

# **Avaliação das Propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil: influências e conseqüências nos países periféricos**

GISELE SONCINI RODRIGUES

Especialista em Educação Infantil, formada pela  
Universidade Estadual de Maringá – UEM  
giselesoncini@ig.com.br

ANGELA MARA DE BARROS LARA

Professora Doutora do Departamento de Fundamentos da Educação – DFE e  
vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPE da  
Universidade Estadual de Maringá – UEM  
angelabarroslara@yahoo.com.br

## **Resumo**

Esta pesquisa é um estudo da organização das políticas educacionais destinadas à educação infantil brasileira da década de 1990, e que se estende até os dias atuais, no contexto das organizações multilaterais – especificamente o Banco Mundial. As propostas das organizações multilaterais, voltadas para as crianças pequenas dos países em desenvolvimento, não são as mesmas que as dos países desenvolvidos. Diante dessa disparidade, investigamos o documento oficial do Banco Mundial, *Prioridades y Estrategias para la Educacion*, de 1995, para entendermos que esses programas pautam-se no discurso da necessidade de atender à classe mais pobre, propondo programas de baixo custo. Mostramos que a educação pré-escolar se apresenta como uma função compensatória, pois se torna perceptível a prevalência do “cuidar” ao “educar”.

**Palavras-chave:** educação infantil, Banco Mundial, equidade e Estado de Bem-Estar Social.

## **Resumen**

Esta investigación es un estudio de la organización de las políticas educacionales destinadas a la educación infantil brasileña de la década de 1990 y que se prolonga hasta los días de hoy, en el contexto de las organizaciones multilaterales – especificamente el Banco Mundial. Las propuestas de las organizaciones multilaterales destinadas a los niños pequeños de los países en desarrollo no son semejantes a las propuestas destinadas a los países desarrollados. Frente a esta disparidad, investigamos el documento oficial del Banco Mundial, *“Prioridades y Estrategias para la Educación”*, de 1995, para que se entienda que estos programas se pautan en el discurso de la necesidad de atender a la clase más pobre, proponiéndose programas de

bajo coste. Señalamos que la educación pre-escolar se presenta como función compensatória, pues se vuelve perceptible la predominancia de “cuidar” antes de “educar”.

**Palabras-clave:** educación infantil, Banco Mundial, equidad y Estado del Bienestar Social.

**Abstract**

Educational policies for infant education from the 1990s to the present in Brazil are discussed within the context of multilateral organizations with special reference to the World Bank. Suggestions of multilateral organizations with regard to small children in developing countries are not the same as those proposed for developed countries. In the light of this difference, the World Bank's official document called *Priorities and Strategies for Education*, published in 1995, is analyzed. The need to attend to the needs of the poorer social classes with low-cost programs is what underlies the above-mentioned programs. The education of very young children is demonstrated to have a compensatory role since the importance of caring rather than educating is easily perceptible.

**Key words:** infant education, World Bank, equity and the Social Welfare State.

## INTRODUÇÃO

Para falarmos em educação infantil, é primordial conhecer o contexto socioeconômico, determinante dos projetos sugeridos aos países periféricos, pelo Banco Mundial – BM, para este nível de ensino. Faz-se necessário compreender a economia e a política do Estado capitalista, por meio das ações do governo para manutenção dos interesses políticos e de diferentes segmentos num mundo cada vez mais globalizado. Importa discutir o papel do Estado na sociedade capitalista, explicitando suas funções e, também, as políticas de ajuste e reformas de cunho neoliberal. Com base na leitura de textos a respeito das políticas educacionais brasileiras, pudemos perceber sua gravidade e, assim, surgiu o desejo de aprofundar o estudo para clarear a questão e entender as organizações que influenciam, diretamente, a educação infantil brasileira.

Pesquisamos documentos e revisamos bibliografias. Dividimos em três momentos a produção escrita. A primeira unidade contempla algumas discussões sobre o contexto brasileiro, no que se refere à educação e à infância, a partir das transformações sociais ocorridas na década de 90. O país atravessava um período de transição para a democracia e, ao mesmo tempo, estava se ajustando às políticas neoliberais, impostas pelo capital internacional, redefinindo o papel do Estado em relação à economia e à política do livre mercado.

Mostramos que as políticas educacionais vieram marcadas pelo neoliberalismo que influenciou a economia e a política dos países em desenvolvimento. Essas políticas são determinadas pelas organizações internacionais como o BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI. Destacamos as implicações das práticas neoliberais na educação, mostrando que as políticas sociais do neoliberalismo são políticas compensatórias destinadas aos grupos desassistidos.

Na segunda unidade, apresentamos um estudo sobre as Organizações Multilaterais de Financiamento para a Educação, especificamente o BM e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal. Mediante a análise, compreendemos a influência do BM nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil, cujo documento prescreve medidas fundamentais para reformar o financiamento e a administração da educação. Evidenciamos alguns programas de educação para o Brasil, entre eles: *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania*, *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de Educação*, e *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional*.

Na terceira e última unidade, fizemos uma análise do relatório *Brasil – Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-escolas*,

elaborado pelo BM. Esse documento centra-se na educação infantil como intervenção efetiva no desenvolvimento da primeira infância, especialmente para a melhoria da situação dos grupos mais pobres da população. Entendem os organizadores desse relatório que um programa abrangente de serviços de desenvolvimento da primeira infância pode ser uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer para o seu desenvolvimento.

### **DISCURSO NEOLIBERAL E SUAS INFLUÊNCIAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL, NA DÉCADA DE 90**

É no campo das contradições próprias desse sistema que nos propomos a analisar a década de 1990, a fim de compreender as ações que foram necessárias para manter o capital por meio do chamado neoliberalismo e, também, o momento em que o BM entra no cenário latino-americano, desconsiderando o percurso brasileiro na construção de uma educação infantil democrática.

Foi nos anos 80 que os programas neoliberais de ajuste econômico foram impostos a países latino-americanos como condição para a renegociação de suas dívidas galopantes. E, assim, as economias locais passaram a ser controladas e gerenciadas pelo BM e pelo FMI. O Brasil submeteu-se a eles desde 1989, do governo Fernando Collor de Melo ao de Fernando Henrique Cardoso, passando pelo governo atual, de Luís Inácio Lula da Silva. Ao término dos anos 90, a situação social na América Latina não melhorou com relação ao período anterior e, com o aprofundamento dos processos de ajuste, apresenta fortes evidências de deterioração e retrocesso social.

O modelo neoliberal inclui a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a não proteção trabalhista e, conseqüentemente, uma “nova” pobreza. As conseqüências sociais do ajuste neoliberal na América Latina foram denominadas de desajuste social. Assim o interpreta Soares (2003, p. 21)

*[...] tal ajuste não apenas agravou as condições sociais preexistentes de desigualdade estrutural em nosso continente como também provocou o surgimento de “novas” condições de exclusão social e generalização da precariedade e da insegurança em vastos setores sociais antes “incluídos” a partir da sua inserção no mercado de trabalho e dos mecanismos de proteção social construídos ao longo de décadas.*

A ideologia neoliberal produz um retrocesso histórico no que diz respeito à origem do Bem-Estar Social, que sai do terreno do coletivo e passa para o âmbito do privado. Sob essa visão, caberia às pessoas e às comunidades encontrarem soluções próprias para os problemas sociais. As políticas sociais passam a ser substituídas por “programas de combate à pobreza”, que tentam minimizar os efeitos do ajuste sobre os mais pobres.

O ajuste traduz-se por três estratégias articuladas e complementares: privatizar<sup>1</sup> empresas estatais e serviços públicos; “desregulamentar”<sup>2</sup>, criar novas regulamentações, um quadro que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados; e, ainda, focalizar<sup>3</sup>, substituindo a política de acesso universal pelo acesso seletivo. A inversão da compreensão da questão está no discurso “escola para todos”, mas a atenção é em favor da focalização com acesso seletivo. A idéia é de que os gastos e os serviços sociais públicos passem a ser destinados exclusivamente aos pobres.

As reformas estruturais estão acompanhadas das políticas de estabilização que, no Brasil, estão representadas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, cuja necessidade institucional e política foi apresentada como uma consequência da globalização. Segundo o documento, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (Brasil, 1995, p. 12).

---

<sup>1</sup> “O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte, etc.) e, sobretudo diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser regulador inclusive dos direitos” (Frigotto, Ciavatta, 2003, p. 106).

<sup>2</sup> “A desregulamentação significa sustar todas as Leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos [...] para não inibir as leis de tipo natural do mercado. No caso brasileiro, para a reforma constitucional, a reforma da previdência e a reforma do Estado, o fulcro básico é de suprimir leis, definir bases de um Estado mínimo, funcional ao mercado” (Frigotto, Ciavatta, 2003, p. 106).

<sup>3</sup> “Focalizar, substituindo a política de acesso universal pelo acesso seletivo. O acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos. O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. Por isso, em muitos países submetidos a programas de ajuste neoliberal, as políticas sociais são praticamente reduzidas a programas de socorro à pobreza absoluta” (Moraes, 2003, p. 66).

As propostas da Reforma do Estado apresentam uma certa cumplicidade com os documentos do BM e da Cepal. Neles, é clara a preocupação com a reforma do financiamento e a administração da educação e, ainda, sugerem medidas fundamentais para a redefinição da função do governo. Na análise dos documentos dos organismos multilaterais e do Plano Diretor do Estado, fica evidente a influência internacional nas propostas da educação brasileira e nas políticas sociais em geral, pois acatam as sugestões de políticas compensatórias, presentes nesses documentos.

A concepção neoliberal de política social afirma que o Bem-Estar Social pertence ao âmbito privado. Quando se fala em “política social, política educacional, política econômica” está se falando de estratégias governamentais. Vieira (2001, p. 18), nos esclarece que:

*As estratégias governamentais pretendem intervir nas relações de produção (no caso da política econômica) ou intervir no campo dos serviços sociais (no caso da política social). A distinção entre política social e política econômica só é sustentável do ponto de vista didático, porque não existe nada mais econômico que o social e não existe nada mais social que o econômico.*

Em nosso país, não se construiu um efetivo Estado de Bem-Estar Social; ao invés de formarmos uma política social voltada para o direito de cidadania, retrocedemos a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas. Diante das orientações de Vieira (2001, p.20),

*[...] o Estado de Bem-Estar Social aconteceram, em maior ou menor proporção, nos países altamente capitalizados, como a Grã-Bretanha, os países da Escandinávia, em alguns momentos a França e em alguns momentos a Alemanha Federal [...] Não existiu Estado de Bem-Estar Social fora desses países e ele começou a morrer com a crise a partir da década de 70.[...] O Estado de Bem-Estar-Social, a rede de proteção social inexistiram ou inexistem no Brasil e na América do Sul [...] Nos países periféricos do capitalismo, operou-se a intervenção estatal no domínio econômico e social, nos sentido de resguardar e garantir alguns serviços sociais.*

Os Estados que criaram a distribuição de renda, por meio do Estado de Bem-Estar Social ou pela intervenção estatal setorizada, emergencial, fragmentada, são levados a desmontar ou substituir esses serviços, por sofrer pressão do orçamento e pressão ideológica dos defensores do livre mercado. Vieira (2001, p. 24) registra em seus escritos que “então há uma mercantilização, uma transformação dos serviços sociais que eram, então, direitos sociais e que representavam e asseguravam o mínimo para as

peessoas. Tais direitos se transformaram em mercadorias, em serviços vendidos no mercado”.

No discurso neoliberal, a educação deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar à sua semelhança. Esse discurso enfatiza os riscos de estagnação que o Estado do Bem-Estar Social representa para a livre iniciativa. Marrach (1996, p. 45) contribui com a seguinte reflexão:

*No Brasil, embora não haja Estado do Bem-Estar Social, a retórica neoliberal é basicamente a mesma. Atribui à participação do Estado em políticas sociais a fonte de todos os males da situação econômica e social, tais como a inflação, a corrupção, o desperdício [...] Defende uma reforma administrativa, para criar um “Estado mínimo”, afirmando que sem essa reforma o país corre o risco de não ingressar na “nova ordem mundial”.*

## IMPLICAÇÕES DO NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO

Nas últimas décadas, em diferentes países, têm-se investigado aspectos relativos à educação de crianças pequenas. Devido aos avanços políticos e legais, tem-se observado uma crescente expansão de programas destinados à educação infantil. No Brasil, a Constituição de 1988, no artigo 208, passou a definir a Educação Infantil, como “[...] um direito da criança, um dever do Estado e uma opção da família”. Em seguida, no ano de 1990, foi aprovado, pela Lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – que explicitou mecanismos que possibilitam a exigência legal dos direitos da criança.

Em 1996, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – Lei nº 9394/96 – que inclui a Educação Infantil no sistema educacional brasileiro, compondo a primeira etapa da educação básica. Os Referenciais Nacionais para Educação Infantil (1996) e o Plano Nacional de Educação – PNE, na forma da Lei nº 10.172 de 9/1/2001, são uma resposta autocrática do Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ao Plano Nacional da Educação Brasileira.

Após a votação da Constituição, foi elaborada nova proposta nacional de política de Educação Infantil, afastando-se do modelo “não-formal” a baixo investimento público, adotando metas de expansão com atendimento de qualidade. Mas, segundo Rosemberg (2002, p.42), “[...] a implantação dessa proposta foi interrompida com a nova administração federal (Fernando Henrique Cardoso), que incorporou no plano das políticas educacionais, cânones do Banco Mundial”. Quando o BM entra em cena nos anos 90, recupera a proposta da Unesco e Unicef dos anos 70,

desconsiderando o pequeno percurso brasileiro na construção de uma Educação Infantil democrática.

A atual administração federal brasileira (governo Lula) vem efetuando uma profunda reforma educacional em harmonia com os cânones do BM, de modo parecido ao que vem acontecendo em outros países subdesenvolvidos, inclusive na América Latina. Essa reforma adota orientações economicistas, isto é, procura adequar as políticas educacionais às políticas de desenvolvimento econômico alinhadas à nova ordem mundial.

No que diz respeito à reforma educacional dos anos 90, Haddad (apud Rosemberg, 2002, p. 42-43), apresentou as seguintes características com relação às metas das políticas neoliberais:

- *Focalização dos gastos sociais no Ensino Fundamental, em detrimento do Ensino Médio, da educação de jovens e adultos e da Educação Infantil;*
- *Descentralização, que se traduz em municipalização;*
- *Privatização, através da construção de um mercado de consumo de serviços educacionais;*
- *Desregulamentação, no sentido de que o governo federal “abre mão do processo” (financiamento e gestão municipal no caso de Ensino Fundamental e Educação Infantil), mas “controla o produto”, por meio dos currículos nacionais e da avaliação de resultados.*

O Plano Setorial de Educação e Cultura, concebeu a Educação Infantil na *perspectiva de compensação* de carências de populações pobres, especialmente residentes nas periferias urbanas, visando a combater a desnutrição e a sua preparação para o ensino fundamental (Rosemberg, 2000, p. 35). Neste estudo, enfocamos as políticas de Educação Infantil contemporâneas nos países subdesenvolvidos, fortemente influenciados por modelos “não-formais” e baixo investimento público, defendido por organismos multilaterais. Esses programas foram implantados no final dos anos 70 e início de 1980 e, agora, retornam com toda força, sob a denominação de educação compensatória, que consiste na compensação de déficits de saúde, nutrição e educação de crianças pobres. O investimento é reduzido e o atendimento desqualificado e instável, sendo destinado à população mais carente. Finalmente, queremos destacar as insuficiências de alguns desses programas, pois são incompletos e não complementam, mas substituem os programas formais.

## INFLUÊNCIAS DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Esta unidade está dividida em duas partes: a primeira fala sobre as organizações financiadoras da política educacional brasileira (BM e Cepal), e a segunda parte faz referência aos programas educacionais criados durante o governo Collor: *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC)*, *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação 1991-1995*, e *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*.

A leitura de documentos dessas instituições (BM e Cepal) é uma forma de procurar pistas para entender a participação de Organizações Multilaterais – OMs na elaboração da agenda de políticas educacionais brasileiras, especialmente daquelas referentes à Educação Infantil. É preciso entender que, quando se fala em Organizações Multilaterais, tem-se claro que há um acordo entre os financiadores e os receptores, ou seja, há um consentimento por parte daqueles que recebem o financiamento.

No relatório sobre políticas, de 1995, intitulado *Prioridades e Estratégias para a Educação*, o BM estabelece um planejamento para orientar os governos para os quais empresta dinheiro. Torna-se evidente, nesse relatório, que a educação tem um papel decisivo no crescimento econômico e na redução da pobreza, sendo um meio para melhorar as condições de vida.

Esse documento prescreve algumas medidas fundamentais para reformar o financiamento e a administração da educação. Entre elas, destaca-se a de dar mais autonomia às instituições para que utilizem as contribuições educacionais de conformidade com as condições escolares, tornando-se, desse modo, mais eficazes, pois podem distribuir seus próprios recursos. Dentro de tal arcabouço, as instituições devem se tornar mais autônomas e ser acompanhadas mais diretamente pelos usuários. Assim, há recomendação para que haja maior envolvimento das famílias no gerenciamento da escola.

Nesse documento, é atribuída uma alta prioridade à educação básica, que deve ser fornecida gratuitamente, mas a educação secundária e a educação superior deveriam estar sujeitas ao pagamento de taxas. Portanto, esquemas de empréstimos são sugeridos como principais instrumentos para tornar acessível a educação superior paga. O relatório deixa claro que o caminho para a educação superior é a privatização, pois a considera um mero complemento.

O banco é a fonte maior de financiamento externo para a educação nos países de renda média e baixa. Os financiadores são muito influentes nos países que dependem muito de suporte externo para o

desenvolvimento de seus gastos em educação. No que tange à educação, o motor principal do crescimento é a acumulação do capital humano. Para os organizadores do relatório, o rápido desenvolvimento econômico da sociedade não é possível sem um suficiente investimento na preparação e educação dos pobres e dos desassistidos. O desenvolvimento econômico não é sustentável se não houver um esforço concentrado para educar os pobres.

O governo preocupa-se em reduzir os gastos públicos no que diz respeito às políticas sociais, investindo o “mínimo” para que as pessoas possam ser mais produtivas futuramente. Percebe-se que aos pobres oferecem uma educação pobre, pois quase sempre contam com trabalho voluntário, onde não se pode escolher muito. Diante dessa discussão, é necessário e imprescindível o debate das pesquisas e experiências educacionais, para que busquemos alternativas que resistam à destruição dos direitos sociais conseguidos e expressos na Constituição Federal de 1988. Coraggio (1996, p. 87) complementa dizendo que

*As novas políticas sociais se caracterizam pela expressão “para todos”: saúde, água, saneamento e educação para todos. Mas não incluem empregos nem, portanto, renda para todos. O emprego e a renda poderiam sobrevir eventualmente da capitalização que os pobres fizessem do investimento em serviços sociais a eles dirigidos [...] Em consequência, tanto por razões de equidade quanto para promover o desenvolvimento, o Estado deve intervir para garantir que aqueles que não têm renda para obter esses serviços no mercado (aqueles que estão abaixo das linhas da pobreza) os recebam como serviço público. Essa proposta supõe uma mudança de sentido nem sempre evidente: o “para todos” significa degradar o conceito intrínseco de saúde, educação ou saneamento, refletido na utilização do adjetivo “básico”.*

Outros documentos foram analisados: *Transformação Produtiva com Equidade* e *Equidade, Desenvolvimento e Cidadania*, publicados pela Cepal. A proposta dos documentos gira em torno do que se considera tarefa primordial e comum a todos os países: a transformação produtiva num marco de progressiva equidade social. O documento apresenta as metas da transformação produtiva para o crescimento e a equidade e, também, um aumento na competitividade, ampliando as oportunidades do desenvolvimento individual e coletivo.

Nos países em desenvolvimento, verifica-se que as políticas propostas pelos governos e por agências multilaterais, como o BM, têm concebido os programas de educação/cuidado infantil como uma forma de intervenção social para a superação das desigualdades. Assim, recomendam-se diversos programas informais a serem implementados

como, por exemplo, o programa mãe-crecheira, baseado num atendimento realizado por mães em seus próprios lares.

Muitos autores têm criticado os programas que se apresentam como solução alternativa do Estado para a expansão das vagas em Educação Infantil. Segundo Rosemberg, 1989 (apud Rossetti-Ferreira, 2002, p. 93), “o adjetivo alternativo está mal empregado na medida em que, geralmente, os programas possuem um caráter propagandístico, são emergenciais e provisórios, deixando de lado aspectos educativos e identificando-se muito mais com função de guarda”.

A Cepal traz como princípios para guiar a ação educativa: a equidade, a qualidade e a pertinência, tendo como prioridades educativas a criação de programas compensatórios<sup>4</sup> destinados aos grupos desassistidos, à formação e capacitação docente. A equidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento, mas assegura um mínimo necessário para que os países possam inserir-se no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio do sistema.

## PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PARA O BRASIL

Durante o governo Collor, a educação é considerada um dos eixos estratégicos de desenvolvimento. Naquele período, como decorrência dos compromissos firmados na Conferência Mundial de Educação para Todos, o governo federal chega a propor um amplo projeto – o *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC*. Também foi aprovado o *Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA* (Lei nº 8.069, de 13/07/1990). Este apresenta um capítulo sobre o direito à educação da Constituição de 1988.

Naquele momento, pode-se dizer que, quanto à política educacional, há muito discurso e pouca ação. Outros documentos voltados para a política educacional são o *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação – 1991-1995*, de dezembro de 1990, e *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*, de fevereiro de 1991.

Durante a leitura desses programas percebemos alguns termos que não estão ali por acaso. Se nos recordarmos, estavam presentes nos documentos das organizações multilaterais, e cabe-nos reforçar que essas instituições têm a reputação de impor severas condições. No discurso, tudo

---

<sup>4</sup> Esses programas são destinados às crianças advindas de famílias pobres e de “grupos minoritários”, para superar déficits, devido a precariedade do ambiente familiar no qual vivem. Esses programas pedagógicos de educação e cuidado infantil foram concebidos para proporcionar a essas crianças uma entrada na escola com aptidão, intensificando suas possibilidades de competir e ter sucesso na aprendizagem.

é possível. Na prática, são palavras soltas ao vento por um governo que nada mais fez do que anunciar.

Diante da discussão realizada neste texto, torna-se perceptível a influência das Organizações Multilaterais nos programas de educação do governo brasileiro. É tão presente que, ao ler os escritos desses programas, temos a impressão de estar realizando leituras dos relatórios do BM. Percebemos que os termos utilizados nos programas brasileiros são os mesmos usados nos documentos das Organizações Multilaterais. A partir dos anos 90, nota-se a presença de organizações internacionais que entram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental.

### **ANÁLISE DO RELATÓRIO BRASIL – DESENVOLVIMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA: FOCO SOBRE O IMPACTO DAS PRÉ-ESCOLAS**

Este relatório foi traduzido em abril de 2002 e discutido com instituições e indivíduos do governo brasileiro, mas as opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva do BM. O documento, como foi anteriormente mencionado, centra-se na pré-escola como intervenção efetiva no desenvolvimento da primeira infância, especialmente para a melhoria da situação dos grupos mais pobres da população. O foco predominante está na pré-escola, nas creches e em outros serviços para crianças de 0 a 3 anos.

O tema da primeira infância vem se destacando cada vez mais na agenda internacional, visto, agora, como momento privilegiado para intervenção, pois as crianças são mais intensamente afetadas pela pobreza e, de modo particular, susceptíveis a cortes nos serviços voltados à saúde e à educação. Como a pobreza pode ser uma ameaça à segurança nacional, as Organizações Multilaterais lançam programas de educação infantil, chamados “não formais” ou “alternativos”, com baixo investimento de recursos públicos. Outra preocupação das OMs é fazer com que a criança torne-se um adulto plenamente produtivo, o “Capital Humano” do futuro.

De acordo com o relatório, um programa nacional abrangente de serviços de Desenvolvimento da Primeira Infância pode ser uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano; um dos melhores investimentos que um País pode fazer para o seu desenvolvimento. O governo brasileiro reconhece a importância de se investir nos primeiros anos da formação de uma criança. Por isso, na Constituição de 1988, a

educação infantil apresenta-se com um direito e dever do “Estado e da família”.

Apesar de ter altos retornos, o sistema pré-escolar não recebe a mesma importância que outros níveis de educação nas prioridades de gastos do governo.

*O gasto por aluno nos níveis de creche e pré-escola é substancialmente mais baixo que em qualquer outro estágio do ensino. Em 1995, o gasto público total para educar brasileiros de 0 a 6 anos foi de aproximadamente R\$ 450,00 por criança/ano, o que é dezessete vezes mais baixo do que a quantia gasta por aluno do nível universitário [...] Os municípios são responsáveis por 90% das despesas operacionais diretas de creches e pré-escolas. (Brasil, 2002, p. xi)*

Estudos mostram que crianças expostas aos programas de Desenvolvimento da Primeira Infância – DPI na América Latina apresentam melhores resultados na escola do que crianças que não foram expostas à intervenção precoce. É nítida a preocupação com o investimento na pré-escola para sua eventual e futura produtividade, ou seja, para o desempenho futuro da criança no mercado de trabalho (capacidade de geração de renda). Argumentam que esses programas trazem múltiplos benefícios, suprimindo as necessidades individuais da comunidade. E, ainda, reforçam que os programas informais de DPI podem ter retornos tão bons quanto, ou até mesmo melhores que as pré-escolas formais.

Analisando os programas citados nesse relatório (*Programa Criança Maravilhosa, Programa de Alimentação Pré-Escolar, Pastoral da Criança, Associação Movimento de Educação Popular Integral Paulo Engler*) percebemos que as crianças das camadas pobres, consideradas pelas agências e governos como populações em situação de risco, vêm se tornando a justificativa para a implantação de muitas *políticas compensatórias* que propõem programas descentralizados de baixo custo. Esses programas ditos “alternativos”, defendidos por Organizações Multilaterais, são apontados para os países em desenvolvimento, justificados pelas condições econômicas. Entretanto, essas propostas devem ser assumidas como uma ação complementar e não como “alternativa” ou “substitutiva”.

O que se espera de um governo sério e preocupado com o desenvolvimento completo de crianças pequenas é a implantação de um programa formal que atenda com qualidade essas crianças, e que esteja não somente preocupado com o “desenvolvimento”, mas também com a “educação”. Portanto, essas políticas deveriam ter a função de acrescentar e não de ocupar o lugar dos programas formais.

Deve-se atentar ao título desse relatório *Brasil: Desenvolvimento da Primeira Infância*. É no mínimo inquietante considerar que a literatura reserve para os países desenvolvidos o termo Educação Infantil, e para os países em desenvolvimento utilize-se o termo *desenvolvimento infantil*. Segundo Rosenberg (2000, p. 29), percebe-se que “o que é bom para crianças dos países desenvolvidos não é bom para crianças de países subdesenvolvidos”. Esse modelo de Educação Infantil foi incorporado pelo segundo Plano Setorial de Educação e Cultura.

Nos documentos das Organizações Multilaterais, a equidade aparece em todos eles. As nossas críticas a essas orientações é que elas não promovem a equidade social de gênero e raça, como prometem seus defensores, mas resultam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando a exclusão, pois se destinam à classe mais pobre, prevalecendo a desigualdade social brasileira. A discussão que fazemos não é devido aos programas serem informais nem de baixo custo, mas ao fato de que essa “população” tem direito a programas completos e estáveis, como medidas de correção das injustiças que vêm sofrendo histórica e sistematicamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da complexidade do tema, este estudo não esgota todas as possibilidades de compreensão das políticas de educação infantil para os países periféricos; no caso, o Brasil. As reflexões realizadas neste estudo mostram que as orientações do BM sobre a educação infantil não promovem a equidade social, tão lembrada nos documentos das Organizações Multilaterais. Há indícios de que a desigualdade entre os países ricos e pobres está aumentando, e que a população pobre está se tornando mais pobre e as crianças, conseqüentemente, são as mais afetadas. O BM, maior financiador externo para a educação nos países em desenvolvimento, orienta e financia programas para a educação brasileira.

Mediante as discussões realizadas neste estudo, percebemos que as propostas sugeridas pelas Organizações Multilaterais são uma forma de aliviar a pobreza. Os documentos de políticas educacionais analisados apontam, como um dos princípios, a criação de programas compensatórios para atender a grupos menos favorecidos. A nossa crítica a esses programas é que eles são incompletos, implantados como soluções de emergência, e geralmente apresentam um atendimento de qualidade duvidosa e de grande instabilidade. Além de apresentar todas essas

desvantagens, acreditamos que o atendimento deve ser completo, sem a necessidade de serviços complementares, ou seja, serviços informais.

Os programas destinados às crianças pequenas dos países em desenvolvimento são diferentes dos países desenvolvidos. Diante da disparidade entre os países, as políticas educacionais nos países periféricos pautam-se no discurso da necessidade de atender à classe mais pobre, propondo programas de baixo custo, e, conseqüentemente, ensino de baixa qualidade. Baseados nessas reflexões, concluímos que a educação pré-escolar se mostra dentro da função compensatória, pois se torna perceptível a prevalência do “cuidar” ao “educar”.

Os documentos de políticas educacionais, analisados no período, caracterizam a educação básica como importante para a formação do cidadão e para a definição de seu papel na contemporaneidade e no novo mercado de trabalho globalizado. A criança, nos documentos, passa a ser legal e constituída como cidadã de direitos, fazendo parte das políticas destinadas a atender suas necessidades nas instituições de educação infantil. Entretanto, nesse período, há uma priorização de investimentos no ensino fundamental, desconsiderando as políticas para a educação infantil e para o ensino médio, que também compõem a educação básica.

Na verdade, esses programas retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrática, de qualidade, centrada na criança, ou seja, em suas necessidades e na sua cultura. Finalizando, espera-se que esta pesquisa tenha possibilitado novos questionamentos em torno das políticas educacionais, principalmente da educação infantil, refletindo no compromisso social daqueles que acreditam que, por meio da educação, se pode interferir na realidade social e lutar por uma sociedade mais justa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educacion*. Washington: World Bank, 1995.

BRASIL. *Desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas*. Documento do Banco Mundial, abril de 2002.

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

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Transformación Productiva com Equidad*. Santiago de Chile, 1990.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (org.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

HADDAD, S. Os Bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (ed.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Brasília: Rede Brasil, 1998. p. 41-52.

MARRACH, Sonia Alem. *Infância, Educação e Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996.

MORAES, R. *Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?* São Paulo: Senac, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Campinas: Autores Associados, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: O CENÁRIO EDUCACIONAL LATINO-AMERICANO NO LIMAR DO SÉCULO XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Campinas: Autores Associados, n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

SOARES, Laura Tavares. *Os Custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioste, 2001.

Recebido em: junho 2005

Aprovado para publicação em: julho 2005