a Educação Infantil²¹ foi aprovada no governo de FHC, em 20 de dezembro de 1994, por meio da Portaria 1.739/94, assinada pelo então Ministro de Estado da Educação e do Desporto, Murílio de Avellar Hingel. Na introdução do documento, enfatizava-se que a demanda por “Creches e pré-escolas” era um fenômeno comum a diversos países e vários fatores contribuíam para que houvesse expansão deste atendimento no mundo. Conseqüentemente, era preciso valorizar “[...] o avanço do conhecimento científico sobre o desenvolvimento da criança, a participação crescente da mulher na força de

²¹ O documento divide-se em: introdução; situação atual da educação infantil; diretrizes gerais (diretrizes pedagógicas e diretrizes para uma política de recursos humanos); objetivos da política de educação infantil; ações prioritárias e anexos. Descreve-se de forma resumida em apenas 48 páginas, assinado por Maria Aglaê de Medeiros Machado representante da Secretaria de Educação Fundamental, Célio da Cunha representante do Departamento de Políticas Educacionais e Ângela Maria Rabelo Ferreira Barreto representando a Coordenação Geral de Educação Infantil.

trabalho extradomiciliar, a consciência social sobre o significado da infância e o reconhecimento, por parte da sociedade, sobre o direito da criança à educação, em seus primeiros anos de vida” (BRASIL, 1994b, p.4).

O papel do MEC, na proposição de tal política, era explicitado no documento como sendo “insubstituível e inadiável” visto que formulava a Política Nacional de Educação Infantil, norteadas pelos parâmetros da Constituição, especialmente os de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade, por meio dos organismos representativos, na formulação e no controle das ações voltadas a essa Política. Explicita-se que a formulação das diretrizes gerais está baseada na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e nos debates do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996). Estes documentos legais instituem o dever do Estado em assegurar a educação da criança a partir de seu nascimento, “complementando o papel e as ações da família nessa função”.

Justificava-se que a expansão deste atendimento sem os investimentos técnicos e financeiros necessários por parte do Estado e da sociedade acarretava deterioração na qualidade daquele.

[...] A insuficiência e a inadequação de espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos (especialmente brinquedos e livros); a não-incorporação da dimensão educativa nos objetivos da creche; a separação entre as funções de educar e cuidar; a inexistência de currículos e propostas pedagógicas são indicadores importantes da baixa qualidade e do atendimento às crianças, especialmente às menores. Particularmente é grave a desvalorização e a falta de formação específica dos profissionais que atuam na área, especialmente na creche. Um número significativo dos que trabalham na Educação Infantil sequer completou a escolaridade fundamental (BRASIL, 1994b, p.13).

Fica claro na exposição acima que os investimentos necessários cabiam não somente do Estado, mas à sociedade civil e que a “baixa qualidade”, neste atendimento, vinha do fato de os educadores não terem formação específica, e diante disso, não incorporarem a dimensão educativa de creche, não integrarem as funções do educar e o cuidar, não tendo inclusive, em suas mãos, currículos e propostas pedagógicas voltadas para a qualidade.

O referido documento antecedeu a LDB (1996) e já explicitava que a Educação Infantil era a primeira etapa da educação básica, sendo um direito a que o Estado teria a obrigação de atender, dividindo-se esse atendimento por faixa etária e ressaltando-se que a Educação Infantil devia ser complementada pela saúde e pela assistência.

[...] a Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito a que o Estado tem obrigação de atender. As instituições que oferecem Educação Infantil, integrantes dos Sistemas de Ensino, são as creches e as pré-escolas, dividindo-se a clientela entre elas pelo critério exclusivo da faixa etária (zero a três anos na creche e quatro a seis na pré-escola) [...] As ações de educação, na creche e na pré-escola, devem ser complementadas pelas de saúde e de assistência, realizadas de forma articulada com os setores competentes [...] (BRASIL, 1994b, p.13-14).

Quanto às “diretrizes pedagógicas”, recomendava-se que toda ação, no interior da “creche e da pré-escola”, fosse educativa, entendendo a criança como um ser humano completo, dependente do adulto para sua sobrevivência e seu crescimento. Fazia-se importante ressaltar ainda que a criança²², como ser ativo e capaz, podia ampliar conhecimentos e experiências, motivada pelos seus próprios meios. “[...] a criança, como todo ser humano, é um sujeito social e histórico; pertence a uma família que está inserida em uma sociedade, com uma determinada cultura, em um determinado momento histórico” (BRASIL, 1994b, p.16).

A função da Educação Infantil aparece no documento justificada pela necessidade de que se efetivassem as particularidades desta etapa da educação, sendo imprescindível que se cumprissem as duas funções que são complementares, mas também indissociáveis: “[...] cuidar e educar, complementando os cuidados e a educação realizados na família ou no círculo da família” (BRASIL, 1994b, p.16).

²² Quanto à concepção de criança, o documento assinala que a educação infantil passa a ter significado particularmente importante quando esta é fundamentada numa concepção de “criança cidadã, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento” (BRASIL, 1994b, p.5).

Nas “diretrizes para uma política de recursos humanos”, o documento apresentou que esta concepção de educação infantil pregava que “[...] educar e cuidar em instituições educativas complementares à família exige que o adulto que atua na área seja reconhecido como um profissional. Isso implica que lhe devem ser asseguradas condições de trabalho, plano de carreira, salário e formação continuada condizentes com seu papel profissional [...]” (BRASIL, 1994a, p.19). Dessa forma, os profissionais que não possuíssem qualificação mínima, de nível médio, deveriam efetivá-la no prazo de oito (8) anos.

Quanto aos objetivos da Política da Educação Infantil, o Ministério da Educação e do Desporto estabeleceu como imediatos:

[...]

- 1- expandir a oferta de vagas para a criança de zero a seis anos;
- 2- fortalecer, nas instâncias competentes, a concepção de educação infantil definida neste documento;
- 3- promover a melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas (BRASIL, 1994b, p.21).

Entendia-se, ainda, era preciso “otimizar meios e resultados” e para isso impunha-se então “[...] a consolidação de alianças entre Governo, instituições não-governamentais e representações da sociedade civil para que os objetivos almejados possam ser alcançados” (BRASIL, 1994b, p.21).

É possível verificar que os preceitos de descentralização perfizeram o referido documento, pautados nos mesmos enfoques do documento da reforma do Estado brasileiro que estava prestes a ser publicado em 1995. Ao se realizar uma análise com enfoque histórico, há que se compreender que o panorama político-econômico repercutiu na Educação Infantil à medida que diminuiu a responsabilidade do Estado para com as políticas públicas.

O discurso de “consolidar alianças”, conforme apontamento de Neves (2005), constituía-se na re-politização da sociedade civil sob a direção da burguesia, ou seja, numa das estratégias da “pedagogia da hegemonia”²³.

²³ Termo utilizado pela autora Neves (2005, p.15) para se referir à ação de educar para o consenso, principalmente no papel do Estado capitalista, o qual assume a tarefa de forma técnica e eticamente as massas populares à sociabilidade burguesa. “[...] uma nova educação para o consenso sobre aos sentidos de democracia, cidadania, ética e participação adequados aos interesses privados do grande capital nacional e internacional”.

Também no Brasil, a nova pedagogia da hegemonia vem-se processando por meio da implementação, pelo Estado, e também diretamente pela própria burguesia, de ações diversas e complementares com vistas à obtenção do consenso da sociedade e de reeducação ético-política, individual e coletiva, dos cidadãos brasileiros, [...] (NEVES, 2005, p.99).

No item “Ações Prioritárias”, que finalizava o documento “Política Nacional de Educação Infantil” (1994b), estabeleceram-se 7 (sete) ações que deveriam ser objetos de acordos e parcerias entre os diferentes atores envolvidos na Educação Infantil. Tais ações resumiam-se basicamente²⁴:

1- “Metas para melhoria da qualidade da Educação Infantil”, sendo que, ao MEC, caberia o papel de coordenador, levando-se em conta a crescente tendência de os municípios assumirem tal demanda. Embora se almejasse a universalização, o foco principal estaria nas situações agudas de pobreza e de instabilidade;

2- “Eficiência e equalização no financiamento”, sendo essencial uma gestão eficiente evitando-se desperdícios e superposição de ações. Ao MEC caberia assegurar assistência técnica e financeira “supletiva”;

3- “Incentivo à elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares, especialmente àquelas que visem à promoção da função educativa de creche”;

4- “Formação e valorização dos profissionais da Educação Infantil”, com articulação do MEC para priorizar o investimento, a curto prazo, em cursos emergenciais, destinados aos profissionais não-habilitados que atuassem nas creches e pré-escolas;

5- “Ações interdisciplinares e intersetoriais de atenção à criança”, para garantir à mesma Educação, cultura, esporte, lazer, além de adequadas condições de saúde e nutrição. Caberia ao MEC dar continuidade à implementação do Programa Nacional de Atenção Integral à criança e ao Adolescente – PRONAICA²⁵, priorizando programas com estratégias de mobilização das comunidades e a administração compartilhada;

²⁴ Este resumo foi elaborado pela pesquisa enfatizando o que é primordial para a discussão do tema proposto.

²⁵ O PRONAICA foi criado em 1993, pela Lei n.8.642/93 em substituição ao “Projeto Minha Gente” do governo Fernando Collor de Melo. Resumidamente tem os mesmos objetivos do projeto de origem, entretanto operacionalizou-se nas unidades físicas dos CIACs – agora chamados de CAICs buscando integração de serviços setoriais para atendimento integral a criança.

6- “Criação de um sistema de informação sobre a Educação Infantil”, devido às informações relativas ao atendimento da criança de zero a seis anos serem ainda precárias tanto com relação à qualidade quanto à atualidade dos dados;

7- “Incentivo à produção e divulgação de conhecimentos na área de Educação Infantil”, pelo fato de a pesquisa nacional ainda ser reduzida, devendo esta ter apoio por parte dos órgãos de fomento. Especial atenção devia ser dirigida aos cursos de pós-graduação, que congregassem os estudiosos existentes e os pesquisadores em formação. (BRASIL, 1994b).

Diante dos principais aspectos estabelecidos na Política Nacional para Educação Infantil, fica claro que havia uma preocupação explícita com a qualidade da mesma, com a necessidade de cursos emergenciais para os profissionais não-habilitados e com a integração nas ações setoriais voltadas à criança de zero a seis anos, embora o foco de atendimento estivesse nas situações agudas de pobreza e instabilidade. Com relação ao financiamento de políticas públicas para estas ações, a Política reportava-se apenas à necessidade de haver uma gestão eficiente e equalizadora, sendo o MEC apenas suplente nestas ações²⁶.

Ao estabelecer os objetivos de expandir a oferta, de fortalecer a concepção de Educação Infantil e de promover a melhoria de qualidade, a Política Nacional para a Educação Infantil de 1994 deu ênfase à consolidação de alianças, efetivando, assim, os preceitos da política neoliberal que já emergiam no Estado e na política educacional naquele momento.

3.2.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 1996

Logo após a promulgação da Constituição Federal (1988), foi apresentado à Câmara dos Deputados um projeto de LDB que refletia discussões ocorridas no Brasil em diferentes eventos como: Congressos, Encontros, Simpósios,

²⁶ Eficiência, equidade, assistência supletiva, são princípios administrativos utilizados na reforma do Estado brasileiro de 1995 (BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, DF, 1995).

Seminários, entre outros, reunindo, neste contexto, entidades representativas do setor educacional. A tramitação deste projeto, apresentado por iniciativa do então deputado Otávio Eliseo, transcorreu com a realização de 40 audiências públicas, surgindo, assim, o 1º substitutivo do deputado Jorge Hage.

Este projeto de LDB, intitulado Jorge Hage, definido por muitos estudiosos como um projeto comprometido com a democratização da Educação brasileira, tramitou na câmara dos deputados até 1992 e, a partir daí, passou a ser acompanhado de outro projeto apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro²⁷.

Em 1992, começou a ser comandado, por parlamentares ligados ao governo do então presidente Fernando Collor, um processo de obstrução do Projeto de LDB que tramitava, democraticamente, na Câmara dos Deputados. O Senador Darcy Ribeiro, junto com o então Senador Marco Maciel e, com a aprovação do MEC, apresentou um novo Projeto de LDB, no Senado Federal, desconsiderando o trâmite do Projeto original, na Câmara dos Deputados (OTRANTO, 1996, p.1).

A Lei n.9.394/96 foi resultado de confronto entre um projeto, fruto de seis anos de amplos debates, traduzindo reivindicações de muitos, com um outro projeto de autor único que apresentava questões opostas àquelas construídas pela sociedade representada. Contudo, a LDB, também denominada Lei Darcy Ribeiro, era considerada a Lei maior da Educação Brasileira, sendo denominada de Carta Magna da Educação. Enquanto Lei nacional normatizava princípios educativos, especificando níveis e modalidades de ensino, regulamentando a estrutura e o funcionamento do sistema de ensino nacional, interferindo tanto nas instituições públicas quanto privadas e abrangendo todos os aspectos da organização da Educação nacional.

O contexto social, político e econômico da sociedade brasileira, no momento da aprovação da nova LDB, era o do primeiro mandato do governo FHC, o qual se norteava pelas estratégias da Reforma do Estado e da Educação brasileira de 1995. Diante disso, a política de descentralização instaurava-se pela

²⁷ Foram mais quatro anos de tramitação, inclusive, com nova proposta do próprio Senador Darcy Ribeiro, totalizando oito anos de tramitação, aprovada na Câmara dos Deputados em 17/12/96 e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 20/12/96 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei n.9.394/96.

ideologia neoliberal, aparecendo, principalmente, na forma da “municipalização” do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, na retirada do Estado, e também na forma de responsabilidade social com projetos de incentivo ao voluntariado²⁸.

Quanto à função da União, a LDB (1996) estabelecia, no art. 8º §1º, que “Caberá à União a coordenação da política nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1997b, p.49), devendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarem-se em regime de colaboração. O papel do município de ofertar a Educação Infantil ficava claro na lei, ao passo que se destacava que a prioridade era o Ensino Fundamental.

Art. 11: os municípios incumbir-se-ão de:

V- 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 (BRASIL, 1997b, p.51).

A LDB (1996) apresentava artigos específicos para o atendimento à Educação Infantil, num dos quais afirmava que a Educação de zero a seis anos era a primeira etapa da Educação básica.

Art.29: a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 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 educação infantil a avaliação far-se-á mediante

²⁸ Pode-se citar como exemplo de voluntariado neste momento da história, o voluntariado em educação como o Projeto Amigos da Escola desenvolvido em parceria com o programa governamental FHC Comunidade Solidária.

acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental (BRASIL, 1997b, p.57).

Afirmava a Lei que: 1- tal etapa era um direito da criança de 0 a 6 anos e um dever do Estado que se efetivava mediante atendimento em creches e pré-escolas (Art.4º, IV); 2- não era obrigatória, explicitando que não havia obrigatoriedade do Estado em prover vagas e como não havia também obrigatoriedade de todas as crianças de 0 a 6 anos freqüentarem este ensino; 3- o atendimento seria sempre gratuito; 4- a Educação Infantil deveria ser submetida a “padrões mínimos de qualidade de ensino” (Art.4º, IX); 5- o poder público contemplaria o acesso à Educação Infantil conforme as prioridades legais e constitucionais (Art. 5º; § 2º), podendo haver outras prioridades como o Ensino Fundamental, por exemplo.²⁹

Na Educação Infantil não havia obrigatoriedade de cumprir a carga horária mínima anual de 800 horas, distribuídas nos 200 dias letivos, como também não havia avaliação com o objetivo de promoção. O método avaliativo, na Educação Infantil, destinava-se ao acompanhamento e ao registro do desenvolvimento da criança.

A titulação exigida para se atuar na Educação Infantil, conforme a LDB (1996), era a Licenciatura ou o Curso Normal Superior, sendo admitida a formação, em nível médio, na modalidade Normal (Art.62). Ao mesmo tempo em que este critério de escolaridade do professor da Educação Infantil podia ser considerado benéfico por trazer o caráter educativo à creche, a LDB o “simplificava” quando afirmava que, para a Educação básica, a formação seria a de nível superior, entretanto para a Educação Infantil e a Fundamental bastaria o nível médio.

[...] 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 (BRASIL, 1997b, p.67-68).

²⁹ Resumo elaborado pela pesquisa para apresentar as questões relativas à educação infantil explicitadas na LDB (1996).

Verifica-se, no estudo desta Lei, um avanço na legislação com relação ao atendimento educacional das crianças de zero a seis anos, em específico no fato de tornar a Educação Infantil parte da Educação básica. A incumbência em ofertar a primeira era dos municípios, sendo que a União teria função normativa, redistributiva e supletiva. A nomenclatura creche, para o atendimento até três anos, e a pré-escola, de quatro a seis anos, tinham a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças até seis anos de idade em todos os seus aspectos. A Educação Infantil não deveria efetivar a avaliação com o objetivo de promoção, mas sim de acompanhamento, sendo necessário, para atuar neste nível de ensino, um profissional com titulação em nível superior, com licenciatura ou nível médio em Curso Normal.

A partir da LDB (1996), ocorreram outros desdobramentos no que se refere à Educação Infantil como a publicação, pela primeira vez, de Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil em 1998; das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação infantil (1998); das Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil e a inclusão do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001. Estas legislações surgiram com o objetivo de regulamentar as políticas e os serviços existentes dentro da concepção de atendimento à criança pequena, proposta na LDB de 1996.

3.2.3 Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – 1998

Na trajetória da Educação Infantil brasileira, após os marcos legais da Constituição Federal (1988), do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e da nova LDB Lei n.9.394/96 (1996), o MEC lançou, em 1998, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI).

Sob a Coordenação Geral da Educação Infantil (COEDI), foram produzidos os conhecidos “cadernos do COEDI” – que serviram como subsídios para a efetivação da Política Nacional de Educação Infantil até a publicação do RCNEI. Eram eles: “Subsídios para a Elaboração de Diretrizes e Normas para a Educação Infantil” (1998); “Proposta Pedagógica e Currículo para a Educação Infantil: um Diagnóstico e a Construção de uma Metodologia de Análise” (1996); “Critérios

para um Atendimento em Creches e Pré-escolas que Respeitem os Direitos Fundamentais das Crianças” (1995); “Educação Infantil no Brasil: Situação Atual” (1994); “Por uma Política de Formação do profissional de Educação Infantil” (1994).

[...] este conjunto de publicações na direção da definição de uma Política Nacional para a Educação Infantil, coordenado nos últimos cinco anos pela COEDI, já são uma referência instalada na área da educação infantil e tem sido utilizado pelos pesquisadores tanto nas suas atividades de pesquisa como importante ferramenta de trabalho para professores na construção de um trabalho de qualidade para as crianças pequenas nas instituições de educação infantil que garanta as suas especificidades (CERISARA, 1999, p.40).

O RCNEI, após sua publicação, passou a ser o documento oficial, substituindo os “cadernos do COEDI”. O Referencial foi apresentado à sociedade como o novo documento norteador da Educação das crianças de zero a seis anos, tornando-se alvo de intensa controvérsia acadêmica, justificada pela falta de articulação e continuidade, tanto pelo seu modo de elaboração quanto por seu conteúdo.

Em fevereiro de 1998, o MEC encaminhou o documento preliminar do RCNEI a 700 pareceristas (profissionais de Educação Infantil, administradores e pesquisadores) para obter opiniões a respeito do referido documento. Destes, apenas 230 responderam ao MEC³⁰. Nas palavras de Cerisara (1999, p.19) “[...] pesquisadores da área da Educação Infantil, que pertencem ao GT Educação da Criança de 0 a 6 anos da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação ANPED, começaram a discutir o documento e as concepções nele defendidas, preocupados acima de tudo com as conseqüências que um documento como este traria para a Educação Infantil no Brasil”.

Muitas foram as observações, as sugestões, as modificações e os questionamentos levantados pelos pareceristas, os quais debateram desde a estrutura e articulação do documento até a definição e a abordagem dos conceitos referidos à Educação Infantil.

³⁰ Discussão apresentada por Palhares e Martinez (1999, p.7).

[...] Parece que podemos dizer que a educação infantil pela sua especificidade ainda não estava madura para produzir um Referencial único para as instituições de educação infantil no país. Os pesquisadores e pesquisadores da área revelam, nos pareceres, que o fato de a educação infantil não possuir um documento como este não era ausência ou falta, mas sim especificidade da área que precisa ainda refletir, discutir, debater e produzir conhecimentos sobre como queremos que seja a educação das crianças menores de 7 anos em creches e pré-escolas (CERISARA, 1999, p.46).

Organizado em três volumes, o RCNEI foi apresentado como um “guia de orientação” para o professor da Educação Infantil, a fim de tornar-se instrumento de trabalho cotidiano da prática pedagógica³¹. As três partes do documento eram compostas de: Documento Introdutório ao Referencial (volume I); Formação Pessoal e Social (volume II) e Conhecimento de Mundo (volume III) as quais se somavam à intenção do MEC de “[...] apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos [...]” (BRASIL, 1998b, p.5).

Fica claro no referido documento que cada profissional da Educação Infantil receberia seu próprio exemplar para que pudesse utilizá-lo como instrumento de trabalho cotidiano. A intenção do MEC era que tais volumes pudessem contribuir para “[...] planejamento, desenvolvimento e avaliação de práticas educativas que considerem a pluralidade e diversidade étnica, religiosa, de gênero, social e cultural das crianças brasileiras” (BRASIL, 1998b, p.7).

Nos volumes do RCNEI, apresentava-se a concepção de criança como a de sujeito social e histórico, parte de uma organização familiar, inserida numa sociedade, com determinada cultura e determinado momento histórico. A função da Educação Infantil era a de educar e cuidar, associando-a a padrões de qualidade. Os profissionais da Educação Infantil deveriam ter formação sólida e consistente, acompanhada de permanente atualização em serviço, pois o trabalho com crianças pequenas exigia que o professor tivesse uma competência polivalente (BRASIL, 1998).

³¹ A apresentação do documento, assinada pelo então Ministro da Educação e do Desporto Paulo Renato Souza, segundo suas palavras, o documento explicita buscar a superação de duas questões desafiadoras: “[...] de um lado, da tradição assistencialista das creches e, de outro, da marca da antecipação da escolaridade das pré-escolas. [...]” (BRASIL, 1998b, p.6).

Quanto aos objetivos gerais³² para a Educação Infantil, o RCNEI enfatizava que este atendimento deveria desenvolver nas crianças as capacidades de: desenvolver uma imagem positiva de si; descobrir e conhecer seu próprio corpo; estabelecer vínculos afetivos; estabelecer e ampliar as relações sociais; observar e explorar o ambiente com atitude de curiosidade; brincar expressando emoções, sentimentos, pensamentos, desejos e necessidades; utilizar as diferentes linguagens (corporal, musical, plástica, oral e escrita); e conhecer algumas manifestações culturais (BRASIL, 1998).

Nas palavras de Cerisara (2002), ao analisar o RCNEI, compreendia-se que era preciso fazer referência ao projeto “Parâmetros em Ação”, o qual fora organizado pelo MEC e articulado ao RCNEI com o objetivo de “[...] apoiar e incentivar o desenvolvimento profissional de professores e especialistas em Educação de forma articulada à implementação do RCNEI” (CERISARA, 2002, p.339).

O projeto citado no parágrafo anterior, em relação à Educação Infantil, encontrava-se organizado em um conjunto de 11 módulos³³, a serem desenvolvidos num total de 172 horas. Tais módulos foram estruturados, prevendo-se a organização de grupos de professores e especialistas em Educação, podendo ser compostos por escola/creche ou por pólos³⁴. A Secretaria do Ensino Fundamental defendia que, “[...] a proposta do projeto ‘Parâmetros em Ação’ tem a intenção de propiciar momentos agradáveis de aprendizagem coletiva e a expectativa de que estes sejam úteis para aprofundar o estudo dos Referenciais Curriculares elaborados pelo MEC” (BRASIL, 1999, p.4).

O que chamava a atenção em tal projeto era o fato de que os municípios só podiam participar dele se “optassem” por implementar o RCNEI em suas instituições. Isto fazia com que o RCNEI deixasse de ser uma proposta flexível e

³² Resumo organizado para apresentar os objetivos gerais da educação infantil na concepção do RCNEI (BRASIL, 1998b, p.63).

³³ Módulo 1: A instituição e o projeto educativo (16h). Módulo 2: Aprendizagem: cada uma que essas crianças falam... (16h). Módulo 3: Brincar: a fada que vira professora ou o faz-de-conta invade a sala de aula... (14h). Módulo 4: Identidade e autonomia: o que é igual em todas as crianças é o fato de serem diferentes entre si (18h). Módulo 5: Cuidados: quem educa cuida (12h). Módulo 6: Movimento: a criança e o movimento (16h). Módulo 7: Artes: botando a mão na massa (18h). Módulo 8: Música: música também se aprende (14h). Módulo 9: Linguagem oral e escrita: ler e escrever pode ser útil para mim também! (16h). Módulo 10: Natureza e sociedade: um novo olhar para velhos assuntos (16h). Módulo 11: Matemática: gerando e construindo compreensão em Matemática (16h) (BRASIL, 1999, p.12-13).

³⁴ “Parâmetros em Ação” – Educação Infantil – MEC, 1999.

não obrigatória, tornando-se obrigatória e única. “[...] os municípios que não aderirem ao RCNEI com a referência para o seu trabalho, por questionarem as concepções ali presentes, não são contemplados com o ‘pacote de formação’ que está previsto nos ‘Parâmetros de Ação’” (CERISARA, 2002, p.340).

Enfim, a distribuição em massa de exemplares do RCNEI para as pessoas que trabalhavam com a Educação Infantil e a concepção do projeto “Parâmetros em Ação” logo em seguida denotavam o interesse do MEC em concretizar sua proposta curricular para a Educação Infantil de forma hegemônica. Pode-se considerar, portanto, a partir destes estudos, que a perspectiva que consolidou o RCNEI e a sua implementação na realidade educacional não era a mesma perspectiva dos pesquisadores e dos estudiosos da Educação Infantil. Tais pressupostos refletem o RCNEI como mais ação governamental no campo das reformas em andamento no final da década de 1990. Talvez o mesmo possa ser analisado como estratégia eleitoral ou cumprimento de metas, explicitando uma ação “omissa” por parte do MEC diante da complexidade do debate que é a finalidade educativa da Educação Infantil.

3.2.4 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – 1998

De maneira geral, as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs – eram normas obrigatórias para a Educação Básica que orientavam o planejamento curricular das escolas e sistemas de ensino, fixados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Conforme o artigo 9º da LDB (1996), explicitava-se como incumbência da União estabelecer, em colaboração com os Estados e os Municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que norteariam os currículos e os seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum.

Conforme definia o CNE, as diretrizes curriculares contemplavam elementos de fundamentação essencial em cada área do conhecimento, campo do saber ou profissão, visando a promover, no estudante, a capacidade de desenvolvimento intelectual e profissional autônomo e permanente. Diante disso, o CNE passou a estabelecer Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação

Infantil, para o Ensino Fundamental, para o Ensino Médio e também, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores (BRASIL, 2008, p.1).

Partindo da premissa de que a LDB (1996), (art.26), anunciava uma Base Nacional Comum sob forma de áreas de conhecimento, o CNE definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação infantil sob o Parecer n.022 de 17 de dezembro de 1998. De caráter mandatário, estas Diretrizes orientavam a organização das instituições que se dedicavam ao atendimento de crianças desta faixa etária, estabelecendo novas exigências, particularmente quanto às orientações curriculares e aos processos de elaboração de suas propostas pedagógicas.

Os fundamentos norteadores, definidos nas Diretrizes para as propostas pedagógicas, eram estabelecidos no artigo 3º, capítulo I:

- A. Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;
- B. Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática;
- C. Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais (BRASIL, 1998b).

As Diretrizes para a Educação Infantil (1998a), nos demais artigos, estabeleciam objetivos gerais, incentivando e orientando projetos pedagógicos, nos níveis diretos de atuação do professor com objetivos relacionados à formação integral da criança. Estes objetivos discutiam que as propostas pedagógicas das instituições de educação infantil deveriam³⁵:

- reconhecer a “identidade pessoal” dos alunos, de todos os envolvidos no processo e da própria unidade educacional;
- promover práticas de educação e cuidados que possibilitassem a integração de todos os aspectos que envolviam o desenvolvimento da criança;
- organizar as estratégias de avaliação, por meio de acompanhamento e registros de etapas alcançadas, sem objetivo de promoção;

³⁵ Este resumo foi elaborado pela pesquisa enfatizando o que é relevante nos artigos das Diretrizes (1998) para o entendimento do tema proposto.

- garantir profissionais, que atuassem na instituição, com, no mínimo, “diploma de Curso de Formação de Professores”, inclusive a direção (sem especificar, entretanto, se o curso deveria ser em nível médio ou superior);
- prover ambiente de gestão democrática por parte dos educadores, os quais garantiriam direitos básicos das crianças e de suas famílias com atenção multidisciplinar de profissionais necessários a este atendimento;
- incumbir as propostas pedagógicas e os regimentos das instituições de proporcionar condições de funcionamento e estratégias que possibilitassem efetivação das diretrizes.

Conforme pode ser verificado na explanação do conteúdo das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, estas se apresentavam de forma objetiva, sendo possível perceber, na leitura, que a Lei orientava as organizações das instituições de Educação Infantil, particularmente quanto às orientações curriculares e aos processos de elaboração de suas propostas pedagógicas. Embora tal constatação, percebe-se que havia um espaço para que os envolvidos na Educação Infantil (famílias, professoras e crianças) assumissem a implementação e a efetivação das ações neste atendimento.

3.2.5 Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil – 2000

O documento “Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil”, instituído pela CNE/CEB³⁶, sob Parecer n.04, em 16 de fevereiro de 2000, tinha, por objetivo, disciplinar aspectos normativos com referência a quatro questões essenciais à efetivação da Educação Infantil: a Vinculação das Instituições de Educação Infantil aos sistemas de Ensino; a Proposta Pedagógica e o Regimento Escolar; a Formação de Professores e outros Profissionais para o trabalho nas instituições de Educação Infantil; e os Espaços Físicos e Recursos Materiais para a Educação Infantil.

Tais questões eram apontadas como relevantes no documento, devido ao fato de a Educação Infantil ser reconhecida como a primeira etapa da Educação

³⁶ Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica.

Básica, tendo peculiaridades em relação aos demais níveis de ensino. O referido documento apresentava a Educação Infantil “[...] incluindo desde uma concepção de responsabilidade compartilhada entre família e poder público, definição de tipos de instituições, volume de serviços oferecidos, horários de funcionamento, até as ações que se desenvolvem diretamente com a criança” (BRASIL, 2000, p.2).

O documento dividia-se em: I – Relatório (1-Introdução; 2-Fundamentos Legais dos Direitos das Crianças de 0 a 6 anos; 3-Gestão) e II – Voto do Relator (1- Vinculação das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino; 2- Proposta Pedagógica e Regimento Escolar; 3- Formação de Professores e outros Profissionais para o trabalho nas Instituições de Educação Infantil; e 4- Espaços Físicos e Recursos Materiais para a Educação Infantil).

- [...] os sistemas de ensino organizam-se e articulam-se entre si sob o princípio do regime de colaboração;
- [...] a integração das instituições de educação infantil, ao respectivo sistema de ensino, não é uma opção da instituição nem do sistema: ela está definida pela Lei e responde às necessidades e direitos das crianças brasileiras de 0 a 6 anos;
- A homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil se dá pelo Parecer CEB/CNE 22/98 aprovado em 17/12/98. [...] (BRASIL, 2000, p.2).

Destacava-se, na parte introdutória, que as conquistas da Educação Infantil, enquanto parte da Educação Básica, deviam ser reconhecidas, pois justificavam a publicação de tal documento. Ressaltava-se, também, a importância da ampla mobilização dos Fóruns Estaduais de Educação Infantil, compostos por órgãos públicos, organizações da sociedade civil e universidades, os quais articulavam esforços e recursos para a promoção e a melhoria da política de Educação Infantil.³⁷

Nos fundamentos legais, o documento referido citava o ordenamento legal brasileiro que garantia à criança de zero a seis anos direitos de cidadania e

³⁷ Algumas publicações foram essenciais para este documento, dentre elas: MEC/SEF/DPE/COEDI “Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil” Brasília, DF, 1998; MEC/SEF/DPE/COEDI “Ação compartilhada de atenção integral à criança de 0 a 6 anos”, Brasília, DF, 2000; MPAS/SEAS, Gerência de projetos de Zero a Seis Anos, “Ação compartilhada de atenção integral à criança de zero a seis anos”, Brasília, DF, 1999 (BRASIL, 2000, p.3).

proteção integral, destacando artigos da Constituição Federal, da LDB (1996), das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e também artigo da Lei Orgânica da Assistência Social. Citava, ainda, que o Brasil era signatário de convenções internacionais sobre os direitos humanos. “[...] Além de ratificar as referidas convenções, o que imprime às mesmas o caráter de lei nacional, o Brasil incorporou à sua legislação os princípios daqueles acordos internacionais, de tal maneira que a legislação sobre direitos das crianças brasileiras é considerada como das mais avançadas” (BRASIL, 2000, p.6).

Quanto ao item “Gestão”, as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil enfatizavam que a responsabilidade pela mesma, no âmbito dos municípios, estava claramente definida pela LDB (1996) e reiterada pela Emenda Constitucional n.14, definindo que os gastos com a Educação Infantil se situavam dentro das receitas não subvinculadas ao ensino fundamental. O documento ainda alertava para o fato de que não havia articulação nas ações dos setores de Educação, saúde, assistência social e cultura, tornando ineficiente a política municipal para a infância.

[...] O fracionamento de ações é um importante fator para o desperdício dos escassos recursos financeiros desses setores na área da infância. A racionalização dos recursos existentes, através de bons processos de gestão, permitiria um expressivo acréscimo do atendimento à criança nos municípios brasileiros (BRASIL, 2000, p.6).

A União, por meio do MEC, conforme as atribuições previstas no art. 9º da LDB (1996) poderia “articular e compatibilizar”, no financiamento da Educação Infantil, os aportes dos Ministérios da Saúde, Trabalho, Previdência, Assistência Social e Justiça, assim como de outros recursos conjuntos.

No que se referia aos recursos, as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil expunham que a responsabilidade era do município, havendo a necessidade de fontes de financiamento públicas e privadas e devendo ser a Educação Infantil uma prioridade. Para a “identificação dos recursos municipais” era necessário contar também com adesão e apoio da imprensa, da mídia eletrônica e do marketing social. “[...] Tais recursos são indispensáveis para que

Prefeituras, Conselhos de Direitos da Criança, Conselhos Tutelares e organizações não governamentais, efetivem o direito da criança de 0 a 6 anos à Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica” (BRASIL, 2000, p.7).

A segunda e última parte do documento, denominada de Voto de Relator, vinha explicitar as normativas que possibilitariam aos sistemas de ensino, a partir da homologação de tal parecer, a transição em direção às metas propostas pela LDB/96 e pelas DCN's da Educação Infantil (1999).

O aspecto que dizia respeito à “vinculação das Instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino”, no documento, disciplinava dez itens referentes às questões legais para autorização, funcionamento e vinculações das instituições aos sistemas de ensino. Tornava-se obrigatório à instituição, que requeresse autorização para funcionamento, cumprir as normas pertinentes aos Municípios e aos Estados, apresentando: Regimento Escolar; Quadro de Recursos Humanos; Recursos Materiais e Espaço Físico e Equipamento e Material Pedagógico.

Cabia aos municípios integrar as instituições de Educação Infantil, contando com o apoio do sistema estadual caso encontrassem dificuldades para tal processo. “[...] Em todas as circunstâncias deste processo de transição, deverá prevalecer o princípio de colaboração entre as várias instâncias e níveis dos sistemas de ensino, articulados aos da Saúde, Assistência Social, Justiça e Trabalho” (BRASIL, 2000, p.8).

Quanto ao aspecto “proposta pedagógica e regimento”, a redação da mesma se daria de forma resumida em apenas quatro itens, enfatizando que a proposta pedagógica deveria orientar as práticas de cuidado e de educação, conduzidas pela equipe docente, respeitando os princípios estabelecidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Já o regimento escolar, como documento normativo, deveria sustentar a execução da proposta pedagógica.

Com relação ao aspecto “formação de professores e outros profissionais para o trabalho nas instituições de Educação Infantil”, em cinco itens, o documento expunha que todos os professores, diretores e coordenadores das instituições de Educação Infantil públicas ou privadas deveriam, até o ano de 2007, possuir pelo menos o diploma de Curso Normal de formação de

professores de nível médio, conforme a LDB (1996) determinava, admitindo-se apenas o Ensino Fundamental para outros profissionais da instituição.

Para que estas exigências legais pudessem ser cumpridas:

[...] deverá haver intensa mobilização das Universidades Públicas e Privadas, Institutos Superiores de Educação, Escolas Normais de Nível Médio, Secretarias, Conselhos e Fóruns de Educação na criação de estratégias de colaboração [...] garantindo habilitação exigida na legalidade, assim como alternativas de formação continuada (BRASIL, 2000, p.9).

Por último, o aspecto “espaços físicos e recursos materiais para a Educação Infantil”, redigido em três itens, descrevia que os espaços físicos das instituições deveriam ser coerentes com a proposta pedagógica, com as Diretrizes Curriculares Nacionais e com as normas prescritas pela legislação pertinente referentes à localização, ao acesso, à segurança, ao meio ambiente, à salubridade, ao saneamento, à higiene, ao tamanho dos espaços, à luminosidade, à ventilação e à temperatura.

As normas quanto ao número de professores por criança eram orientadas conforme art.25 da LDB, o qual disciplinava que cabia ao sistema de ensino, conforme suas condições, estabelecer parâmetros de tal atendimento. Estabeleciam, também, quais critérios para e o que deveriam contemplar os espaços internos e externos das instituições de Educação Infantil.

Enfim, as Diretrizes Operacionais vinham normatizar os procedimentos de funcionamento nas instituições de Educação Infantil, especificamente com relação à Vinculação das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino; à Proposta Pedagógica e Regimento Escolar; à Formação de Professores e outros Profissionais para o Trabalho nas Instituições de Educação Infantil; e aos Espaços Físicos e Recursos Materiais. Bons processos de gestão são enfatizados no que se refere aos recursos. Destaca-se que a racionalização dos mesmos pode permitir um expressivo acréscimo do atendimento à educação infantil nos municípios brasileiros. Assinala-se ainda que deve-se contar com necessidade de fontes de financiamento públicas e privadas, pois este atendimento é considerado uma prioridade.

3.2.6 Plano Nacional de Educação – 2001

Aprovado em 9 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação – PNE - Lei n.10.172/2001, passou a ser a política educacional oficial, com duração de dez anos, cumprindo o disposto na Constituição Federal e na LDB 9.394/96. Enquanto medida de política educacional nacional, o PNE tinha importância fundamental, considerando que abrangia todos os aspectos da organização da Educação, também, em caráter operacional, e definia metas e prazos determinados.

Conforme a Constituição Federal de 1988:

[...]

Art.214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do país (BRASIL, 1989, p.101-102).

O Plano foi complementado pela LDB (1996) que estabelecia:

[...]

Art.87

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Era possível verificar que a Constituição Federal enfatizava a necessidade de se construir um PNE que orientasse ações para a Educação brasileira de forma global, enfocando a universalização da Educação, da qualidade, do trabalho e da formação humana integral, criando a expectativa de que tal Plano se

tornasse uma referência de política educacional. A LDB, ao orientar a construção do PNE, explicitava que o prisma norteador para tal deveria ser a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Faz-se importante assinalar que, no final do segundo semestre de 1997, o MEC divulgou uma proposta inicial do PNE à sociedade brasileira. Diante disso, a ANPED constituiu uma comissão, produzindo um parecer sobre a proposta e formulando ponderações e posicionamentos críticos sobre diversos aspectos do Plano.

Há que se enfatizar que houve amplo envolvimento de setores sociais em torno de estudar a proposta do MEC e elaborar um PNE da sociedade civil, mesmo considerando que o contexto brasileiro, naquele momento, construía sua política educacional baseada nos princípios de natureza neoliberal, incentivados pelas organizações internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Conforme apontamentos de Valente (BRASIL, 2001), a participação da sociedade brasileira acontecia no sentido de resistir ao neoliberalismo que:

[...] confisca dos povos o direito de planejar e decidir, conscientemente, os seus respectivos destinos. Atribui-se esta tarefa a organismos como OMC, FMI e Banco Mundial, que agem em prol dos interesses do capital financeiro internacional e das grandes corporações dos países desenvolvidos (BRASIL, 2001, p.10).

Na defesa de participar da construção do PNE, a sociedade civil apresentou, em 1998, uma proposta, elaborada coletivamente, por meio do Projeto de Lei n.4.155/98. Esta proposta sintetizava os resultados alcançados no I e no II Congresso Nacional de Educação – CONED³⁸. O referido Plano pode ser considerado uma das mais importantes produções político-educacionais de nossa história, tanto pela ampla mobilização democrática da sociedade quanto pela busca em construir um documento capaz de atender aos anseios da maioria da população, destacando direitos já garantidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

³⁸ Ambos os congressos foram realizados em Belo Horizonte em 1996 e 1997, respectivamente, com aproximadamente cinco mil pessoas em cada evento (BRASIL, 2001, p.11).

Conforme aponta Valente³⁹ (BRASIL, 2001, p.12), em termos práticos, o PNE da sociedade defendia o fortalecimento da escola pública estatal, retomando “[...] o embate histórico por um efetivo Sistema Nacional de Educação, contraposto e antagônico ao expediente governista do Sistema Nacional de Avaliação”.

Já o Plano proposto pelo Governo pautava-se na política educacional vigente e, como afirma Valente (BRASIL, 2001), sustentava-se em dois pilares fundamentais: no centralismo da esfera federal na formulação e gestão da política educacional e no progressivo abandono pelo Estado das tarefas de manutenção e de desenvolvimento do ensino, transferindo-as para a sociedade. Tal política do governo assumia parâmetros privatistas para fundamentar o funcionamento da Educação nacional.

A apresentação das duas proposições materializava mais do que a existência de dois projetos de escola, duas propostas opostas de política educacional, elas de fato traduziam dois projetos antagônicos de país. Por um lado, o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade; por outro, o neoliberal – tradução da política do capital financeiro internacional e da ideologia disseminada pelas classes dominantes [...] (BRASIL, 2001, p.11).

Diante dos dois referidos projetos, o deputado Nelson Marchesan (PSDB/RS) foi indicado pelo Parlamento para ser relator e para encaminhar o processo de tramitação do PNE do governo, subscrevendo o relatório, que, por sua vez, passou a ser a proposta substitutiva do Plano da sociedade. Assim, este substitutivo foi construído de forma tensionada pelo caráter de reação ao projeto da sociedade, configurando-se, portanto, como opositor à pressão das entidades democráticas e populares participantes do processo. O Plano do governo foi aprovado em 2001 pela Lei n.10.172/2001 exprimindo, assim, a política educacional preconizada pelo Banco Mundial/MEC.

³⁹ Ivan Valente, faz apresentação, análise e comentário no Plano Nacional de Educação de 2001. É professor e Deputado Federal (PT/SP) que encabeçou a apresentação do Projeto de Lei 4.155/98 – PNE da sociedade brasileira à Câmara dos Deputados (BRASIL, 2001).

[...] Este PNE é tributário da rejeição à construção de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação [...] como alternativa ao sistema educacional, reafirmou-se, conferindo-lhe o estatuto de lei, o Sistema Nacional de Avaliação – instrumento nuclear da política de ultracentralização da gestão da educação na União (BRASIL, 2001, p.21).

O citado documento aprovado dividia-se em seis capítulos, respectivamente: I. Introdução; II. Níveis de Ensino; III. Modalidades de Ensino; IV Magistério da Educação Básica e V. Financiamento e Gestão. Todos os capítulos apresentavam diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas. E, ao sancionar-se a Lei n.10.172/2001, determinava-se que, com base neste PNE, deveriam ser elaborados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios os planos decenais correspondentes. Ficava claro que os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam ser elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos planos decenais.

No início do texto do PNE, no item “objetivos e prioridades”, o documento afirma que o mesmo tem como objetivos:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública;
- a democratização da gestão do ensino público [...] (BRASIL, 2001, p.49).

Nas prioridades, focalizava-se a garantia de Ensino Fundamental obrigatório assegurando o ingresso e a permanência na escola e a conclusão desse ensino; a ampliação do atendimento na Educação Infantil; a valorização dos profissionais da Educação; o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação. No que se refere ao diagnóstico, o Documento enfatizava que considerava as bases legais da Educação Infantil estabelecidas pela Constituição Federal (1998) e pela LDB (1996), sendo que a demanda da educação infantil se daria sobre a esfera municipal já que esta era a que estaria mais próxima às famílias, e, assumia tal atendimento na Constituição Federal.

O diagnóstico explicitado no PNE, assinalava que a Educação Infantil continuaria conquistando espaço no cenário educacional brasileiro como uma necessidade social, e, diante disso, determinava-se prioridade às crianças das famílias de baixa renda, tomando-se o devido cuidado para que, na política de expansão, fosse evitada “[...] uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso” (BRASIL, 2001, p.53). A pobreza era uma questão enfatizada no Documento, justificada pelo fato de que um diagnóstico das necessidades da Educação Infantil precisaria considerar as condições reais de vida e de desenvolvimento das crianças brasileiras (BRASIL, 2001, p.53).

No item “Diretrizes”, a Educação Infantil era apresentada como aquela que “inaugurava a educação da pessoa”, tornando-se as instituições de Educação Infantil cada vez mais necessárias como complementares à ação da família. Esta afirmação era justificada no Documento como sendo de consenso internacional, a partir da Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), que considerava que a Educação Infantil desempenhava papel cada vez maior na formação integral da pessoa.

Vale ressaltar aqui que pesquisas indicam que os efeitos da ação educacional nos primeiros anos de vida são muito positivos, tanto para a vida acadêmica como social da criança, por isso afirma-se “[...] que o investimento em Educação Infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro” (BRASIL, 2001, p.58).

O PNE deixava claro que se fazia necessário superar as dicotomias: creche/pré-escola, assistência/educação, atendimento a carentes/educação para classe média, entre outras. Dicotomias estas ocasionadas por práticas e políticas sociais equivocadas ao longo da História. Educação e cuidados eram considerados práticas que constituíam um todo indivisível, “[...] no período dos dez anos, coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2001, p.60).

O PNE explicitava que as medidas propostas para os dez anos se enquadravam na perspectiva da melhoria da qualidade, e, para isto, sublinhava, como diretriz para todos, o respeito às diversidades regionais bem como seus valores e expressões culturais que formavam a base sócio-histórica para que as

crianças construíssem suas personalidades. A Educação infantil era considerada direito de toda criança e uma obrigação do Estado, entretanto, o Plano instituía: “[...] a criança não está obrigada a freqüentar uma instituição de Educação Infantil, mas sempre que sua família deseje ou necessite, o Poder Público tem o dever de atendê-la [...]” (BRASIL, 2001, p.60).

O Documento enfatizava que este atendimento era considerado “uma das mais sábias estratégias de desenvolvimento humano”, recomendado pelos organismos internacionais, contudo sabia-se das condições concretas do Brasil no que se referia à limitação financeira e técnica.

[...] este plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. [...] O que este plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela (BRASIL, 2001, p.60).

Os “objetivos e metas” do PNE somavam 26 ao todo, e, para a Educação Infantil discutiam: a ampliação da oferta e das condições de infra-estrutura; a formação dos profissionais da Educação Infantil; a política e o projeto pedagógico para Educação Infantil; a ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos; o trabalho e o envolvimento da comunidade; a ampliação do tempo de atendimento; a definição de parâmetros de qualidade e os recursos assegurados de forma efetiva.

Faz-se necessário explicitar aqui o objetivo e meta número 1, o qual tratava da expansão do atendimento da Educação Infantil no Brasil:

1. Ampliar a oferta da educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (BRASIL, 2001, p.61).

É necessário observar que o objetivo e a meta número 1 davam destaque à ampliação do atendimento e tratavam, especificamente, da expansão da Educação Infantil. Entretanto, não especificavam a articulação dos recursos

necessários para viabilizar tal atendimento. O objetivo 25 resumia o aspecto ideológico dominante que prevalecia sobre estes objetivos e metas para a Educação Infantil no PNE, a suplência da União, o qual dispunha: “[...] Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º da Constituição Federal” (BRASIL, 2001, p.64).

O PNE não apresentava nenhuma medida para compelir as autoridades a efetivar, de fato, a Educação Infantil para todos e não assumia a tarefa de viabilizar os meios que possibilitassem tal atendimento de fato.

[...] por um lado há uma tendência de favorecer o centralismo exacerbado da União na política educacional [...] O outro aspecto que prevalece, nestas diretrizes e metas para a educação infantil, é o seu deslize da condição de plano para o papel de lista de intenções. Não há indicação de competência, meios e prazos para viabilização dos comandos aprovados. Mantém-se grande ambigüidade e generalismo em sua redação, especialmente no caso dos itens que seriam de competência da União implementar [...] (BRASIL, 2001, p.24).

Na aprovação do PNE, alguns artigos foram vetados pelo então governo FHC. O primeiro veto incidiu sobre a seção da Educação Infantil, meta nº 22, a qual propunha: “ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadrem nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano” (BRASIL, 2001, p.37-38).

Faz-se importante destacar também que, entre os demais vetos, três recaíram sobre a questão do financiamento da Educação (Meta 1, 7, e 13). As metas vetadas propunham, para curto prazo, elevação do percentual do PIB para a Educação, com parceria entre União, Estados e Municípios e também alocação de valores por aluno em todos os níveis e modalidades de ensino. Estas questões, que sofreram veto, interferiram diretamente na política de Educação Infantil pois tratavam da carência de financiamento que esta etapa da Educação vivia.

21. Assegurar que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil (BRASIL, 2001, p.64).

O PNE aprovado discutia a Educação Infantil, em termos de gasto, como competência exclusiva dos municípios. Esta perspectiva de financiamento, que demonstrava o recuo da União, apresentava características da política educacional preconizada pelo Banco Mundial e pelo FMI, na qual os gastos sociais, exceto os de caráter compensatório, não tinham lugar. A prioridade dos países periféricos era a de universalizar o Ensino Fundamental, a Educação Infantil, importantes para o desenvolvimento econômico, mas se focalizados nos grupos mais vulneráveis.

O PNE afirmava que a educação infantil era um direito da criança, dos pais trabalhadores, uma necessidade social e trazia retorno econômico significativo. Afirmava o Plano que a Educação Infantil deveria ser priorizada às crianças de baixa renda, às mais sujeitas à exclusão, e o enfoque deveria ser a busca por melhorar a eficiência, garantir a qualidade. O papel da União seria o de dar assistência supletiva, apoio técnico e financeiro aos municípios, os quais, conforme determinava a Constituição Federal, eram os responsáveis pelo atendimento à Educação Infantil nacional.

3.2.7 Política Nacional de Educação Infantil – 2005

A partir de um documento preliminar, construído a partir de oito encontros regionais realizados pelo MEC em todo país, ao longo do ano de 2004, foi aprovado, no ano seguinte, o documento Política Nacional de Educação Infantil de 2005. Tal documento recebeu contribuições em forma de emendas de estados e municípios e os debates se constituíram, principalmente, em forma de duas questões-chave: o financiamento e a formação de professores. Tais questões apareceram como preocupação dos participantes dos encontros que buscavam,

diante dos debates, nos seminários realizados, traçar uma política nacional para a Educação das crianças de até seis anos.⁴⁰

Encomendaram-se às pesquisadoras Maria M. Campos e Maria Lúcia Machado as primeiras versões do documento “Parâmetros de Qualidade para a educação Infantil” e, para o grupo de pesquisa, Ambiente Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o documento “Padrões de Infra-Estrutura para as Instituições de Educação Infantil”. Estes documentos foram utilizados em 2004 e 2005 como subsídios de fundamentação para a construção da Política Nacional de Educação Infantil de 2005.

O Documento final foi publicado em março de 2005 e apresentado pela Secretaria de Educação Básica – SEB do MEC – por meio da COEDI e do DPE, e continha apresentação; introdução; diretrizes; objetivos; metas; estratégias; recomendações e anexos. Foi construído com objetivo de “[...] propiciar o cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa [...]” com participação dos diversos atores da sociedade envolvidos com a Educação Infantil (BRASIL, 2005, p.4). O documento explicitava o panorama geral das crianças brasileiras, alegando que este se traduzia em de discriminação e de negação dos direitos destas, o que ocasionava o aprofundamento da exclusão social. Diante de tal constatação, esta nova política precisava combater a miséria e colocar a Educação de todos no campo dos direitos.

Apresentava-se no Documento que ao Estado, portanto, competia formular políticas, implementar programas e viabilizar recursos que garantissem à criança desenvolvimento integral de forma a complementar a ação da família, embora esta etapa não fosse obrigatória e sim direito da criança e dever do Estado. Fundamentava-se com o respaldo legal da Constituição Federal (1988), do ECA (1990), da LDB, Lei n.9394/96, do PNE (2001) e citava outros documentos afirmados como os que constituem uma nova visão para a concepção de educação infantil por envolver dois aspectos indissociáveis: o educar e cuidar. Tais documentos eram: “Por uma política de formação do profissional de

⁴⁰ Importante destacar que Conselho de Políticas para a Educação Básica – CONPEB participou ativamente na efetivação de seminários e encontros municipais, estaduais e nacionais no sentido de sistematizar os anseios e reivindicações públicas para a educação de zero a seis anos.

Educação Infantil (1994)", "Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de Educação Infantil (1998)", "Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil" (1998).

Quanto às diretrizes, que somavam 16 (dezesesseis) ao todo, estas estabeleciam que:⁴¹

- a Educação Infantil deveria pautar-se na indissociabilidade entre a Educação e o cuidado;
- a função da Educação Infantil deveria ser diferenciada e complementar à ação da família;
- o atendimento seria gratuito, sendo dever do Estado, direito da criança e opção da família;
- a inclusão e o atendimento especializado às crianças com necessidades especiais seriam necessários;
- a qualidade na Educação Infantil deveria ser assegurada com parâmetros;
- o processo pedagógico deveria considerar as crianças em sua totalidade, observando suas especificidades;
- as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil deveriam se pautar nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, envolvendo toda a comunidade escolar;
- os professores e outros profissionais deveriam ser especialmente qualificados para o desempenho de suas funções;
- a formação inicial e continuada dos profissionais deveria ser garantida, assegurando-se a valorização dos funcionários não-docentes;
- a admissão de professores deveria assegurar a formação específica mínima exigida por lei e, caso fosse rede pública, esta deveria ser por meio de concurso;
- a política para a Educação Infantil deveria garantir a integração entre os níveis de ensino, a formação dos profissionais e o atendimento às crianças com necessidades especiais;
- a política para a Educação Infantil deveria articular-se às políticas de saúde, assistência social, justiça, direitos humanos, cultura, mulher e diversidades, aos fóruns de educação infantil e a outras organizações (BRASIL, 2005, p.17-18).

No que se refere aos objetivos da Política Nacional de Educação Infantil de 2005, num total de dezoito, é preciso destacar que preconizavam: o objetivo 4, o de garantir recursos financeiros para a Educação Infantil; o objetivo 8, garantir espaços físicos, equipamentos, brinquedos e materiais adequados; o objetivo 17, assegurar que estados e municípios elaborem e/ou adequem seus planos de

⁴¹ Este resumo foi elaborado pela pesquisa enfatizando o que é primordial para o tema proposto.

Educação; e o objetivo 18, fortalecer parcerias para assegurar “[...] o atendimento integral à criança, considerando seus aspectos físicos, afetivo, cognitivo/lingüístico, sociocultural, bem como as dimensões lúdica, artística e imaginária” (BRASIL, 2005, p.20).

Quanto às metas, as quais somavam quatorze, com referência ao atendimento, permanecia a proposta no PNE de 2001: até 2010 atender 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 6 anos (meta 3). Até 2010, também, estabelecer em todos os municípios “[...] programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 a 6 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema” (meta 2) (BRASIL, 2005, p.21).

Em caráter permanente, as referidas metas propunham divulgar os parâmetros de qualidade (meta 5); realizar estudos sobre o custo da Educação Infantil (meta 9) e também os parâmetros mínimos de infra-estrutura (meta 6, 7, 8). Com referência às metas para o financiamento da Educação Infantil o documento apresentava apenas uma:

[...] Assegurar que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, não vinculados ao Fundef, sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil (meta 4).

A meta 10 explicitava que, até 2007, todas as instituições de Educação Infantil deveriam ter formulado, com participação dos profissionais de Educação nela envolvidos, suas propostas pedagógicas. As demais metas 11, 12, 13 e 14 vinham assinalar a formação dos profissionais da Educação Infantil, entretanto sem exposição de prazo, apenas reiterando a necessidade da formação destes, inclusive os que se encontravam em serviço.

O item “Estratégias”, que longamente somam quarenta e duas, divide-se, entre outras, em: “fortalecer a gestão democrática”; “definir parâmetros nacionais de qualidade”; “elaborar padrões de infra-estrutura” e “apoiar, implementar, promover formação dos profissionais” (10 estratégias). A estratégia 30 enfatizava a produção e a distribuição da Revista Criança como prática de formação ao

profissional da Educação Infantil; a estratégia 31 assinalava a implementação do Proinfantil – Programa de Formação Inicial para Professores em exercício na Educação Infantil.

Quanto ao financiamento, as estratégias propostas objetivavam:

[...] Criar formas de controle social dos recursos da Educação Infantil;

[...] Incluir a Educação Infantil – creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos) – no sistema de financiamento da Educação Básica, garantindo a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos (BRASIL, 2005, p.24).

É preciso destacar que, no item “estratégias”, aparecem, com ênfase, as afirmações de que a União deveria “apoiar tecnicamente”, entretanto não fica clara a dimensão deste apoio, e que, portanto, dever-se-ia “definir e implementar a ação supletiva e re-distributiva da União”. Verifica-se, nestas afirmações, a política de descentralização progressiva engendrada na reforma do Estado e da Educação brasileira, numa articulação em que a União passa para a esfera municipal a função de execução ao que se refere à política para a Educação Infantil.

Ao final do Documento, o item “Recomendações” apresentava seis orientações, respectivamente: que a prática pedagógica considerasse os saberes produzidos por todos os sujeitos envolvidos; que os estados e municípios elaborassem seus planos de Educação em consonância com a Política Nacional de Educação Infantil; que as instituições de Educação Infantil oferecessem, no mínimo, 4 horas diárias de atendimento educacional, ampliando progressivamente para tempo integral; que as instituições de Educação Infantil assegurassem e divulgassem iniciativas inovadoras; que a reflexão coletiva sobre a prática pedagógica norteasse as propostas de formação e, finalmente, que todos participassem da elaboração, da implementação e da avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2005).

O documento Política Nacional de Educação Infantil de 2005 apresentava seus objetivos e metas voltados, principalmente, para a formação dos profissionais da Educação Infantil, para a infra-estrutura e para os padrões de

qualidade. Com relação aos recursos e/ou financiamento, o Documento assinalava que era preciso incluir a Educação Infantil nos sistemas de financiamento da Educação Básica.

Ainda com relação a este aspecto da Educação Infantil, faz-se importante assinalar que, no momento da publicação da Política Nacional para Educação Infantil, a sociedade, por meio dos encontros, seminários e debates, reivindicava uma nova lei que incluísse a Educação Infantil no financiamento da Educação nacional. No ano seguinte, 2006, publicava-se em 20/12, pela Emenda Constitucional n.53, o Fundeb⁴² – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. O Fundeb surgia com o objetivo de contemplar os três níveis da Educação Básica, da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio bem como as diversas modalidades, incluindo a Educação de jovens e adultos. O Fundeb é tratado, no contexto educacional, como um avanço diante das políticas educacionais.

É importante destacar alguns aspectos pontuais entre a Política Nacional de Educação Infantil de 1994 e a de 2005. Ambas se referiam ao papel do Estado na política de Educação Infantil como o de apoiar tecnicamente, com ação supletiva, consolidando alianças com os diversos atores da sociedade. Enfatizavam a questão da qualidade e do foco nas situações agudas de pobreza, miséria e instabilidade. A função da Educação Infantil também não se diferia, na Política Nacional de 1994. Era a de cuidar e educar, complementando os cuidados e a educação realizados na família. Já na Política Nacional de 2005, a função passou a ser a de educar e cuidar, numa ação diferenciada e complementar à ação da família.

Faz-se necessário perceber que os documentos que tratam da Educação Infantil, explicitados neste texto, constroem-se num contexto marcado por reformas político-econômicas e explicitam uma concepção de Educação Infantil

⁴² O Fundeb constitui um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, que redistribui as receitas para as secretarias de educação estaduais e municipais em proporção às matrículas ponderadas de suas redes nas diversas etapas e modalidades, com base no investimento mínimo por aluno, a ser determinado nacionalmente. Os estados que não conseguirem viabilizar esse investimento mínimo por aluno a todos os matriculados na educação básica receberão uma complementação da União (SAVIANI, 2007, p.92-93).

voltada para uma concepção hegemônica da sociedade contemporânea. Apesar de se explicitar inovação para a nomenclatura “Educação Infantil”, a maioria dos documentos analisados ainda enfatiza uma divisão estrutural entre pré-escola e creche. Destaca-se a preocupação com a articulação entre a Educação e o cuidado, enquanto conceitos; com a utilização dos termos “creche e pré-escola” na organização da oferta; com a ênfase na melhoria da qualidade e na expansão da oferta; com o destaque na formação mínima para os professores; com a articulação com a saúde e a assistência social e, por fim, com a necessidade de consolidação de alianças para se efetivar as metas propostas.

Estas e outras questões, levantadas nos documentos no decorrer desta seção, possibilitam entender a articulação das políticas com o contexto da reforma de Estado e da Educação empreendidas no Brasil a partir de 1995. Reformas articuladas às orientações de natureza neoliberal, as quais foram propostas também pelos Organismos Internacionais que levam a termo determinações na política educacional e, conseqüentemente, na política para a Educação Infantil.

4 REPERCUSSÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA POLÍTICA NACIONAL PERTINENTE

Estabelecendo as relações e mediações necessárias, esta seção se propõe a evidenciar as repercussões da política internacional para a Educação Infantil, na política brasileira, buscando analisar em que medida e a partir de que princípios configura-se a política nacional para a Educação Infantil, no período entre 1995 a 2005. Para alcançar este objetivo, é preciso perceber as condições que construíram as relações de trabalho ou as relações de produção da vida que se apresentavam em tal momento histórico.

Já se assinalaram, nas seções anteriores desta pesquisa, apontamentos acerca da realidade social vivenciada nos países da América Latina, marcada pela pobreza e pelas consequências do Programa de Ajuste Estrutural, delineado pelo Banco Mundial e pelo FMI com implementação de políticas neoliberais a partir dos anos de 1990. No contexto brasileiro, esta reestruturação social, político-econômica se articulou nos patamares esperados, com redefinições de mercado e de relações de trabalho.

As orientações internacionais e nacionais para a Educação Infantil a partir dos anos de 1990, demonstram que a Educação Para Todos, tema da Conferência Internacional de Jomtiem, orientou todos os documentos publicados pelas agências multilaterais de financiamento e por aquelas sensíveis ao social bem como pela legislação educacional brasileira. Enfatizou-se que a Educação Infantil não era prioridade aos Estados nacionais, o que se fazia urgente era universalizar o Ensino Fundamental.

Desta forma, a Educação Infantil era tomada pelas orientações internacionais em relação a questões básicas de sobrevivência da criança, tais como saúde, atenção, proteção e desenvolvimento. Mesmo que estas não fossem prioridade, as orientações assinalavam que o retorno econômico deste atendimento estaria acima de qualquer outro investimento. Garantir o cuidado e a Educação das crianças pequenas proporcionaria melhores condições de vida às crianças e a suas famílias pois, ao se garantir proteção à criança, criar-se-ia a possibilidade de as mães se inserirem no mercado de trabalho, o que traria

resultados rápidos no alívio às condições de pobreza, propiciando desenvolvimento econômico positivo para os países da periferia.

4.1 ORIENTAÇÕES ATUAIS DA UNESCO PARA A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: UMA PROPOSTA DE “SERVIÇOS” PARA A CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS

Para que se possa entender os pontos marcantes das orientações internacionais para a Educação Infantil brasileira, nos anos de 1995 a 2005, a trajetória desta pesquisa indicou a necessidade de se verificar os documentos que a UNESCO publicou, especificamente para o Brasil, os quais demonstravam princípios bastante claros com referência à relevância e à função da Educação Infantil para um país periférico como este.

As orientações das agências multilaterais para as políticas educacionais aos países da América Latina, a partir dos anos de 1990, foram fundamentadas, principalmente, pelas recomendações provenientes das Conferências Internacionais, as quais determinavam a adesão à tônica da Educação para Todos. A Educação Primária, à qual, no Brasil, refere-se ao Ensino Fundamental, permaneceu, em tal período, merecendo prioridade nos discursos das agências, por ser considerada o nível que atende às Necessidades Básicas de Aprendizagem – NEBAs –, fator considerado primordial para se amenizar as diferenças sociais na luta pela erradicação da pobreza.

O Programa de Ajuste Estrutural – PAE – deu conta de estabelecer os mecanismos e as estratégias para efetivar a reestruturação dos países no sentido de torná-los efetivamente pagadores das dívidas e dotados de novos créditos, provindos das agências multilaterais de financiamento. Os países periféricos concretizaram suas reformas alicerçadas nos princípios neoliberais, os quais propunham orientações educacionais, redefinindo a política educacional de modo a atender às necessidades das classes hegemônicas e, conseqüentemente, à manutenção do capitalismo.

Neste cenário, as propostas das agências multilaterais se fundamentavam nos princípios de universalização da Educação Primária, de igualdade de gêneros, de transformação produtiva, de equidade, de crescimento econômico e de erradicação da pobreza. Estas proposições se apresentavam nos documentos das agências como peças norteadoras da construção e da implementação das políticas educacionais para a Educação Infantil. A partir de tais proposições, a agenda das agências multilaterais orientava aos países “expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem” (UNESCO, 2004).

Embora esta pesquisa tenha se voltado aos estudos dos documentos produzidos pelas agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial e CEPAL e aquelas sensíveis ao social como UNESCO e UNICEF para a Educação Infantil, é importante destacar que a influência das agências se consolidou não somente na publicação dos documentos e relatórios, mas também na atuação de consultores, de especialistas e de técnicos nos diversos países. Este processo integrado de ação das agências possibilitou que suas agendas se estruturassem nos Estados por meio da mobilização de discursos, destacando-se o discurso de que o atendimento das crianças pequenas, em âmbito internacional, deveria priorizar a expansão do cuidado e da Educação à população infantil mais pobre.

O grau de influência das orientações internacionais é destacado pela própria UNESCO, no documento publicado no Brasil, intitulado “Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos: traduzindo em atos os princípios das Nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais” (GOMES, 2001). Ao apresentar discussão acerca da influência dos documentos internacionais, a publicação brasileira comparava as Nações Unidas como a árvore dos valores, ao passo que suas raízes eram os documentos que brotavam e avançavam, tornando-se cada vez mais específicos até fazerem parte dos currículos escolares. “[...] esses princípios, normas e orientações dispõem de uma inegável força moral. Esses documentos, observadas determinadas condições, são agasalhados diretamente ou indiretamente pela legislação de países-membros, como o Brasil, passando a ter força de dispositivos constitucionais e legais” (GOMES, 2001, p.7).

Este mesmo documento (GOMES, 2001), ao tratar da política de Educação Infantil, deixava explícito que havia um dilema quanto à prioridade entre ofertar a Educação Primária obrigatória e a Educação Infantil. Diante de tal conflito, a primazia deveria ser pela Educação obrigatória, pelo Ensino Fundamental, ao passo que a Educação Infantil deveria ser contemplada, estabelecendo apenas as questões emergenciais. “[...] é claro que o objetivo desejável é universalizar a educação infantil, porém, se isso não é possível de imediato, cumpre estabelecer prioridades para o seu alcance. [...]” (GOMES, 2001, p.49).

Outro documento, publicado pela UNESCO no Brasil, é o intitulado “Crenças e Esperanças: Avanços e Desafios da UNESCO no Brasil” (2003), o qual destacava que o atendimento educacional, nos primeiros anos de vida, tinha resultados muito positivos para as crianças, visto que estas demonstravam melhor desempenho na escolaridade obrigatória, menores taxas de repetência e de evasão e maior probabilidade de se completar o Ensino Médio.

[...] pesquisas têm mostrado que o atendimento educacional de qualidade durante os primeiros anos de vida tem um impacto extremamente positivo no curto, médio e longo prazo, gerando benefícios educacionais, sociais e econômicos mais expressivos do que qualquer outro investimento na área social. [...] A frequência a instituições de educação infantil também afeta indireta e positivamente o status no emprego na medida em que aumenta a competência escolar, além de estar também associada a atitudes positivas na busca de realização profissional (WERTHEIN, 2003, p.26).

O benefício econômico da Educação Infantil era enfatizado pela UNESCO, justificando que as análises econômicas demonstravam que era, no início da vida, que os investimentos públicos e sociais constituíam melhor custo-benefício. “[...] A Educação Infantil é, assim, uma das políticas mais importantes para o desenvolvimento humano e social, constituindo-se também em uma poderosa estratégia no combate à pobreza e à exclusão social” (WERTHEIN, 2003, p.27).

No ano de 2004, a UNESCO publicou um novo documento específico para o atendimento à Educação Infantil, intitulado “Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas”. Apesar de o título do mesmo tratar de

creches e pré-escolas e da articulação de políticas, o documento vinha, na verdade, referir-se aos principais “serviços” e “programas” destinados à criança de zero a seis anos, o que não se resumia, especificamente, em políticas para a Educação Infantil.

Nesta orientação da UNESCO, destacavam-se como principais serviços para a criança de zero a seis anos: a Creche; a Pré-Escola; o Abrigo; o Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência; a Atenção Primária à Saúde e a Assistência Hospitalar. Quanto aos principais programas, apresentavam-se o Benefício de Prestação Continuada – BPC –, vinculado ao Ministério da Assistência Social; a Bolsa Alimentação, ao Ministério da Saúde; e a Alimentação Escolar, ao Ministério da Educação (UNESCO, 2004b).

Ao tratar do atendimento em creches e pré-escolas, a UNESCO (2004) demonstrava, no documento, dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais apontavam que o Brasil, no ano 2000, contava com uma população total de 169.799.170 habitantes, sendo que 23.141.413 (13%) eram crianças de zero a seis anos. Chamava, assim, a atenção para o fato de que, no ano de 2001, a pesquisa demonstraria que apenas 5.912.150 crianças estariam matriculadas nas creches e pré-escolas do Brasil. Ao se analisar o perfil da criança atendida, verificou-se, a partir dos dados apresentados pela UNESCO, uma grande desigualdade do acesso às creches e pré-escolas no Brasil tendo como parâmetro o nível de renda familiar, o que, de acordo com o documento, penalizava as crianças mais pobres.

[...] A diferença nas taxas de atendimento é especialmente grave no caso das crianças com até três anos de idade, cuja taxa de acesso daquelas oriundas das famílias com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo é de, aproximadamente, quatro vezes menor do que a taxa observada nas famílias da faixa de renda entre três e cinco salários mínimos per capita (UNESCO, 2004b, p.22).

Um outro dado destacado com muita relevância pela UNESCO (2004b) foi o fato de que 42% das crianças de zero a seis anos de idade encontravam-se em famílias com renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o que implicava considerar que uma característica da população infantil era que nela os índices de pobreza eram mais elevados.

Quanto aos critérios de qualidade, o Documento destacava que as perspectivas e as avaliações de qualidade tinham sido ainda relativas e provisórias, necessitando de padronização e que a inexistência de uma síntese nacional sobre indicadores de qualidade dos serviços para a infância impossibilitava uma avaliação precisa. Devido a estas questões, a UNESCO assinalava que era importante criar uma padronização de qualidade e, enquanto isso, buscar atingir os objetivos e metas do Plano Nacional de Educação que, embora ainda não tivessem sido alcançados, enquadram-se na mesma perspectiva de melhoria e de avaliação de qualidade (UNESCO, 2004b).

Os recursos financeiros destinados aos serviços para a primeira infância foram considerados pela UNESCO como bastante deficientes:

[...] Em primeiro lugar, porque os recursos aplicados pelo setor Educação estão vinculados ao nível municipal, não existindo levantamento nacional sobre os mesmos. Em segundo lugar, porque, apesar de a responsabilidade legal ser da Educação, no nível federal, a maior alocação de recursos para o atendimento em creches e pré-escolas está no Ministério da Assistência Social. Em terceiro lugar, porque não há informações sobre o financiamento dos serviços informais (UNESCO, 2004b, p.28).

Conforme a UNESCO (2004b), a questão do financiamento dos “serviços formais de creches e pré-escolas” atrelava-se à legislação que tratava dos recursos para toda a Educação, que, naquele momento, eram atribuídos ao Fundef. Levava-se em conta, também, a estratégia nacional para ampliar o atendimento que se caracterizou no repasse de recursos públicos a instituições privadas por meio de convênios. Articulados a estas questões, estavam os recursos do setor de Assistência Social que foram encaminhados para o atendimento às famílias pobres; os recursos do programa federal da Merenda Escolar (somente para as pré-escolas, não para as creches) e os recursos do Ministério da Educação que financiavam ações de capacitação de professores e de aquisição de material didático para os alunos, atendendo apenas aos municípios com menores índices de desenvolvimento humano (IDH) (somente para pré-escolas e não para creches).

[...] Vive-se, portanto, no Brasil, um momento de indefinição quanto à política de educação infantil, pois, apesar de reconhecidas como primeira etapa da educação básica, as creches e pré-escolas não contam com recursos suficientes no orçamento da educação; a instituição de âmbito federal que possui recursos financeiros para o atendimento continua sendo a da assistência social (UNESCO, 2004b, p.34).

De acordo com a UNESCO, a história dos programas destinados à criança de zero a seis anos no país foi marcada pela fragmentação e pela não-existência de um projeto nacional que priorizasse o atendimento integral da criança. Desta forma é possível afirmar que a fragmentação dos serviços destinados à criança de zero a seis anos se reproduziu, no âmbito federal, entre as áreas da Educação e da assistência social e, em âmbito local, na maioria dos municípios brasileiros.

Com referência aos serviços não-formais, a UNESCO (2004b) destacou o trabalho prestado pela Pastoral da Criança, vinculada à Igreja Católica, a qual acompanhava as crianças pequenas de famílias pobres com orientações quanto à nutrição, à saúde e a aspectos gerais do desenvolvimento infantil. Os recursos advinham de campanhas, de repasses do Ministério da Saúde e do Ministério da Assistência Social, sendo que o trabalho era realizado por mais de 130 mil voluntárias em todo o país.

A UNESCO (2004b) tratou da formação dos profissionais para os serviços formais de creches e pré-escolas, destacando que, de acordo com o Censo Escolar 2001, dos professores que atuavam na Educação Infantil, somente 20,8% possuíam curso superior, os demais profissionais atuavam com formação no curso médio completo (69,2%) e/ou curso médio e fundamental incompleto (10%). A agência sugeriu que se cumprisse a meta estabelecida pelo PNE (2001), a qual estabelecia que todos os professores deveriam ter nível médio em cinco anos e 70% deles, nível superior em dez anos.

Como sugestões para a melhoria dos serviços destinados às crianças de zero a seis anos, a UNESCO (2004b) propôs maiores investimentos em pesquisas que permitissem o conhecimento das experiências locais de serviços destinados à primeira infância e também a criação de sistemas de informações adequados para o acompanhamento e a implementação de políticas públicas.

A UNESCO (2004b) assinalou que havia “iniciativas planejadas”, legalmente previstas, que deveriam, com urgência, ser implementadas. Eram elas: a regulamentação do regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios, que, de forma solidária, solucionaria a insuficiência de recursos financeiros em muitos municípios; a definição de padrões mínimos de qualidade para as creches e pré-escolas; a definição de um valor mínimo anual por aluno; e o cumprimento dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação 2001-2011. Para a UNESCO, além das iniciativas para a promoção da cooperação entre os diferentes ministérios que deveriam ser estimuladas, as sugestões de melhoria se mostravam essenciais para que os serviços à criança de zero a seis anos pudessem ser efetivados de fato.

Em relação ao financiamento da Educação Infantil, o documento se referia a recursos financeiros, os quais eram destacados pela UNESCO (2004b) como bastante insuficientes por três motivos: não havia levantamento nacional sobre os recursos para os municípios; a maior alocação estava no Ministério da Assistência Social; e não havia informações suficientes sobre o financiamento do atendimento informal. Sendo assim, os serviços de creches e pré-escolas contavam com o que era determinado pela legislação que, naquele momento, atrelava-se aos recursos para toda a Educação brasileira, distribuídos pelo Fundef.

Não se atendo a discutir a viabilidade ou a suficiência do Fundef, a UNESCO trouxe para o foco as estratégias alternativas como convênios com instituições privadas; transferências de renda da Assistência Social para as famílias mais pobres; recursos do programa federal Merenda Escolar (para pré-escolas) e recursos do MEC para capacitação de profissionais e aquisição de material didático (para pré-escolas), focalizando os municípios com menores IDH.

Expunha-se, de forma clara, que não havia uma política de financiamento para atender a Educação Infantil. Havia, sim, um fundo (Fundef) que atribuía uma determinada parcela a este atendimento, mas pelo fato de o mesmo não ser suficiente, poder-se-ia contar com estratégias alternativas de recursos como os programas já citados acima. A UNESCO não definiu uma sugestão para a questão do financiamento da Educação Infantil, porém atribuiu, com grande destaque, estratégias alternativas. Sugeriu maiores investimentos em pesquisas que permitissem conhecimento das experiências locais e de que se criasse um

sistema de informação para o necessário acompanhamento do atendimento em creches e pré-escolas.

A UNESCO (2004b) tratou dos principais serviços e programas destinados à criança de zero a seis anos, incluindo aí Educação, assistência social e saúde. Apesar de o título do Documento se reportar a creches e pré-escolas especificamente, as questões referentes à saúde e à assistência foram inseridas enquanto parte da Educação. Quando o título do Documento se referiu à articulação de políticas, deu-se o entendimento de que se trataria de políticas para a creche e pré-escola, e, no entanto, em 40 páginas de discussão acerca de serviços e programas, não se referiu a políticas públicas para a Educação Infantil brasileira.

Percebem-se, no decorrer do referido Documento, proposições verificadas na legislação brasileira para a Educação Infantil, as quais eram representações articuladas das proposições das agências multilaterais e que já foram estudadas nas seções anteriores. Dentre as principais, estavam a consolidação de parcerias voluntárias; a padronização de critérios de qualidade nos serviços de creche e pré-escola; a criação de um sistema de levantamento de dados para facilitar a avaliação do atendimento e a formação mínima exigida para os profissionais que atuassem em creche e pré-escola.

Não se quer dizer aqui, que o fato de as categorias internacionais e nacionais para a Educação Infantil terem se reproduzido no documento publicado pela UNESCO para o Brasil possa ser considerado algo “inesperado”. Não se trata disso. Esta pesquisa tem a intenção de mostrar que havia uma definição e uma articulação muito claras quanto ao propósito da Educação Infantil para as agências multilaterais e para as políticas nacionais brasileiras, as quais eram ” [...] expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem” (UNESCO, 2004a, p.7).

Há que se destacar que os apontamentos da UNESCO para o Brasil, no que se refere a uma política para a Educação Infantil, apresentavam contradições nas argumentações e concepções. Ao mesmo tempo em que a UNESCO (2004b) destacava, para a Educação Infantil brasileira, o baixo número de matrículas, a necessidade da qualidade e os recursos financeiros insuficientes, enfatizava a opção por serviços e programas, pelo atendimento não-formal e a importância do

voluntariado e dos programas assistenciais. A UNESCO (2004) produziu e reproduziu explicitamente o discurso hegemônico da centralidade da Educação e de que a política para a Educação Infantil deveria focar a atenção e o desenvolvimento no intuito de atender às demandas infantis mais carentes, aliviando a pobreza e favorecendo o desenvolvimento nacional.

Mesmo a UNESCO (2004b) se reportando à legislação brasileira, no que diz respeito a denominar este nível de ensino como “Educação Infantil”, acabava por confirmar o não-cumprimento da legislação ao publicar um documento orientador para o atendimento desta etapa da Educação Básica como “serviços”. A Educação Infantil, como já fora expresso pelas agências multilaterais e pela legislação nacional pertinente às seções anteriores, ao invés de se efetivar como “política pública”, passou a ser “serviço”, caracterizando-se, desta forma, não como Educação, mas como programa de atenção e de desenvolvimento.

Um olhar sobre as publicações da UNESCO para o Brasil, apresentadas anteriormente, indica que a ação da UNESCO e, na mesma perspectiva, a das demais agências multilaterais, possibilitam entender que havia uma agenda¹ política construída pelas agências multilaterais e pelos Estados-membros que se estruturava em acordos, os quais se desenvolviam em programas e projetos nacionais a partir de orientações hegemônicas para a política de Educação Infantil brasileira.

4.2 ANÁLISE DA REPERCUSSÃO DAS ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS NOS DOCUMENTOS PROPOSTOS A PARTIR DOS ANOS DE 1990

À luz das reflexões realizadas nas seções anteriores, verifica-se que as orientações da Conferência Internacional de Jomtien, as quais estruturaram, posteriormente, as Conferências de Nova Delhi (1993) e de Dakar (2000), permearam grande parte dos documentos publicados pelas agências multilaterais a partir dos anos de 1990.

¹ Agenda política das agências multilaterais: “[...] trata-se de um conjunto de problemas percebidos como merecendo um debate público, ou mesmo intervenção das autoridades políticas legítimas” (ROSEMBERG, 2000, p.79).

Caracterizando a Educação Infantil enquanto “atenção e serviço para a infância”, a Declaração de Jomtien, no Plano de Ação, assinalava que todos os países deveriam realizar “[...] Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências” (UNICEF, 1991, p.11).

Nesta perspectiva de Educação Infantil, enfatizavam-se cuidados básicos, desenvolvimento, intervenções da família e da comunidade, além do foco nas crianças pobres, desassistidas e portadores de deficiência. Não se tratava de promover Educação às crianças pequenas, mas sim promover atendimento.

Vale à pena rever as orientações das Conferências de Jontiem (1990), de Nova Delhi (1993) e de Dakar (2000), no quadro abaixo, no que se refere ao comprometimento dos países com a Educação Infantil:

Declarações	Compromisso dos Países com a criança de zero a seis anos
Declaração de Jomtien (1990)	Proporcionar cuidados básicos e educação inicial na infância, através de estratégias que envolvam famílias e comunidades ou programas institucionais como for mais apropriado, especialmente às crianças pobres.
Declaração de Nova Delhi (1993)	Garantir ações complementares e convergentes, no contexto do papel da família e da comunidade, nas áreas de nutrição, de saúde, de cuidado e de desenvolvimento apropriado para crianças pequenas.
Declaração de Dakar (2000)	Expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as mais vulneráveis.

* Quadro elaborado pela pesquisadora.

A posição das Conferências Internacionais acerca do compromisso com a Educação Infantil, indica ênfase a proposições comuns como: cuidado, desenvolvimento, educação inicial, família, comunidade, e como foco as crianças pobres. Estas proposições possibilitam compreender sob que perspectiva aconteceu a proposição da ONU para os países, com relação a este nível de

ensino, a qual se repetia nos documentos das agências especializadas como o Banco Mundial, a UNESCO, o UNICEF E CEPAL.

A partir dos anos de 1990, as agências multilaterais vinham atuando como instâncias de mediação e de difusão de modelos de atendimento para a Educação Infantil. No Brasil, as políticas para a mesma se mostravam, à primeira vista, afinadas com os compromissos advindos de uma agenda comum para a Educação das crianças pequenas.

De acordo com as considerações de Rosemberg (2002a), as agências multilaterais formavam um grupo, uma certa autoridade epistêmica, que tinha como principal fonte de poder uma autoridade técnico-científica que amparava modelos de políticas. “[...] O grupo dominante possui as informações consideradas pertinentes, o poder de financiamento e os meios para influenciar certas categorias de atores nacionais. Dispõe de canais importantes para construir o senso comum e o repertório de argumentos para apoiar decisões políticas” (ROSEMBERG, 2002a, p.30).

As agências multilaterais apresentavam aspectos diferentes para tratar da Educação. As formas de atuação e de influência das mesmas se diversificavam conforme a sua especificidade e sua forma de desenvolver os aspectos educacionais, especificamente a Educação Infantil. Faz-se importante destacar que havia uma transversalidade entre as agências, numa perspectiva de sociedade, de Estado e de Educação alinhavada às necessidades do capitalismo contemporâneo. No entanto, é preciso assinalar que não eram agências homogêneas e nem formulavam orientações perfeitamente harmônicas, “[...] participam da arena de negociações da agenda de políticas sociais carregando contradições internas e externas” (ROSEMBERG, 2000, p.66).

A tabela a seguir indica as proposições das agências multilaterais na difusão de modelos de atendimento a partir dos anos de 1990:

Agências Multilaterais	Papel do Estado	Função da Educação	Função da Educação Infantil	Financiamento	Formação de professores
BANCO MUNDIAL	Fazer parcerias com empresas e com a sociedade civil. (Estado liberal, desregulamentador e privatista).	Combater a pobreza e fomentar o crescimento econômico pela Educação.	Promover desenvolvimento e cuidado na primeira infância para que a criança se torne um adulto plenamente produtivo.	Investimento em programas de baixo custo e compartilhamento dos custos com as famílias.	Os governos devem prestar renovada atenção aos recursos humanos.
CEPAL	Ser avaliador, incentivador e gerador de políticas que aumentem a eficácia e a equidade do sistema.	Buscar a transformação produtiva com equidade; preparar para a cidadania moderna e para a competitividade internacional.	Trazer grandes resultados posteriores como: progressão escolar primária; redução de taxas de repetência; incorporação das mulheres no mercado de trabalho e diminuição das disparidades entre as crianças de diferentes classes sociais.	Ampliação do financiamento público para se assegurar qualidade; Possibilidade de diversificação das fontes de financiamento, abrindo-se espaço para o setor privado.	Eficiência na formação de recursos humanos. Realização de programas breves e de incentivos, ao invés de concentração em longas formações acadêmicas.
UNESCO	Manter responsabilidade com a saúde e a nutrição devendo a Educação ficar a cargo da família.	Buscar o desenvolvimento sustentável dos países periféricos; contribuir para a redução da extrema pobreza, para a universalização do ensino primário, para a eliminação das diferenças entre sexos e para a luta contra a Aids e a Malária; garantir um meio ambiente sustentável.	Preparar as crianças para o ingresso na escola; alcançar melhores resultados na escola primária, promovendo, assim, um impacto positivo nas taxas de repetência e de evasão. garantir a socialização e a igualdade de oportunidades; superar as dificuldades iniciais de pobreza; facilitar a participação das mulheres na vida social e econômica; Contribuir para se manter a integração e a coesão sociais.	Os programas de saúde e nutrição são reconhecimento como dever do Estado. Já aqueles que caracterizam Educação cabem aos pais e às famílias.	Ênfase e aprimoramento da formação docente com o propósito de se garantir que todo estudante tenha docentes qualificados.
UNICEF	**	Reduzir a pobreza e fortalecer as economias nacionais; encarar a Educação de meninas como a tarefa mais urgente da comunidade global.	Alcançar melhores resultados na escola primária, diminuindo as taxas de repetência e de evasão, trazendo, assim, impacto positivo para a economia dos países; Trazer grande benefício às meninas.	Conclamação da sociedade para o aumento do financiamento internacional da Educação Básica.	***

* Tabela elaborada pela pesquisadora.

** Os documentos do UNICEF estudados não explicitaram concepção de Estado.

*** Os documentos do Unicef estudados não fazem referência à formação de professores.

Considerando que o contexto, em que são produzidos os documentos das agências multilaterais de financiamento e das agências sensíveis ao social, a partir dos anos de 1990, é o de mundialização do capital em que se engendram as condições necessárias para acumulação e manutenção do capitalismo, deve-se pensar que o cenário nos países periféricos é o de atender as propostas de reformas, aderindo ao consenso de uma agenda educacional comum. A partir dos anos de 1990, a orientação do Consenso de Washington suprimiu os projetos nacionais a favor do Programa de Ajuste Estrutural que determinava a opção dos Estados por efetivar políticas públicas neoliberais. Esta perspectiva de políticas para a Educação punha em prática políticas focalizadas, voltadas, principalmente, aos grupos vulneráveis da sociedade. Ao se aderir às reformas estatais e educacionais, os países periféricos, como o Brasil, aderiram a consensos, os quais, por meio de articulações e mediações necessárias, passaram a constituir as políticas públicas nacionais para a Educação.

A política de descentralização foi uma das estratégias bastante incentivadas aos países, justificando-se que era necessário que estes fossem eficazes, fortalecessem a capacidade de mobilização, incrementassem as influências, pois as relações de colaboração eram decisivas para se alcançar os objetivos comuns a todos. Por meio da Educação era possível se efetivar uma transformação produtiva com equidade e, para isso, fazia-se necessário investir em gestão de qualidade (administrar melhor os recursos) e em recursos humanos (capacitação de professores), com políticas que pudessem medir e avaliar a qualidade, a produtividade e o desempenho. “[...] o Estado está sendo chamado a atuar no eixo da fixação de metas, da avaliação de desempenho, do uso de incentivos, com o fim de aumentar a eficácia e a equidade do sistema, reforçar a autonomia e a iniciativa dos centros educacionais” (CEPAL, 1995, p.206).

Não se pode perder de vista este cenário social, político-econômico dos anos de 1990 para se analisar a política para a Educação Infantil proposta pelas agências multilaterais, pois este olhar possibilita compreender esta etapa da Educação Básica em nível global e local, efetivando o entendimento da unidade, alcançando a totalidade explicativa que, nesta pesquisa, implica verificar as repercussões da política internacional para a Educação Infantil na política nacional pertinente.

Nas discussões da primeira seção desta pesquisa, analisou-se que os argumentos levantados pelas agências eram articulados por proposições comuns

como: equidade, redução da pobreza, coesão social e desenvolvimento econômico. Estas proposições eram utilizadas com grande ênfase nos documentos das agências, o que implicava, em princípio, verificar que as mesmas atribuíam à Educação funções não específicas a ela. Ou seja, na perspectiva de que a Educação atuava no combate à pobreza e contribuía para o desenvolvimento, atribuíam-se a ela uma funcionalidade ideológica diante da sociedade, justificando-se, assim, que a pobreza era algo natural. Ao se transformar a Educação em política social, enfatizando-se a participação da sociedade das comunidades, da sociedade civil, atribui-se uma funcionalidade política de regulação e de manutenção da sociedade, posta em princípio a partir do discurso da necessidade da cooperação e coesão social.

Nesta análise, verificou-se, ainda, que a nomenclatura utilizada pelas agências, para se referirem à Educação Infantil, diversifica-se bastante sendo compreendida e denominada como: “desenvolvimento e cuidado”; “Educação e cuidado”; “cuidado e Educação da primeira infância”; “atenção pré-escolar”; “educação pré-escolar” e “educação pré-primária”. Isto demonstra que, para as agências, este atendimento não se referia a uma etapa educacional, como a legislação brasileira define, mas a algo preparatório para a Educação, que contribuía para o desenvolvimento e o cuidado da criança pequena.

A partir das considerações da tabela apresentada anteriormente, é possível verificar categorias no que se refere às funções atribuídas, especificamente, à Educação Infantil. Para as agências multilaterais, a prioridade na Educação deveria ser a universalização do Ensino Fundamental e, quanto à Educação Infantil, esta teria por função: preparar as crianças para o ingresso na escola; alcançar melhores resultados na escola primária; minimizar as taxas de evasão e repetência na escola primária; facilitar a integração das mulheres no mercado de trabalho; garantir a igualdade de oportunidades; superar as condições de pobreza e possibilitar à criança tornar-se um adulto produtivo. Diante disso, as agências enfatizavam ainda que, por apresentar estas funções, a Educação pré-escolar contribuiria significativamente para o desenvolvimento econômico dos países periféricos, possibilitando o crescimento dos mesmos.

A tabela a seguir indica as proposições dos documentos brasileiros que tratam da educação infantil a partir dos anos de 1990:

Legislação Brasileira 1995-2005	Papel do Estado	Função da Educação	Função da Educação Infantil	Financiamento para a Educação Infantil	Formação de professores para a Educação Infantil
PNEI (1994)	Assegurar assistência técnica e supletiva, cumprindo preceitos da descentralização político-administrativa e de participação da sociedade.		Cuidar e educar, complementando os cuidados e a Educação na família, devendo ser complementada pela saúde e pela assistência e com enfoque nas situações agudas de pobreza e de instabilidade.	Os investimentos tornam-se dever não somente do Estado mas também da sociedade. Deve-se assegurar uma gestão do financiamento com eficiência e equalização.	Grande parte dos educadores não tem formação específica, o que traz em foco a "baixa qualidade". Condições devem ser criadas para que os profissionais, sem formação, efetivem-na em nível médio, no prazo de oito anos.
LDB (1996)	Executar função normativa, redistributiva e supletiva.	O pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.	Promover o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em todos os aspectos, complementando a ação da família e da comunidade.	A oferta é papel dos municípios. Os recursos são provenientes de parte do Fundef, fundo cuja centralidade é o Ensino Fundamental.	A titulação exigida para se atuar na Educação Infantil pode ser em nível médio.
RCNEI (1998)	Garantir atendimento gratuito em creches e pré-escolas. (atribuição explicitada na Constituição Federal de 1988 (Art. 4º, IV)).		Educar e cuidar, associando-se aos novos padrões de qualidade.	O financiamento aqui faz referência à Constituição Federal de 1988 (Art.11,V), a qual indica que cabe ao município ofertar a Educação Infantil, com prioridade ao Ensino Fundamental.	Os profissionais da Educação Infantil devem ter formação sólida e consistente, acompanhada de permanente atualização em serviço. O professor deve ter uma competência polivalente.
PNE (2000)	Dar assistência supletiva quanto ao apoio técnico e financeiro aos municípios.		Inaugurar a Educação da pessoa, sendo necessária como ação complementar à da família; priorizar o atendimento às crianças das famílias de baixa renda; trazer efeitos positivos na vida social e acadêmica da criança, bem como o retorno econômico ao País.	Asseguramento de que os 10% dos recursos de manutenção e de desenvolvimento do ensino, não vinculados ao Fundef, sejam aplicados prioritariamente na Educação Infantil .	A formação dos profissionais da educação infantil merece atenção especial dada à relevância desta atuação. A garantia da valorização dos profissionais da Educação com formação inicial e permanente deve ser assegurada.
PNEI (2005)	Implementar a ação supletiva e redistributiva da União, garantindo apoio técnico; efetivar a descentralização administrativa com participação dos diversos atores; formular políticas, implementar programas e viabilizar recursos.		Educar e cuidar, diferenciando-se e complementando a ação da família.	Garantia de que os 10% dos recursos de manutenção e de desenvolvimento do ensino, não vinculados ao Fundef, sejam aplicados prioritariamente na educação infantil; Estabelecer nos municípios, com colaboração dos diversos setores, de programas de orientação e de apoio aos pais, nos casos de pobreza extrema.	Os professores devem ser especialmente qualificados. A formação inicial e continuada deve ser garantida com, inclusive, execução de programa de formação em serviço.

* Tabela elaborada pela pesquisadora.

* Somente o documento da LDB (1996) explicitou "função da educação".

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1996), o Plano Nacional de Educação – PNE (2001) e as Políticas Nacionais de 1994 e de 2005 explicitavam, com bastante clareza, que a função da União era a de normatizar, redistribuir e ser supletiva. A atribuição da União, representando um perfil de Estado liberal e privatista, esquivava-se e não assumia a efetivação das políticas públicas para a Educação, contudo controlava e avaliava o encaminhamento das mesmas. Esta posição, que representa a posição das agências multilaterais, vem se opor ao que a Constituição Federal de 1998 (art. 211, § 1º e art 30, VI) ordena quando afirma que: “os municípios deverão manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”.

A LDB (1996) e o PNE (2001), numa mesma perspectiva que as Políticas Nacionais para Educação Infantil de 1994 e de 2005, assinalavam que a Educação Infantil era um atendimento cada vez mais necessário por se tratar de uma complementação à ação da família. O PNE destacava, ainda, que a prioridade deste atendimento deveriam ser as crianças das famílias de baixa renda, e que “[...] o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro” (BRASIL, 2001, p.58).

Com referência ao financiamento, o PNE não explicitava uma política de financiamento para a Educação Infantil. Esta era tratada, em termos de gastos, como de competência praticamente exclusiva dos municípios e também das famílias. Acrescentava que era preciso racionalizar os recursos com bons processos de gestão para que se obtivessem bons resultados. Conforme assinala Valente (BRASIL, 2001, p.22), “[...] o PNE não desata o nó da carência de financiamento para esta fase da educação básica e não vai além da declaração de intenção”.

A questão da qualificação e da capacitação continuada dos professores e dos profissionais que atuam na Educação Infantil foi abordada na LDB (1996), no RCNEI (1998), nas Diretrizes Curriculares Nacionais (1998), nas Diretrizes Operacionais (2000), no PNE (2001) e nas Políticas para Educação Infantil de 1994 e de 2005, ou seja, em todos os documentos produzidos para a Educação Infantil após 1990. A ênfase destes documentos era a de que a qualidade

almejada para a Educação Infantil dependia de uma titulação mínima e, também, da qualificação em serviço.

Com referência à Política Nacional de Educação Infantil de 1994 e à Política Nacional de Educação Infantil de 2005, já analisadas, vale à pena se destacar algumas questões pontuais entre estes dois documentos no sentido de se ampliar o entendimento da Educação Infantil enquanto política pública.

Ambas as políticas entendiam a União como aquela que deveria assegurar ação supletiva e re-distributiva, dando assistência e apoio técnico aos municípios, os quais seriam responsáveis pela oferta à Educação Infantil (não se referindo a apoio financeiro). Justificava-se que era preciso propiciar o cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa. A consolidação de alianças entre Governo, instituições não-governamentais e sociedade civil representava uma boa estratégia para se alcançar os objetivos almejados e, com isso, otimizarem-se meios e resultados. O foco das duas Políticas citadas era o atendimento às situações agudas de pobreza, devendo a Educação articular-se aos setores de saúde e de assistência social.

Os objetivos do documento na Política de 1994 expunham que tal publicação visava atingir a expansão da oferta, o fortalecimento de uma concepção de Educação Infantil e a promoção de melhoria da qualidade. Já a Política de 2005 estabelecia 18 objetivos para sua publicação os quais tratavam, de: autorização e credenciamento; garantia da qualidade; garantia de recursos; formação e valorização de professores (6 itens); elaboração de propostas pedagógicas; fortalecimento de parcerias, dentre outros. É possível perceber, na análise dos objetivos, que a Política de 2005 se mostrava mais ampla, apontando mais aspectos relacionados à infra-estrutura, à prática cotidiana das instituições de Educação Infantil e, principalmente, à formação e à valorização dos professores.

Quanto ao financiamento da Educação Infantil, a Política de 1994 expunha, nas suas ações prioritárias, que era preciso ter eficiência e equalização no financiamento. “Na educação infantil, como nos outros níveis da educação básica, é essencial que os processos de programação e gestão dos recursos públicos atendam a padrões de eficiência e de equidade, evitando-se desperdícios e superposição de ações” (BRASIL, 1994, p.22). Já a Política de 2005 estabelecia,

nas diretrizes, que se deveria “Incluir a educação infantil no sistema de financiamento da educação básica, garantindo a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2005, p.24). Não se apresentava, portanto, novidade quanto à proposição de uma política de financiamento da Educação Infantil. A Política Nacional de 1994 não se referia diretamente a esta questão e a de 2005 frisava que havia a necessidade de se estabelecer recursos, mas não garantia a execução desse objetivo.

Ambas as Políticas Nacionais para a Educação Infantil, a de 1994 e a de 2005, definiam que a Educação Infantil era a primeira etapa da Educação Básica. A Política Nacional de 1994 caracterizava este seguimento da Educação com “a função de cuidar e educar, com a concepção de criança como cidadã, pessoa em processo de desenvolvimento e sujeito ativo na construção do seu conhecimento” (BRASIL, 1994, p.12). A Política Nacional de 2005 caracterizava este atendimento com “a função de educar e cuidar, sendo a concepção de criança aquela capaz de estabelecer múltiplas relações, sujeito de direito, ser sócio-histórico, produtor de cultura e nela inserido” (BRASIL, 2005, p.8). Pode-se considerar que havia um avanço na perspectiva da função da Educação Infantil na Política de 2005 com relação à de 1994, por exemplo, quando se trazia a Educação em primeiro foco e quando se considerava a criança sujeito de direito.

Contudo, é preciso compreender nesta análise que, mesmo havendo nuances diferenciadas na função da Educação Infantil de 1994 para 2005, trazidas pelo contexto histórico e pelo avanço obtido na Constituição Federal (1988) e na LDB (1996), pelas mudanças conjunturais, não se percebia mudança nos princípios que fundamentavam a estrutura e a conjuntura capitalista, a qual engendrava a política para a Educação Infantil brasileira.

Constata-se, desta forma, que havia uma agenda política² construída pelas agências multilaterais e Estados-membros que se estruturavam em acordos, indicando um “mínimo denominador comum”, por meio da mobilização de discursos. As agendas eram instituídas nos Estados, como o Brasil, por meio de discursos do âmbito internacional, direcionadas a concretizarem-se enquanto

² Agenda política das agências multilaterais: “[...] trata-se de um conjunto de problemas percebidos como merecendo um debate público, ou mesmo intervenção das autoridades políticas legítimas” (ROSEMBERG, 2000, p.79).

consensos. A implantação nacional da agenda de orientação política das agências multilaterais assumia a forma de “programas ou projetos” no campo das políticas sociais (ROSEMBERG, 2000).

Sendo assim, constata-se que a penetração da agenda educacional nas agências multilaterais, com orientações hegemônicas para a política da Educação Infantil brasileira, tem o consentimento do Estado, por meio da participação e do aval de representantes nacionais que atuam na instituição da agenda educacional. É preciso assinalar que a agenda política das agências multilaterais não é imposta ao governo brasileiro sem a sua anuência. O que há é uma proposição de condicionalidades, em que as agências facilitam e restringem a ação dos Estados numa dinâmica de “toma lá, dá cá” (ROSEMBERG, 2000, p.72)

Considera-se que as repercussões da política internacional na política nacional vigente para a Educação Infantil, em princípio perpassam o caminho das reformas empreendidas pelo ajuste estrutural. A orientação proferida pelas agências multilaterais é a de que a Educação deve executar medidas focalizadas no combate à pobreza, pois os benefícios desse atendimento reduzem os custos. As políticas focalizadas são muito eficientes, visto que benefícios dirigidos e particularizados não correm o risco político de tornarem-se direitos universais e ainda podem contar com manifestação de gratidão dos beneficiados

Elas ainda devem ser consideradas o reverso das políticas universalistas visto que entende-se que as políticas de compensação são utilizadas para controlar as situações de risco ou para “remediar” as situações de desigualdade. O papel da Educação Infantil brasileira se encaminha também nesta perspectiva de política focalizada para atender aos grupos de pobreza. A política nacional para este nível de ensino se estrutura enquanto política social voltada a “compensar” as desigualdades no intuito de manter a regulação e a coesão social.

Há um determinado avanço em termos de função da educação infantil na legislação brasileira para educação infantil, contudo não há uma definição deste atendimento como Educação, ao passo que não há intenção de universalização do mesmo. Isto vem demonstrar que há efetivamente uma agenda comum de ordem internacional, em que a Educação Infantil não se apresenta como prioridade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa centrou-se no esforço de compreender as repercussões da política internacional na política nacional para Educação Infantil após os anos de 1990. A perspectiva foi apresentar os princípios e as estratégias propostas pelas agências multilaterais de financiamento como o Banco Mundial, a CEPAL, por aquelas sensíveis ao social como a UNESCO e o UNICEF para a Educação Infantil, contextualizadas na configuração de sociedade capitalista, evidenciando que a política para educação infantil brasileira se configura no aparato estrutural e conjuntural, trazendo, em seu âmago, diretrizes prescritas pela intervenção internacional.

Para se proceder a essa análise, estudaram-se os documentos principais de cada agência multilateral e da legislação brasileira no se refere a política para a Educação Infantil no período de 1995 a 2005. Esta trajetória de estudos possibilitou verificar que orientações emanam do âmbito internacional, a partir da ONU e de suas agências multilaterais para as políticas de Educação Infantil e que influência se concretiza na política nacional para a mesma, manifestada na legislação, após os anos de 1990.

Dentre as formas diferenciadas de interpretação da realidade, a busca por cumprir os objetivos e responder à problemática da pesquisa, procedeu-se através de análise dos fatos, pensando-se historicamente tempo e lugar, considerando-se que as relações dos homens são constituídas na vida social por meio das relações de produção. Para se investigar as repercussões da política internacional na política nacional para a Educação Infantil após 1990, necessitou-se dos pressupostos da base filosófica do materialismo histórico-dialético, apresentado por Marx, considerando-se que a materialidade da vida dos homens se constrói historicamente, não de forma linear, mas em constante movimento e transformação. Na leitura dos documentos e na tentativa de se conhecer o objeto, necessitou-se, no decorrer da pesquisa, fazer relações entre elementos muitas vezes contraditórios ou antagônicos entre si, na busca por estabelecer as mediações entre o que era particular e universal, visualizando a unidade necessária.

O contexto em que esta pesquisa se desenvolveu necessitou mostrar a caracterização do capitalismo a partir dos anos de 1990, que, na perspectiva de mundialização, acentuou a hierarquização entre os países e, com isso, a dívida nos países do sul. Este cenário capitalista engendrou políticas provindas do Programa de Ajuste Estrutural – PAE – favorecendo a implementação de políticas públicas neoliberais, as quais se concretizaram com reformas aos Estados periféricos, dentre estes o Brasil. A América Latina apresentava, neste período histórico, altos níveis de pobreza e de subordinação, o que facilitava a proposição de políticas pautadas no conjunto de regras neoliberais instituídas a partir do Consenso de Washington.

Para que se pudesse entender a política de Educação Infantil enquanto política pública de Estado, necessitou-se compreender que perfil de Estado se constituía no cenário brasileiro neste recorte histórico. Um olhar acerca da concepção de Estado brasileiro, após a reforma de 1995, possibilitou entender que, naquele momento histórico, tratava-se de um Estado burguês que se constituía de mecanismos ideológicos para desorganizar as classes populares ou de um Estado de classes que atuava enquanto promotor do consenso a favor das classes dominantes. A política para a Educação Infantil se organiza no Brasil, na perspectiva de um Estado que assumira uma administração pública gerencial, absorve as características neoliberais e, num traço específico dos princípios da Terceira Via, passa a “terceirizar” as políticas públicas, deslegitimando-se enquanto executor no campo das políticas de direitos sociais como a Educação.

Verificou-se que, a partir da reforma educacional implementada no Brasil, a política para a Educação Infantil passou a ser pensada sob a ótica das políticas econômicas, com prioridade absoluta de investimentos públicos no Ensino Fundamental e com proposta de programas “não-formais” de baixo investimento público para as crianças de zero a seis anos. Esta perspectiva de política para a Educação Infantil pauta-se na focalização dos gastos públicos no Ensino Fundamental, na descentralização traduzida na municipalização, na privatização constituindo serviços educacionais enquanto consumo e na desregulamentação, frisando que o Estado abre mão do processo, mas controla o produto no que se refere aos currículos nacionais e à avaliação de resultados.

Diante deste cenário estrutural e conjuntural, foi possível verificar que as agências multilaterais como o Banco Mundial, a CEPAL, a UNESCO e o UNICEF atuam em transversalidade na política para a Educação Infantil, ou seja, articulam proposições comuns, como diretrizes para tratar deste nível de ensino aos países periféricos como o Brasil, tais como: equidade, redução da pobreza, desenvolvimento econômico e coesão social. A pesquisa identificou que, para as referidas agências, a tarefa de assumir este atendimento não deve ser atribuída ao Estado mas sim às comunidades locais, aos pais e familiares, propiciando o envolvimento e a “participação” local.

Uma vasta documentação internacional, que orienta as políticas educacionais e discute a política para a Educação Infantil, foi produzida pelas agências multilaterais. Grande parte destes documentos foram construídos nas Conferências Internacionais, as quais se constituem de fóruns e de espaços importantes de articulação internacional entre os Estados-membros com foco em efetivar consensos em torno das principais idéias e propostas sobre a Educação, e neste caso, sobre a Educação Infantil. Na perspectiva das principais Conferências Internacionais, ocorridas a partir dos anos de 1990, a orientação de que todos os países devem realizar expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, com foco nas crianças de maior vulnerabilidade, incluindo intervenções da família e comunidade, ou seja, a orientação das Conferências enquanto proposições da ONU, indicam, nas suas proposições, conceitos como cuidado, desenvolvimento, crianças pobres, famílias e comunidade.

O traço marcante das Declarações constituídas nas Conferências é a construção de consenso em torno da “Educação para Todos” com “equidade”. A política para a educação infantil é apresentada pelas Declarações pautadas neste consenso, justificando-se que a Educação deve responder às exigências do setor produtivo e à demanda da maioria da população que vive na pobreza, garantindo a todos a igualdade de oportunidade para a competitividade.

Na análise realizada, observou-se que a função da Educação Infantil atribuída pelas agências se justifica em: tornar a criança um adulto plenamente produtivo; facilitar a progressão para o nível escolar primário; reduzir as taxas de

repetência; facilitar incorporação das mulheres no mercado de trabalho; garantir a igualdade de oportunidades; superar as dificuldades iniciais de pobreza. Verificou-se, ainda, que estas indicativas de importância da Educação Infantil aos países como o Brasil somam-se, principalmente, à defesa de que o atendimento de que a mesma contribui, efetivamente, para reduzir a pobreza e fortalecer as economias nacionais.

No cenário brasileiro, ao se observar os programas educacionais do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, com o Programa “Acorda Brasil: está na hora da escola” (1996) e do primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, com o Programa “Uma Escola do Tamanho do Brasil” (2003), identificaram-se diretrizes propostas pelas agências multilaterais à educação como: formação de professores, currículo, avaliação e gestão. Estas diretrizes se consolidaram como programas, dentre estes: Programa de Formação Continuada dos Profissionais da Educação; Programa Nacional do Livro Didático; Programa Nacional de Alimentação Escolar e Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Ampliaram-se direitos na medida em que se estabeleceu a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica. Contudo, este nível de ensino se organiza num aparato de legislação que traduz a política nacional, em que persiste a influência das agências multilaterais. Verifica-se esta influência nas categorias que se reproduzem e também nas contradições que se manifestam na legislação educacional vigente no Brasil. Sobre esse movimento mais amplo de interpretação, identificou-se que o MEC, ao atuar como formulador e executor do projeto educacional do Governo Federal, persegue os preceitos articulados à ideologia do governo do qual faz parte, neste caso os preceitos de um projeto neoliberal de governo.

Observou-se, com base nesta investigação, que a política para a Educação Infantil, ordenada enquanto legislação, construiu-se, a partir dos anos de 1990, marcada pelas orientações da reforma de Estado, de uma concepção de Educação Infantil voltada para uma concepção hegemônica da sociedade contemporânea. Assim, repercutem as orientações das agências multilaterais na legislação brasileira para a Educação Infantil. Enfatiza-se o princípio de que o

papel do Estado é o de suplência, ficando a cargo dos municípios, ou das famílias, a implementação e a oferta deste nível de ensino, inclusive no que se refere a gastos. Na perspectiva do cuidado, da Educação e do desenvolvimento, os documentos atribuem ênfase à expansão e à organização da oferta, na melhoria da qualidade, na formação mínima aos professores, na articulação entre Educação, saúde e assistência social e na necessidade de consolidação de alianças para se efetivar as metas propostas. A Educação Infantil, proposta pelo PNE, por exemplo, manifesta que o investimento neste nível de ensino obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro.

As Políticas Nacionais de 1994 e de 2005 apresentaram mudanças na função da Educação Infantil assim como na concepção de criança. No entanto, ao que se refere às questões elementares de uma política nacional, os dois documentos se mostraram adequados aos modelos propostos pelas agências multilaterais, focalizando o preceito de descentralização da União, a expansão de oferta, o combate à pobreza, a qualidade, a infra-estrutura, a formação de professores e a gestão democrática. Modificaram a ordem da função da educação infantil que, de “cuidar e educar”, passou a “educar e cuidar”, contudo, não modificaram as diretrizes que compõem uma política nacional para a Educação Infantil, na perspectiva de que a mesma é uma política de direito social

As orientações recentes da UNESCO (2004) para o Brasil encaminham para o atendimento em creches e pré-escolas, “serviços” e “programas” destinados à criança de zero a seis anos, numa política que demonstra continuidade do atendimento de tipo emergencial e compensatório. Na perspectiva da UNESCO (2003), as análises econômicas têm mostrado que é, no início da vida, que os investimentos públicos e sociais constituem melhor custo-benefício e que a Educação Infantil constitui-se também numa poderosa estratégia no combate à pobreza e à exclusão social.

A agenda política construída pelas agências multilaterais e pelos Estados-membros se estrutura em acordos, indicando que a Educação Infantil deve preparar as crianças para o ingresso na escola; alcançar melhores resultados na escola primária; minimizar as taxas de evasão e repetência na escola primária; facilitar a integração das mulheres no mercado de trabalho; garantir a igualdade

de oportunidades; superar as condições de pobreza e possibilitar à criança tornar-se um adulto produtivo.

Enfim, tais indicações colocam em evidência que há repercussão da política internacional proposta pelas agências multilaterais nas políticas nacionais produzidas a partir dos anos de 1990. O combate à pobreza justificando-a como natural e a transformação da Educação em política social manifestando uma funcionalidade ideológica e política dada à Educação. Função esta que atua na manutenção da coesão social, favorecendo necessária regulação das forças opositoras.

As análises documentais apontam que a política para a Educação Infantil brasileira incorpora a execução de medidas focalizadas aos grupos mais vulneráveis, tornando-se, assim, ferramenta para diminuir as desigualdades, externando-se em função dos interesses econômicos e políticos. As políticas focalizadas são muito eficientes visto que benefícios dirigidos e particularizados não correm o risco político de tornarem-se direitos universais.

REFERÊNCIAS

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estrategias para la Educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num Mundo em Transformação**: relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. Washington, DC: Oxford University Press, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Reducción de la pobreza y crecimiento**: círculos virtuosos y círculos viciosos. Estudios Del Banco Mundial sobre América Latina Y El Caribe. Washington, DC: Banco Mundial, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Organização**. 2008. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 30 jun. 2008.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 3.ed. Secretaria da Consulta Popular. São Paulo, 2001.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

BORON, Atílio Alberto. **Império & Imperialismo**: uma lectura crítica de M. Hardt Y Antonio Negri. Buenos Aires: Consejo Latino-Americano de Ciências Sociales – Clacso, 2004.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Rio de Janeiro: FAE, 1989.

BRASIL. SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1. **Anais...** Brasília, DF: MCE/SEF/DPE/COEDE, 1994a.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/ SEF/ COEDI, 1994b.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa “Acorda Brasil: Está na Hora da Escola”**. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.14**. Curitiba: APP Sindicato, 1997a.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB Lei n.9394/96. Curitiba: APP Sindicato, 1997b.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998a.

BRASIL. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Vol I, II, III. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998b.

BRASIL. **Parâmetros em Ação: Educação Infantil**. Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado. Brasília, DF: Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental, 1999.

BRASIL. **Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB/ CNE, 2000.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Apresentado por Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA**. Edição Especial 12 anos. Brasília, DF: Departamento da Criança e do Adolescente, 2002.

BRASIL. Programa **“Uma Escola do Tamanho do Brasil”**. Brasília, DF: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. Secretaria de Educação Básica, 2003.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2005.

BRASIL. **Ministério da Educação e Cultura**. Brasília, DF: Secretaria da Educação Básica no Brasil. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 29 fev. 2008.

CEPAL. **Educação e Conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília, DF: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CEPAL. **Investir mejor para investir más**: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el caribe. Santiago do Chile, 2005.

CEPAL. **O que é a CEPAL**. Disponível em: <<http://www.cepal.org>>. Acesso em: 18 mar. 2008.

CEPDOC. Liga das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 28 jun. 2008.

CERISARA, Ana Beatriz. A produção acadêmica na área da Educação Infantil a partir de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de Faria; PALHARES, Marina Silveira. **Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Carlos: Editora da UFSCar; Florianópolis: Editora da UFSC, 1999. p.19-50.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n.80, p.326-345, set. 2002.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga**, São Paulo, n.3, p.19-46, set. 1997.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, São Paulo, n.5, p.7-28, 2001.

CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D. **Produção de Pobreza e Desigualdade na América Latina**. Tradução de Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.

CORAGGIO, José Luiz. **Desenvolvimento humano e educação**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DAVIES, Nicolas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Rev. Educação e Sociedade**, Campinas, Especial, v.27, n.96, p.753-774, out. 2006.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de Faria; PALHARES, Marina Silveira. **Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Carlos: Editora da UFSCar; Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos Científicos e Técnicos da Relação Trabalho e Educação no Brasil de Hoje. In: LIMA, Júlio César França (Org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. p.241-288.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOMES, Cândido Alberto. **Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos**. Brasília, DF: UNESCO, 2001.

HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008. p.07-28.

HOFLING, Eloísa Mattos. Estado e Políticas Públicas Sociais. **Cadernos Cedes**, ano 10, n.55, p.30-41, nov. 2001.

KRAMER, Sônia. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil. In: BAZÍLIO, E.; KRAMER, S. **Infância, Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2003. p.51-82.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sergio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, São Paulo, n.3, p.19-30, 1999.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O Imperialismo: fase superior do capitalismo**. 4.ed. São Paulo: Global, 1987.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 4.edição. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley Neves (Org.). **A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégia para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p.43-68.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução?** Tradução de Livio Xavier. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 1999.

MARX, Karl. **A Miséria da Filosofia**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã (Feuerbach)**. Tradução de Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MELO, Marcelo Paula de; FALLEIROS, Ialê. Reforma da Aparelhagem Estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p.175-192.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?** São Paulo: Senac São Paulo, 2001.

MURILLO, Susana. Produção de pobreza e construção de subjetividade. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D. **Produção de Pobreza e desigualdade na América Latina**. Tradução de Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p.39-78.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

OCDE. **Sobre a OCDE**. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

ONU-BRASIL. Conheça a ONU. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos>>. Acesso em 30 jun.2008.

OTRANTO, Célia Regina. A nova LDB da Educação Nacional: seu trâmite no congresso e as principais propostas de mudança. **Revista Universidade Rural, Série Ciências Humanas**, v.18, n1-2, p.1-8, dez. 1996.

PALHARES; Marina Silveira; MARTINEZ, Cláudia Maria Simões. A Educação Infantil: uma questão para o debate. FARIA, Ana Lúcia Goulart de Faria; PALHARES, Marina Silveira. **Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Carlos: Editora da UFSCar; Florianópolis: Editora da UFSC, 1999. p.5-18.

PANUD-BRASIL. O PANUD e seus objetivos. Disponível em: <<http://www.panud.org.br/>>. Acesso em: 3 ago. 2008.

PENN, Helen. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, n.115, p.07-24, mar. 2002.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos de 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo Domingos (Org.). **No Fio da Navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997. p.15-38.

POULANZAS, N. Traços fundamentais do Estado Capitalista. In: _____. **Poder Político e Classes Sociais**. Porto Novembro: Portucalense, 1971. p.6-52.

POULANZAS, N. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RODRIGUES, Gilberto M. Antonio. **Relações Internacionais**. São Paulo: Brasiliense, 2003 (Coleção Primeiros Passos).

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n.115, p.25-63, mar. 2002a.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da Educação Infantil Brasileira Contemporânea. In: SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSTRUINDO O PRESENTE, **Anais...** Brasília, DF, p.33-81, abr. 2002b.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sergio (Org.). **O cenário educacional latino-americanono limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p.62-93.

SAES, Décio. O conceito de Estado Burguês In: _____ **Estado e Democracia**: ensaios teóricos. Campina: Unicamp, 1998. p.15-50

SAES, Décio. A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual. In: _____. **República do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001. p.81-92.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Administração e Finanças**. São Paulo: Editora Best Seller, 1996.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Maria Abadia. **Intervenção e Consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Tradução de Daizy Moraes. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**. A dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco mundial. **Revista Sociologia e Política**, n. 23, p.55-62, nov. 2004.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi**. Nova Delhi, 1993.

UNESCO. **Declaração de Dakar**. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000.

UNESCO. **Situación Educativa de América Latina y el Caribe**. 1980-2000. Oficina Regional de Educación para América Latina Y el Caribe, Santiago, Chile, 2001.

UNESCO. **Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios**. Brasília, DF: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002a.

UNESCO. **Estrategia a Plazo Medio**. Contribución a la paz al desarrollo humano en una era de mundialización mediante la educación, las ciencias, la cultura y la comunicación. Paris: UNESCO, 2002b.

UNESCO. **Educação: um tesouro a descobrir**. 8.ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003.

UNESCO. **Síntesis Regional de Indicadores de la Primera infancia**. Editorial Trineo S. A. Santiago, Chile, Mayo, 2004.

UNESCO. **Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas**. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2004b.

UNESCO. **Estratégias de Educación de la UNESCO**, 2006a. Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/efa>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

UNESCO. **Programa de Educación de la UNESCO**. 2006b. Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/efa>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

UNESCO. **La UNESCO y os desafios del mundo**, 2006c. Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/efa>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Brasília, DF: Brasil, 1991.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2004**. Resumo Oficial. Brasília, DF, 2004.

UNICEF. **Los objetivos de desarrollo del milenio tienen que ver con la infancia**: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Unidade de Políticas Públicas. Panamá: UNICEF/OREALC, 2005.

UNICEF. **Nuestras Prioridades 2006**. Disponível em: <<http://www.unicef.org/spanish>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

UNICEF. **UNICEF no mundo**. Disponível em: <<http://unicef.org/brazil/mundo.htm>> Acesso em: 26 ago. 2008.

WERTHEIN, Jorge. **Crenças e esperanças**: avanços e desafios da UNESCO no Brasil. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2003.

WOOD, Ellen M. O que é (anti)capitalismo? **Rev. Crítica Marxista**, Campinas, n.17, p.37-50, nov. 2003.