

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

**Lindicéia Batista de França Lopes – PPE/UEM**

lindiceiabflopes@gmail.com

**Angela Mara de Barros Lara – DFE/PPE/UEM**

angelalara@ymail.com

**Resumo:** Este artigo apresenta as repercussões da política internacional na política brasileira para a Educação Infantil, produzidas após os anos de 1990. Aponta os princípios que orientam a política de Educação Infantil nos documentos publicados pelas organizações internacionais como Banco Mundial, CEPAL, UNESCO e o UNICEF, assim como as orientações assumidas pela legislação para educação infantil produzida no Brasil. Aborda-se os principais aspectos que consolidam 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.

### **INTRODUÇÃO**

A Educação Infantil enquanto direito da criança, é um nível de ensino que 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 realidade social vivenciada nos países da América Latina é 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 Brasil, esta reestruturação social, político-econômica se articulou nos patamares esperados, com redefinições de mercado e de relações de trabalho.

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.

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.

## **1 ORIENTAÇÕES DA UNESCO COMO PROPOSTA DE “SERVIÇOS” PARA A CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS**

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).

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 agenda<sup>1</sup> 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.

## **2 REPERCUSSÕES DAS ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS NOS DOCUMENTOS PROPOSTOS A PARTIR DOS ANOS DE 1990**

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.

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 Jomtien (1990), de Nova Delhi (1993) e de Dakar (2000), no quadro abaixo, no que se refere ao comprometimento dos países com a Educação Infantil:

<b>Declarações</b>	<b>Compromisso dos Países com a criança de zero a seis anos</b>
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.

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:

<b>Agências Multilaterais</b>	<b>Papel do Estado</b>	<b>Função da Educação</b>	<b>Função da Educação Infantil</b>	<b>Financiamento</b>	<b>Formação de professores</b>
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 reconhecidos 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.

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:

<b>Legislação Brasileira 1995-2005</b>	<b>Papel do Estado</b>	<b>Função da Educação</b>	<b>Função da Educação Infantil</b>	<b>Financiamento para a Educação Infantil</b>	<b>Formação de professores para a Educação Infantil</b>
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, re-distributiva 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 re-distributiva 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.

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 política<sup>2</sup> 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 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.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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.

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.

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.

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.

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.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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).

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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.

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

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.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sergio. O cenário educacional latino-americanono 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.

MORAES, Reginaldo. Neoliberalismo: de onde vem para onde vai? São Paulo: Senac São Paulo, 2001.

ONU-BRASIL. Conheça a ONU. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos>>. Acesso em 30 jun.2008.

PERONI, Vera. Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos de 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

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.

SOARES, Laura Tavares. O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003.

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. 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.

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.

WERTHEIN, Jorge. Crenças e esperanças: avanços e desafios da UNESCO no Brasil. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2003.