

# ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS, ESTADO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

FÚLVIA ROSEMBERG

Fundação Carlos Chagas. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

frosemberg@fcc.org.br

## RESUMO

*As políticas brasileiras de educação infantil (EI) nas últimas quatro décadas apresentam-se como resposta a várias tensões. Nos anos 70, o despertar dos novos movimentos sociais trouxe o tema para a agenda de suas reivindicações. Nos anos 80, pressões em diferentes sentidos provocaram, de um lado, a expansão da EI seguindo, de modo geral, um modelo "a baixo custo" e, de outro, a consciência social da EI como um direito das crianças pequenas à educação e um direito de assistência aos filhos de pais e mães trabalhadores (Constituição de 1988). O artigo descreve e analisa as tensões presentes, e suas conseqüências, em três momentos da história da EI brasileira contemporânea: a fase de expansão durante o governo militar; as inovações trazidas pela Constituição de 1988; o impacto das reformas educacionais contemporâneas sob a égide do "Consenso de Washington". A descrição e análise desses momentos serão efetuadas no contexto dos modelos propugnados pelas organizações multilaterais.*

*EDUCAÇÃO INFANTIL – POLÍTICAS PÚBLICAS – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS – POLÍTICAS EDUCACIONAIS*

## ABSTRACT

*MULTILATERAL ORGANIZATIONS, THE BRAZILIAN STATE AND CHILD EDUCATION POLICIES: HISTORY REPEATS. Brazilian child education policies over the last four decades have occurred in response to various tensions. In the 1970s, the awakening of social movement placed social demands on the agenda. In the 1980s, pressures in other direction provoked, on the one hand, the expansion of child education generally in line with the "low cost" model, and on the other hand, social consciousness of child education as the right of small children to education and the right to support on the part of working fathers and mothers (the Constitution of 1988). The article describes and analyses the tensions present and their consequences at three moments in the history of contemporary Brazilian child education: the phase of expansion during the military government; the innovations caused by the Constitution of 1988; and the impact of contemporary educational reforms under the aegis of the "Washington Consensus". Description and analysis will be done in the context of the models propounded by the multilateral organizations.*

---

Agradeço os comentários de Elba Siqueira de Sá Barretto.

Descrever e refletir sobre as forças progressistas que empurram a política de educação infantil brasileira para o topo – isto é, para um atendimento democrático de qualidade –, e as forças contrárias que a fazem retroceder, é o objetivo que busco neste artigo.

## POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

São relativamente escassos os modelos teóricos para analisar políticas de educação infantil<sup>1</sup>. Talvez um dos modelos mais elaborados seja aquele proposto por Cochran (1993, 1997), com base na análise de 29 estudos de caso nacionais referentes a países situados em todos os continentes. O modelo de Cochran (1993, p. 628) procura associar, de um lado, determinações (o autor se refere a causas) macrossociais e influências mediadoras e, de outro, seus impactos em políticas e programas.

O interesse do estudo e, conseqüentemente, do modelo de Cochran (1993, 1997) decorre de que: a análise se refere tanto a países desenvolvidos quanto a subdesenvolvidos; os estudos nacionais dos países subdesenvolvidos foram efetuados por pesquisadores(as)<sup>2</sup> nacionais e não, como é habitual, por *experts* estrangeiros.

O modelo é composto por quatro elementos básicos. O primeiro elemento são as mudanças históricas de urbanização e industrialização, que ocorreram e estão ocorrendo em cada sociedade, resultando em reestruturações importantes nas famílias e provocando necessidades de apoio complementar. O segundo elemento são fatores causais, ou necessidades e circunstâncias atuais na sociedade, que estimulam a elaboração de políticas e programas de cuidado infantil (*childcare*). Os programas podem variar de país para país em decorrência de diferenças quanto às necessidades sociais: por exemplo, num país as mães trabalhadoras necessitam do apoio de outros adultos confiáveis para prover cuidado infantil enquanto trabalham fora e, em

- 
1. Myers (1997) elaborou um estudo para a Usaid (United States Agency for International Development) sobre modelos teóricos de políticas para “cuidado e desenvolvimento infantis” no qual avalia três propostas: a de Cochran, a de W. Haddad (preparados em 1994 para o Banco Mundial) e a de Judith Evans (da Fundação Bernard Van Leer e do Consultative Group on Early Childhood Care and Development).
  2. A fim de aliviar o texto, a partir deste momento abandonarei a fórmula *o(a)* para designação de gênero, a não ser quando a precisão do sentido a exigir expressamente.

outro país, crianças provenientes de famílias de baixa renda podem necessitar de preparo [especial] para seu desempenho na escola primária. (Cochran, 1997, p. 160-161, tradução minha)

Comparando a evolução recente da educação infantil (EI) em dois países subdesenvolvidos – Colômbia e Quênia –, Cochran compõe dois perfis que evidenciam diferentes impactos. Para explicá-los, o autor refere-se a diferenças que nota nas influências culturais mediadoras.

Por exemplo, crenças culturais no Quênia atribuem importância à família extensa assim como ao *ethos* da *harambee*, ou da auto-ajuda. Estas influências mediadoras apóiam a criação de um espaço comum para a educação infantil em resposta à necessidade de ampliar as experiências infantis e preparar as crianças para a escola primária. Em contraste, países da América Latina tendem a apresentar *ethos* que valoriza a família nuclear, parcialmente apoiado no catolicismo. Em alguns países, como na Colômbia, Venezuela e, em última instância, no Equador e Peru (Arango, 1993), essa influência mediadora contribuiu para a implementação de creche domiciliar para crianças pequenas que necessitavam de estimulação extra e suplementos nutricionais (apesar de instituições de educação infantil existirem nessas sociedades). (Cochran, 1997, p. 161, tradução minha)

O foco analítico que proponho incorpora um outro argumento ao de Cochran: os modelos divergem também porque a expansão da EI na Colômbia contou com o financiamento do Banco Mundial (BM), o que ainda não ocorrera no Quênia. Com efeito, de acordo com o documento recente (World Bank, 2001), Colômbia e Índia foram os primeiros países a contar com o empréstimo do BM em programas autônomos de EI: US\$ 24 milhões para o período 1990-97 no caso da Colômbia, o que correspondia a 59,7% do custo total do projeto (Tabela 1). Ora, o modelo de massa implantado na Colômbia foi preconizado pelo BM – creche domiciliar – que, até então, havia se desenvolvido nesse país apenas em regiões circunscritas, por meio de projetos-piloto, e que contaram, inicialmente, com o apoio do Unicef e da Fundação Bernard Van Leer (Arango, 1993)<sup>3</sup>.

Neste artigo procurarei desenvolver o argumento de que as políticas de EI contemporâneas nos países subdesenvolvidos têm sido fortemente influenciadas

---

3. Creche domiciliar ou “mãe crecheira” constitui uma modalidade de atendimento à criança pequena na qual um grupo de crianças fica sob os cuidados de um adulto – geralmente mulher – em sua própria casa (ver Rosemberg, 1986).

**TABELA I**  
**PROJETOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL FINANCIADOS PELO BANCO MUNDIAL**  
**(EM US\$ MILHÕES)**

País e nome do projeto	Período	Crédito/Empréstimo do Banco (US\$)	Custo total do projeto (US\$)
<i>Projetos Autônomos de Desenvolvimento Inicial da Criança</i>			
Bolívia: Desenvolvimento infantil integrado	1993 - 99	50.7	140.2
Colômbia: Atenção e nutrição infantil	1990 - 95	24.0	40.2
Índia: Desenvolvimento infantil integrado I	1991 - 95	106.2	157.5
Índia: Desenvolvimento infantil integrado II	1993 - 99	194.0	248.8
Índia: Segundo projeto Tamil Nadu	1990 - 98	95.8	139.1
Quênia: Desenvolv. Inicial da Criança	1997 - 01	27.8	35.1
México: Educação Inicial	1993 - 97	80.0	115.0
Nigéria: Comunicações	1993 - 97	8.0	10.2
Subtotal		586.3	886.1
<i>Componentes de outros projetos sociais</i>			
Argentina: Saúde e nutrição materno-infantil	1994 - 98	10.5 de 100.0	160.0
Brasil: Inovação no ensino básico	1991 - 98	36.2 de 245.0	600.0
Brasil: Desenv. Municipal no Rio Grande do Sul	1990 - 95	5.2 de 100.0	227.0
Brasil: Desenv. Municipal no Paraná	1989 - 95	1.0 de 100.0	400.0
Chile: Educação primária	1992 - 98	27.1 de 170.0	242.0
Equador: Primeiro projeto de desenv. social	1992 - 00	1.4 de 89.0	118.7
Equador: Fundo de Investimento Social	1994 - 99	0.6 de 30.0	120.0
El Salvador: Educação básica	1996 - 01	6.5 de 34.0	80.2
El Salvador: Reabilitação Social	1991 - 96	4.4 de 26.0	40.0
Guiana: Saúde, nutrição e saneamento	1992 - 96	8.1 de 10.3	14.4
Cazaquistão: Proteção Social	1995 - 99	15.6 de 41.1	54.7
Marrocos: Educação SPI	1996 - 04	19.4 de 54.0	97.7
Nicarágua: Educação básica	1995 - 00	6.0 de 34.0	39.3
Panamá: Setor da Educação	1996 - 02	1.4 de 35.0	58.0
Paraguai: Saúde materna e desenv. infantil	1997 - 03	1.7 de 21.8	31.2
Trinidad e Tobago: Educação básica	1996 - 03	3.8 de 51.0	121.3
Uruguai: Melhoria da qualidade da educ. básica	1994 - 00	6.8 de 31.5	45.0
Venezuela: Desenvolvimento Social	1991 - 97	57.6 de 100.0	320.9
Subtotal		213.4 de 1.272.7	1.769.4

Fonte: World Bank (2001).

por modelos ditos “não formais” a baixo investimento público, propugnados por organismos multilaterais. No Brasil, essas propostas já foram incorporadas em passado recente e estão ameaçando o presente atual. A partir dos anos de 1970, essa influência proveio, especialmente, da Unesco e do Unicef; a partir dos anos de 1990, a maior influência provém do BM. Para desenvolver tal argumento apoieme em pesquisas que realizei (Rosemberg, 1981, 1992, 1997, 1998, 1999b, 2000) e em pesquisas em andamento. Estas pesquisas baseiam-se na análise de documentos oficiais (brasileiros e de autoria, ou publicados por organismos multilaterais) e de macrodados (censos demográficos e educacionais e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios/PNADs).

No plano teórico-conceitual, concebo a EI como um subsetor das políticas educacionais e de assistência ao(a) trabalhador(a), portanto, integrada às políticas sociais. Caracterizo as políticas sociais como uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Elas

...emergem [...] de um processo de escolhas sucessivas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões: que nesse processo de escolha, são muitas as forças envolvidas – os segmentos sociais, os estamentos técnico-burocráticos do Estado, o congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e, não raro, suas corporações... (Abranches, 1987, p. 11)

Desse entrejogo de conflitos, tensões, coalizões e negociações participam, também, nos países subdesenvolvidos, as organizações multilaterais, seus pesquisadores e canais de divulgação. Essa participação vem sendo cada vez mais intensa, especialmente a partir dos anos de 1960, após a independência de ex-colônias asiáticas e africanas (Guichoua, Goussault, 1993; Soares, 1996), tendo se acentuado na última década, após o “consenso de Washington”.

Esta influência crescente na área social tem implicações importantes: essas instituições, não raro, asseguram a coleta, definição e análise de informações estatísticas que constituem a base de análise de situação; elas introduziram uma preponderância anglo-saxônia no campo sem contrapartida; dispõem, também, de orçamento e meios para a realização de pesquisas e estudos desproporcionais quando comparados aos de instituições nacionais; economistas e estatísticos especialistas em análise microeconômica, que privilegiam o empírico e que são competentes no estabelecimento de cenários, ganham, nessas instituições e nos governos nacionais, posição de destaque, tornando-se difícil um diálogo interdisciplinar (Guichoua,

Goussault, 1993)<sup>4</sup>. Constitui-se, assim, o que Haas (apud Mello, Costa, 1995) denomina comunidade epistêmica, que tem como principal fonte de poder uma certa autoridade técnico-científica que ampara 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, 2000).

Porém, deve-se atentar que organizações multilaterais não detêm um superpoder capaz de determinar diretamente as orientações nacionais de política social (Mello, Costa, 1995). Analisando os impactos das propostas contemporâneas do BM nas reformas educacionais da América Latina, Rosa Maria Torres mostra que sua aplicação na prática pode diferir consideravelmente de um país para outro. Isto ocorre

...não apenas porque cada realidade se encarrega de moldar a proposta mas, porque, de fato, existem margens na sua definição e negociação, margens estas utilizadas em algumas contrapartidas nacionais (e alguns técnicos do BM) e não utilizadas em outras, na medida em que alguns países têm a capacidade de contrapor alternativas próprias e outros não. (Torres, 1996, p. 127)

Essa capacidade nacional de contrapor alternativas próprias é construída, também, pelo acervo de conhecimentos disponível localmente. É neste terreno – o da construção da capacidade nacional para avaliar propostas de política de EI propugnadas por organizações multilaterais – que situo minhas pesquisas atuais e este artigo.

Esclarecidos o ponto de partida, o campo teórico-conceitual e político é possível, então, apresentar, as principais conclusões a que tenho chegado. Para facilitar a exposição, ordenei os resultados em dois períodos: décadas de 1970 e 1980;

---

4. A Unesco oferece um exemplo para esta substituição do perfil do especialista: até os anos de 1970, assessorias para a área de educação infantil ostentavam nomes como Wallon, Piaget, Zazzo; a partir dos anos de 1970 e 1980, assessores provêm mais da área do planejamento e da economia. Nos anos de 1990, uma referência constante nas publicações da Unesco sobre EI (e de outras multilaterais) é o Consultative Group on Early Childhood Care and Development, ONG (organização não governamental) dirigida por Robert Myers, economista de formação (Rosemberg, 1998).

década de 1990. Tais períodos coincidem com a influência preponderante de diferentes organizações multilaterais: no primeiro destacam-se a Unesco e o Unicef; no segundo, o BM<sup>5</sup>. O primeiro período será aqui apresentado de modo bastante resumido, destacando apenas suas linhas gerais, na medida em que foi assunto de outros textos já publicados, nos quais apresentei e integrei dados de modo mais aprofundado e complexo (Rosemberg, 1981, 1992, 1997, 1998, 1999b).

Torna-se, ainda, necessário enfatizar que não considero idênticos os tipos de influências dessas instituições nas políticas brasileiras de educação infantil em cada um dos períodos. No primeiro período, a influência preponderante da Unesco e do Unicef, de acordo com a tipologia proposta por Stallings (1992, p. 52), teria sido mais do tipo “conexão” (*linkage*), isto é, uma “tendência de certos grupos, no terceiro mundo, de se identificarem com interesses e perspectivas de atores internacionais e apoiarem, então, coalizações e políticas em consonância”. Nesse primeiro período, parece ter ocorrido sobretudo circulação de idéias da Unesco e do Unicef entre formadores de opinião e tomadores de decisão no plano das políticas educacionais brasileiras e pouco financiamento direto de projetos para implantar programas de EI.

Não dispondo de informações sobre todo o período aqui tratado e nem tampouco sobre educação infantil, apóio tais impressões em análise assistemática de relatórios dessas organizações, bem como no estudo de Nogueira (1999, p. 97) relativo aos anos de 1960-1965 sobre o montante de dotações das principais agências financiadoras, recebidas pelo Brasil, no setor educacional. No rol de sete instituições, a Unesco foi responsável por 1%, o Unicef por 1,6% e a Usaid por 73% das dotações recebidas pelo Brasil naquele período (Nogueira, 1999). Além de reduzidas, as dotações efetuadas pela Unesco entre 1960-1965 destinaram-se, em sua totalidade, ao Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, tendo sido empregadas para a vinda de *experts*, orientação de técnicos e profissionais e para a realização de pesquisas (Nogueira, 1999, pp. 187-191). Isto é, as dotações destinaram-se à circulação de idéias.

---

5. Neste artigo não trato das posições assumidas pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) quanto à proteção do trabalho materno. Para uma revisão de Convenções e Recomendações dessa organização, referir-se a Marina F. Rea (2001). Também não entro na descrição e análise de posições assumidas por organizações multilaterais regionais como a OEA (Organização dos Estados Americanos). Ver Fujimoto-Gómez (2000) como um exemplo das posições defendidas por especialista dessa organização, que pouco parecem divergir daquelas aqui discutidas.

Um segundo tipo de influência assinalado por Stallings é o *leverage* (alavanca, poder, força), uma

...forma menos sutil que o *linkage* de influência internacional. Ela envolve o uso direto do poder, com promessa de recompensa (ou ameaça de punição) pela implantação (ou não) das políticas preconizadas. O *leverage* é mais efetivo, quando os recursos são escassos, os credores estão em sintonia e os incentivos que oferecem são críveis. (1992, p. 55, tradução minha)

O exemplo que a autora oferece, aqui, é o da associação entre o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o BM quanto à condicionalidade dos empréstimos a reformas do Estado.

No caso das políticas educacionais brasileiras, a influência do BM se fez sentir na década de 90 mediante o aumento do volume de empréstimos. Como mostrou Maria Clara Soares (1996, p. 34), no período 1991-1994 o montante do empréstimo do BM para o setor educacional brasileiro foi da ordem de US\$1059 milhões (ou 29% do total de empréstimos aprovados), muito superior aos US\$74 milhões (2% do total) do período anterior (1987-1990). Ao lado dos empréstimos, a difusão de idéias, por meio de assessorias, continua ocupando posição proeminente na ação contemporânea do BM no setor educacional.

O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente uma quarta parte da ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, *a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países.* (Banco Mundial apud Coraggio, 1996, p. 75, grifos meus)

## **PROPOSTAS DA UNESCO E DO UNICEF PARA POLÍTICAS DE EI NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS (1970-1990)**

Estudos históricos (Lamb et al., 1992) assinalam que os modelos de instituições de EI que conhecemos atualmente se originaram na Europa do final do século XIX e espalharam-se pelo mundo. Até o final dos anos de 1960, nota-se uma base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, seguindo, grosseiramente (com variações nacionais), dois modelos institucionais: o das creches e seus

similares, instituições que acolhem exclusiva ou principalmente crianças pobres; o dos jardins-da-infância, não especialmente destinados a crianças pobres.

Essa trajetória relativamente comum se cinde ao final da década de 1960, quando a EI passou a integrar, também, a agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social elaborada pelos organismos vinculados à ONU (Organização das Nações Unidas) para os países subdesenvolvidos, especialmente aquelas pensadas para as ex-colônias européias da Ásia e da África. Os países desenvolvidos, particularmente os europeus, integraram, de modo geral, a expansão do atendimento em EI com qualidade, integração esta decorrente de diferentes orientações econômicas, políticas e culturais. Dentre elas destaco: os movimentos de mulheres ou feministas e sua influência nas políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, que se difundiram na Europa e nos EUA a partir do final dos anos de 1960 (Cochran, 1993); mais recentemente, a compreensão da criança como protagonista nas instituições sociais que lhe são destinadas (Dahlberg et al., 1999).

Porém, os países subdesenvolvidos ampliaram o atendimento graças à redução ou contenção dos gastos públicos, acarretando o que denominei, em outra ocasião, uma educação para a subalternidade (Rosemberg, 1995).

São raras as pesquisas sobre a EI no contexto das políticas de desenvolvimento social em perspectiva internacional<sup>6</sup>. Nos últimos anos venho, pouco a pouco, sistematizando algumas informações recolhidas na documentação da Unesco e do Unicef (Rosemberg, 1992, 1997, 1998, 1999b) e de autores que também analisaram tal documentação (Myers, s.d.; Black, 1987).

Nessa sistematização, detectei argumentos, princípios e propostas de modelo de EI para os países subdesenvolvidos expostos a seguir:

---

6. O livro de Dahlberg, Moss e Pence (2000) dedica um capítulo ("Minority directions in the majority world: threats and possibilities") a uma reflexão, em perspectiva pós-moderna, sobre a dominação cultural de propostas universalistas de educação infantil para o mundo subdesenvolvido. Sua ótica não é a mesma deste artigo, pois aqui busco mostrar que as propostas para o subdesenvolvimento não são as mesmas que para os países desenvolvidos. Robert Myers (2000), autor do estudo temático sobre EI para a Conferência de Dakar, inclui um tópico a respeito da atuação das organizações multilaterais nesse campo. Sua postura é crítica e exorta a que elas assumam compromisso para além do financiamento, "que inclua o re-exame de valores e ética de estilos de intervenção e modos de operação" (p. 28). Haddad (apud Myers, 1997) destaca a participação de consultores de agências internacionais no processo de geração de opções por políticas educacionais, o que denomina "*importation mode*" (apud Myers, 1997, p.17).

- a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer;
- os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;
- a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos.

Esse modelo de EI foi elaborado gradualmente e divulgado, inicialmente, pela Unesco e pelo Unicef através de diferentes canais: missões em diferentes países, publicações, seminários internacionais e regionais, assessoria de especialistas desses organismos, especialmente do Unicef, em ministérios nacionais; em menor escala, alguns projetos receberam financiamento, especialmente nos países africanos (Rosemberg, 1998). Unesco e Unicef estabeleceram acordos de cooperação entre si, realizando algumas ações conjuntas. Vou me referir a um desses acordos para exemplificar como o modelo pôde ser divulgado para os países subdesenvolvidos. Retirei o exemplo, dentre inúmeros, da série *Notes and Comments*, publicada entre 1979 e 1989 em inglês, francês e espanhol. Trata-se de uma publicação para divulgação de “novas” idéias e sugestões concretas sobre EI “a baixo custo” para países subdesenvolvidos.

Uma análise da série evidencia não apenas sugestões de modalidades e estratégias para reduzir os custos, mas que tais sugestões foram alçadas a princípios normativos, como sendo as melhores soluções para crianças de acordo com hipotéticos conhecimentos da Psicologia do Desenvolvimento ou da Educação, como no exemplo: “Material impresso deve ser fornecido para crianças pré-escolares com menos de 6 anos. Porém, o material não precisa ser sempre em formato de livro. Na realidade, *livros são mais apropriados para crianças maiores*” (Unesco/Unicef, 1979, p. 2, grifos meus).

Em contraponto a essa norma, lembre-se do extraordinário *boom* da literatura infantil, especialmente para crianças pequenas, nessa época. O confronto entre tais práticas e as recomendações da Unesco/Unicef permite a interpretação: "o que é bom para crianças dos países desenvolvidos não é bom para crianças de países subdesenvolvidos ou para crianças não pobres".

Um fértil e variado menu para orientar a expansão da EI foi formulado, no período, e divulgado por publicações e seminários em diversas línguas. Apesar da variedade, os ingredientes básicos foram selecionados dentro dos custos, ou melhor, do parco investimento público na linha de chegada: educadores(as) ou professores(as) leigos(as), isto é, não profissionais, justificando salários reduzidos; espaços improvisados, mesmo quando especificamente construídos para a EI; improvisação, também, de material pedagógico, ou sua escassez, como brinquedos, livros, papéis e tinta. A educação infantil para os países subdesenvolvidos tornou-se a rainha da sucata<sup>7</sup>. O modelo redundou numa sinergia perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional da educadora, resultando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis.

O novo modelo de EI foi incorporado pelo segundo Plano Setorial de Educação e Cultura. Esse Plano concebeu a EI na perspectiva de compensação de carências de populações pobres, especialmente residentes em periferias urbanas, visando ao combate à desnutrição e a sua preparação para o ensino fundamental (Rosemberg, 1998)<sup>8</sup>. Porém, os programas foram implantados apenas no final dos anos de 1970 e início de 1980, quando apresentávamos, segundo o modelo de Cochran (1993), condições demográficas e políticas para expansão da EI: urbanização acentuada, redução nas taxas de natalidade, despertar do ideário feminista contemporâneo, crises econômica e política em nosso contexto, do regime militar.

Essa nova concepção atingiu o Brasil durante o período de ditadura militar, quando encontrou terreno fértil para sua proliferação e recriação: conforme o ideário

---

7. Um dos materiais pedagógicos mais presentes, ainda hoje, nos estabelecimentos de educação infantil brasileiros, muito acima dos livros de literatura infantil (Censo da Educação Infantil, 2000/2001 apud Rosemberg, 2002).

8. Em artigo anterior (Rosemberg, 1992, 1997, 1998) descrevo a trajetória de produção dessas concepções sobre EI no Brasil e no exterior, a qual oferece um quadro bastante mais complexo do que é possível no resumo aqui incluído.

da Guerra Fria, a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) incluía o combate à pobreza (considerados “bolsões de ressentimento”, na terminologia da época) e a participação da comunidade na implementação de políticas sociais. Como a pobreza pode consistir numa ameaça à segurança nacional, as políticas de assistência – entre elas, programas de educação infantil – constituíram parte das estratégias de combate à guerra psicológica. Atuar nos bolsões de pobreza constituía medida preventiva à expansão do “comunismo internacional” (Rosemberg, 1998).

Esta concepção de populações pobres tem sido apontada, no Brasil, como aquela que também orientou, desde o término da II Guerra Mundial, a teoria e a prática do Desenvolvimento de Comunidade (DC), teoria e prática que informaram a estratégia de participação da comunidade na implantação de políticas sociais. Em seu competente estudo sobre a *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*, Samira B. Ammann também situa as origens teóricas e políticas do DC no contexto da Guerra Fria e na concepção de que os pobres são presas mais receptivas à propaganda comunista internacional (Ammann, 1982, p. 29). Daí o caráter preventivo que orientou tais programas em detrimento de uma concepção de política social que respondesse a direitos do cidadão.

A proximidade entre a DSN brasileira e a ideologia de DC não provém apenas de visão bipolarizada do mundo (“combate entre comunismo e democracia”) mas da concepção de sociedade que se rege pelos supostos do equilíbrio e da harmonia. Em 1956, a ONU definia o DC como o processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, *integrar* estas comunidades na vida nacional é *capacitá-las* a contribuir permanentemente para o progresso do país” (ONU apud Ammann, 1982, p. 250)<sup>9</sup>.

O DC, que entrara no Brasil no imediato pós-guerra pelas missões rurais, fora também objeto de normalização pelo governo militar. Em 1970, a Coordenação dos Programas de Desenvolvimento de Comunidade (CPDC) assim conceituava o DC: “instrumento de participação popular e um sistema de trabalho destinado a facilitar a conjunção dos recursos da população e do governo, e obter a maior

---

9. Ramos (2001, p. 82), ao relatar as finalidades dos Centros Infantis de Campinas, criados pela Secretaria de Promoção Social do Município, assinala a mesma ótica de “integração”: “servir como instrumento de mudança de comportamento, de atitudes e de valores, em favor da criança, da família e da comunidade [...] Socializar a criança de modo a fornecer-lhe maiores possibilidades de tornar-se adulto integrado à sociedade” (Secretaria de Promoção Social – Campinas apud Ramos, 2001, p. 92).

rentabilidade destes” (CPDC apud Ammann, 1982, p. 117). Em outras palavras, o DC e a participação comunitária constituíam, no período, estratégias propostas para integração social e nacional de pessoas ou regiões “desintegradas” do processo de desenvolvimento. Assim, os II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento, entre 1977 e 1985, emitiram apelos redistributivos e participativos como estratégias para o enfrentamento da crise de legitimidade do governo militar nesse período. “O Estado se apropria de boa parte do vocabulário crítico da sociedade civil, expropriando, assim, seu poder latente de contestação e de crítica ao Regime” (Germano, 1994, p. 228).

Tais discursos ganharam concretude através de programas e projetos destinados aos “carentes”, especialmente habitantes de áreas densamente povoadas: periferias urbanas e região Nordeste. Foram, então, implantados inúmeros programas de impacto político que envolveram, em certa medida, a propalada “participação comunitária”. Germano (1994) arrola 11 novos programas criados entre os governos Geisel e Figueiredo: entre eles o de Educação Pré-escolar. Na verdade, foram criados, no período, dois grandes programas de massa de EI administrados por organismos federais: um na área da assistência, através da LBA (Legião Brasileira de Assistência), que implantou o Projeto Casulo; outro, o Programa Nacional de Educação Pré-escolar, implantado pelo Ministério da Educação, recuperando, além do ideário e prática de participação comunitária, estrutura administrativa e rede capilar de penetração municipal do Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos)<sup>10</sup>. Foi um período, também, de difusão de diversas modalidades chamadas “não formais” ou “alternativas” a baixo investimento de recursos públicos, tais como os programas “criança para criança” e creches domiciliares. Estas últimas foram implantadas em estados e cidades: Ceará, Santa Catarina, Brasília, Campo Grande, São Paulo, Campinas<sup>11</sup>.

Quando tal modelo de educação infantil de massa atingiu o Brasil, o atendimento ainda era muito reduzido e concentrava-se no setor privado. O tema da EI suscitara pequena produção acadêmica, não tendo provocado, ainda, um debate nacional. Ou seja, não dispúnhamos, naquele momento, de interlocutores prepara-

---

10. A produção acadêmica sobre a LBA e o Programa Nacional de Educação Pré-escolar é relativamente extensa: Kramer (1987), Vieira (1986), Vilarinho (1987), Lima (1994), Rosemberg (1998), entre outros.

11. Essa qualificação “alternativo” não deve ser confundida com aquela que marcou experiências pré-escolares em instituições particulares para crianças dos estratos médios (Revah, 1995).

dos para questionar ou aprimorar o modelo que estava sendo proposto. Ao contrário, o modelo de “participação comunitária” tinha – e ainda parece ter – boa acolhida, inclusive entre segmentos sociais progressistas (Silva, 2001). Com efeito, Costa (2001), ao analisar as escolas comunitárias (o comunitarismo, como denomina) para além da EI no período aqui focalizado, assinala que uma das motivações para sua expansão foi “o forte tom anti-escolar, amparado em toda uma avalanche de análises que caracterizam os sistemas educacionais sobretudo como aparelhos de dominação social e reprodução do *status quo*...” (p. 4).

Além disso (e mais importante), a “comunidade” local não dispunha de repertório de EI: a proporção de brasileiros que havia freqüentado serviços de EI era insignificante. Como o modelo não previa a formação profissional especializada de educadores, pois para redução do custo empregaram-se muitas professoras “leigas”, os programas se expandiram sem que se tenha construído competência e prática nacional para esse novo tipo de atendimento de massa. O modelo conhecido de instituição para a infância era próximo ou igual ao da escola primária, de baixa qualidade, atestada pelo alto índice de repetência, que adotava uma pedagogia centrada no professor, recorrendo à carteira fixa, ao lápis e papel ou material mimeografado. A este arsenal, acrescentou-se a sucata.

A implantação desses modelos de massa com baixo investimento de recursos públicos teve impacto tanto na extensão do atendimento quanto em sua qualidade. A expansão das matrículas no período apresentou algumas particularidades (Rosemberg, 1999b):

- o crescimento foi espetacular (991,8% entre 70-83);
- ocorreu principalmente para a faixa etária acima dos 4 anos;
- ocorreu juntamente com pelo menos dois processos perversos: aumento do número de professores sem formação (nível inferior ao ensino médio); retenção de crianças tendo 7 anos e mais na pré-escola, crianças que deveriam estar no ensino fundamental.

Por isto, considero que a adoção do modelo de EI a baixo investimento público pelo Brasil acarretou impactos nefastos (Rosemberg, 1999b):

- a expansão não significou democratização mas apenas “demografização”;
- a expansão provocou novos processos de exclusão social, pois as crianças com 7 anos ou mais reprovadas no pré-escolar são mais freqüentemente

pobres e negras<sup>12</sup> (também um pouco mais de meninos que de meninas ficam retidos na pré-escola) e residentes no Nordeste;

- a retenção de crianças com 7 anos e mais, pobres e negras, no pré-escolar ocupou vagas de crianças pobres e negras de 0 a 6 anos que poderiam freqüentar o pré-escolar<sup>13</sup>.

Restaria, ainda, complementar o quadro insistindo sobre o fato de que tais programas possivelmente retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura. Muita energia foi gasta entre pesquisadores, administradores e militantes da área para corrigir os equívocos cometidos pelas administrações anteriores. Seria importante também que se fizesse uma avaliação dos gastos diretos e indiretos decorrentes da implantação desses programas e de quem se beneficiou com o investimento de verba pública<sup>14</sup>. Dificilmente foram as crianças usuárias, pois dados coletados pelo Censo Escolar de 1997 e Censo da Educação Infantil (2000/2001) atestam, por exemplo, no plano físico dos estabelecimentos, a persistência de indicadores de baixa qualidade, como falta de infra-estrutura, de água, esgoto, bem como material pedagógico adequado às crianças pequenas (livros, brinquedos etc.) (ver Tabela 2).

---

12. Utilizo o conceito/termo negro para indicar, como o fazem o movimento negro e pesquisadores, o conjunto de pessoas que se classificam como pretas e pardas.

13. Em 1995, considerando apenas os dois decis inferiores de renda familiar (portanto os segmentos mais pobres), 620 mil crianças de 0 a 6 anos não estavam sendo atendidas no pré-escolar também porque suas vagas estavam sendo ocupadas por crianças com 7 anos e mais. Por esta razão, tenho alertado quanto aos cuidados que se deve ter na análise de taxas de cobertura em EI desagregadas por renda familiar e cor. A EI brasileira vem acolhendo crianças pobres e negras em idade inadequada para este nível educacional (Rosemberg, Pinto, 1997; Rosemberg, 1999b).

14. Márcio da Costa, ao analisar a implantação e o desenvolvimento de tais programas no Rio de Janeiro, assinala: “pode-se dizer que a expansão do Programa [de creches/escolas comunitárias] atendia muito mais à agenda política dos secretários e chefes intermediários do que uma perspectiva de um atendimento de um direito básico da população. As crianças e as condições em que seriam atendidas também não eram elemento central nas decisões tomadas. Prédios e instalações em condições muito diversas – às vezes sem a menor condição de receber crianças para um trabalho educacional – compunham um programa em que a privacidade maternal reproduzia as condições de vida da população atendida” (2001, p. 9).

**TABELA 2**  
**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE**  
**PRÉ-ESCOLA SEGUNDO ALGUMAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DA ESCOLA.**  
**BRASIL E REGIÕES, 1997**

Total de Estabelecimentos		<i>Estabelecimentos que não dispõem de</i>							
		Abastecimento de água		Energia elétrica		Parque infantil		Sanitário Adequado	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Brasil</b>	<b>80 961</b>	<b>6 174</b>	<b>7,6</b>	<b>16 451</b>	<b>20,3</b>	<b>59 366</b>	<b>73,3</b>	<b>59 851</b>	<b>73,9</b>
Norte	6 399	902	14,1	2 348	36,7	5 719	89,4	5 448	85,1
Nordeste	39 154	4 880	12,5	12 730	32,5	34 661	88,5	33 729	86,1
Sudeste	19 754	314	1,6	1 086	5,5	10 350	52,4	10 980	55,6
Sul	11 115	38	0,3	36	0,3	5 898	53,1	6 735	60,8
Centro-oeste	4 539	40	0,9	251	5,5	2 738	6,03	2 959	65,2

Fonte: Censo Escolar 1997 (acessado em: 17/09/98) apud Rosemberg (1999a).

Analisando o fracasso de programas de agências da ONU no combate à pobreza nesse período, Guichoua e Goussalt destacam a distância entre planejadores e população usuária.

Na ausência de interlocutores sociais representativos e organizados, e considerando-se a baixa capacidade de expressão política das populações em geral, as categorias sociais estudadas não exercem praticamente nenhum controle, nenhum retorno sobre os conhecimentos produzidos a seu respeito, sobre a formulação de seus problemas ou quanto às soluções previstas. (1993, p. 51, tradução minha)

Quando o BM entra em cena no campo da EI nos anos 90, recupera propostas equivalentes às da Unesco e do Unicef dos anos 70, desconsiderando o pequeno percurso brasileiro na construção de uma EI democrática.

## **A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ENTRADA DO BM (DÉCADA DE 90)**

Nunca é demais lembrar que o final da ditadura militar foi seguido de um intenso movimento de mobilização social pela elaboração de uma nova Constituição. Desta mobilização participaram, além dos atores sociais tradicionais, os chama-

dos novos movimentos sociais: movimento de mulheres e movimento “criança pró-Constituinte”. Também não é demais lembrar que esses novos movimentos sociais elaboraram uma proposta para a Constituição, a que foi aprovada em 1988, reconhecendo a EI como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas. Portanto, direitos relativos à EI foram inscritos na Constituição de 1988, tanto no capítulo da educação quanto no dos direitos à assistência (Campos, Rosemberg, Ferreira, 1992). A Constituição de 1988 reconheceu, então, a EI como direito da criança e como instrumento para igualdade de oportunidades de gênero, na medida em que apóia o trabalho materno extradoméstico.

Nesse período (final da década de 1980), as organizações multilaterais pouco atuaram na área da EI brasileira. A Unesco orientava sua ação mais para a África (Unesco, 1996); o Unicef dava visibilidade a novos temas, como “meninos de rua” e prostituição infanto-juvenil (Black, 1987; Rosemberg, Andrade, 1999) e, no campo da EI latino-americana, sua atenção voltou-se para Cuba; a educação ainda não se constituía em prioridade para o BM (Torres, 1996; Fonseca, 1998).

Após a votação da Constituição, uma nova equipe ocupou o setor de EI no MEC/Coedi (Coordenação de Educação Infantil), tendo elaborado nova proposta nacional de política de EI. As diretrizes gerais dessa proposta, resumidas no documento de *Política de Educação Infantil*, afastaram-se do modelo “não formal” a baixo investimento público, adotando metas de expansão com atendimento de qualidade (Brasil, 1993, p. 21). Ou seja, como documento do MEC, planejava a tradução em política setorial das diretrizes constitucionais sobre EI como direito à educação da criança de 0 a 6 anos.

Dentre as sete diretrizes dessa proposta do MEC de 1993, destaco as duas que mais evidenciam a ruptura com o modelo anterior:

- equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função cuidar de e educar crianças pequenas como expressão do direito à educação;
- formação equivalente para o profissional de creche e pré-escola em nível secundário e superior.

Essas propostas do MEC foram elaboradas com participação de segmentos sociais – universidades, movimentos sociais, partidos políticos, associações profissionais, usuários – que já haviam acumulado um repertório de conhecimentos e expe-

riências sobre este setor das políticas sociais e constituído o consenso de expandir a EI com qualidade para todas as crianças cujas famílias por ela optassem.

A implantação dessas propostas foi interrompida com a nova administração federal (governo Fernando Henrique Cardoso, 1994), que, como se sabe, incorporou, no plano das políticas econômicas, cânones do FMI e, no plano das políticas educacionais, cânones do BM (De Tommasi, Warde, Andrade, 1996)<sup>15</sup>.

As influências do BM na EI brasileira a partir da administração FHC se fazem sentir através de dois eixos complementares: o da reforma educacional geral que, entre outras medidas, preconizou, em seu início, a prioridade absoluta de investimentos públicos no ensino fundamental; o da retomada da proposta de programas “não formais” a baixo investimento público de EI para crianças pequenas pobres. Tratarei destes eixos em separado.

### **O impacto a partir das reformas educacionais**

A atual administração federal brasileira vem efetuando uma profunda reforma educacional em consonância com cânones do BM, de modo semelhante ao que tem ocorrido em outros países subdesenvolvidos, inclusive na América Latina (Haddad, 1998). Essa reforma, adotando orientações economicistas, procura adequar as políticas educacionais às políticas de desenvolvimento econômico alinhadas à nova ordem mundial (Coraggio, 1996; Torres, 1996; Haddad, 1998, entre outros).

É no contexto de uma análise economicista que o BM estabeleceu o ensino fundamental como o nível no qual deveriam se concentrar os recursos públicos, pois, de acordo com os argumentos do BM na época, as taxas de retorno do investimento público no ensino fundamental seriam maiores que em outros níveis de ensino (Banco Mundial, 1995).

Em acordo com tais argumentos, a reforma educacional brasileira dos anos 90 apresentou as seguintes características (Haddad, 1998, pp. 48-49):

- focalização dos gastos sociais no ensino fundamental, em detrimento do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da EI;

---

15. A articulação das orientações de ambas organizações multilaterais decorre da prática de condicionalidade: empréstimos oriundos do FMI são efetuados apenas quando o país se compromete (portanto, estão condicionados) a adotar determinadas orientações no campo das políticas econômicas e sociais (parcialmente oriundas do BM).

- descentralização, que se traduz em municipalização;
- privatização, através da constituição 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 do ensino fundamental e EI) mas “controla o produto”, por meio dos currículos nacionais e da avaliação de resultados (Haddad, 1998, p. 49).

No campo da educação, as críticas a essa dimensão da reforma não contestam a prioridade do ensino fundamental, mas sim a redução ou estagnação dos gastos federais com educação, o que transformou a “prioridade” em “exclusividade” ou “absolutização” (Arelaro, 2000) de recursos para esse nível de ensino. Outros pesquisadores (Saboia, Saboia, 2000) questionam a própria prioridade de investimento das políticas sociais nesse grupo etário, na medida em que as taxas brasileiras de indigência e pobreza incidem mais intensamente sobre famílias tendo filhos na faixa etária de 0 a 6 anos. Com efeito, nas conclusões da análise sobre as condições de vida das famílias com crianças tendo até 6 anos, com base na PPV (*Pesquisa sobre Padrões de Vida*), João Saboia e Ana Lucia Saboia afirmam:

...o fato das famílias com crianças na primeira infância possuírem, em geral, os piores indicadores, tem uma importante consequência em termos de política social. Ele indica que programas dirigidos às famílias com crianças em idade escolar devem ser precedidos de programas dirigidos às famílias com crianças em idade pré-escolar.<sup>16</sup> (2000, p. 45)

As reformas dos anos 90 também envolveram diretamente a EI em outros aspectos, alguns deles discutidos pela bibliografia especializada, como por exemplo a regulamentação da EI (creches e pré-escolas) pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), ou a elaboração do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (Faria, Palhares, 1999). Além disso, alguns trabalhos procuraram analisar os impactos da Lei do Fundef (Fundo de Manutenção e Desen-

---

16. Levison (1991) apresenta resultados muito interessantes sobre trabalho infantil a partir de análise de regressão de dados da PNAD 85. Evidencia que um dos fatores que mais “explicam” a probabilidade de uma criança de 10 a 14 anos participar da força de trabalho é ter um irmão menor, bebê ou em idade pré-escolar. A autora relativiza, ainda, o impacto de bolsas para erradicação do trabalho nesta faixa etária (10 a 14) quando esse montante oferece recursos apenas “marginais” às famílias pobres.

volvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) – a tradução mais direta e concreta da priorização do ensino fundamental – na configuração da oferta de EI (Guimarães, 2000; Guimarães, Pinto, 2001). Tais trabalhos, apoiando-se em informações coletadas pelos censos educacionais, sugerem uma queda de matrícula nesse nível educacional. De seu lado, o MEC/Inep propagandeia que a “feliz” associação entre Fundef e LDB teria impulsionado o crescimento da EI (MEC/Inep, 2001).

Porém, a fonte em que se apoiaram (os censos educacionais) apresenta fragilidades já apontadas em estudo anterior (Rosemberg, 1999a): a instabilidade dos cadastros dos estabelecimentos de EI, que podem se alterar de um censo escolar para outro, alteração que pode decorrer simplesmente da falta ou acréscimo de registro (e não que o estabelecimento tenha sido criado ou cessado seu funcionamento); a variabilidade terminológica/conceitual da EI (creche, pré-escola e classe de alfabetização) que pode não coincidir de um censo escolar para outro; a circulação da faixa etária de 5 a 11 anos por creches, pré-escolas, classe de alfabetização e ensino fundamental. Todas essas instabilidades dos censos escolares relacionados à EI podem acarretar a ilusão de acréscimo ou de diminuição de matrículas, quando nada mais são, em muitos casos, que deslocamentos do número de matrículas por categorias definidas ou delimitadas de modo diferente de um censo para outro ou a ampliação do número de estabelecimentos. Esta última possibilidade pode estar particularmente presente após a realização do Censo da Educação Infantil (2000/2001), tendo em conta a campanha desenvolvida pelo MEC/Inep para incorporar estabelecimentos “clandestinos” de EI, especialmente creches, no sistema.

Procurando escapar de tais ciladas, empreendi uma análise do período de 1995-1999 visando captar o impacto das reformas educacionais na cobertura de EI a partir de dados sobre frequência à escola (creche, pré-escola/classe de alfabetização e ensino fundamental) para a faixa etária de 0 a 11 anos coletados pelas PNADs (Rosemberg, 2000)<sup>17</sup>, o que me levou às seguintes observações:

- ligeiro aumento da taxa de escolaridade (em creche, pré-escola e ensino fundamental) entre 1995 e 1999 das crianças de 0 até 11 anos (Tabela 3);

---

17. Esse estudo foi realizado para o Movimento Interfóruns Estaduais de Educação Infantil do Brasil e contou com o apoio de Angela Barreto, do Ipea, para o processamento da PNAD 99.

- aumento gradual de crianças de 5 e 6 anos freqüentando o ensino fundamental (Tabela 4);
- redução sensível de crianças de 7 a 11 anos na EI (diminuição estimada de quase 500 mil crianças, ou 69,7% de redução, tabela 5);
- aumento muito pequeno de crianças freqüentando EI em 1999 com relação a 1995 (Tabela 5);
- menor expansão relativa e absoluta da EI, no período, que a dos níveis fundamental, médio e superior (Tabela 6).

Ou seja, os dados coletados pelas PNADs e o modelo de análise adotado parecem indicar estagnação da expansão da EI no período de 1995-1999.

## O IMPACTO A PARTIR DO “NOVO” MODELO DE EI

No cenário mundial de financiamento da EI durante os anos de 1990, o BM evidencia o maior incremento em relação ao das demais organizações internacionais: aproximadamente um bilhão de dólares norte-americanos emprestados em sua quase totalidade para América Latina e Ásia (Myers, 2000).

Tais empréstimos destinam-se a duas linhas de ação: uma para o pré-escolar, diretamente associada ao ensino fundamental, por vezes denominada educação inicial. Tais ações podem ser de tipo formal e apóiam-se em modelo de educação pré-escolar concebida como um

...apêndice e uma prolongação antecipada da escolarização, uma estratégia preventiva do fracasso escolar (mais do que habilitadora do êxito escolar) e, nessa medida, efetiva em termos de custos (economizando recursos, que de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar). (Torres, 1996, p. 175).

Dentro dessa ótica, a perspectiva do cuidado da criança complementar à família para apoiar o trabalho materno se perde, pois trata-se de atendimento escolar. No Brasil, os empréstimos do BM para EI direcionaram-se, até o presente, exclusivamente a este tipo de projeto, acoplado à melhoria do ensino fundamental. Os de Curitiba e São Paulo, sendo que o de Porto Alegre permaneceu no plano de diagnóstico (Tabela 1).

A outra linha de ação do BM é específica para crianças pequenas, geralmente denominada Desenvolvimento Infantil (DI), expressão que tanto pode significar uma ampliação do enfoque para saúde, nutrição, além de educação, quanto pode signi-

**TABELA 3**  
**TAXAS DE FREQUÊNCIA A CRECHE, PRÉ-ESCOLA E CLASSES**  
**DE ALFABETIZAÇÃO ENTRE CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS POR IDADE.**  
**BRASIL\*, 1995 A 1999**

Anos	Idades									Total
	-1	1	2	3	0 - 3	4	5	6	4 - 6	
1995	1,1	3,2	8,0	17,6	7,6	31,8	50,8	59,8	47,8	25,1
1996	1,1	3,1	7,8	17,4	7,6	33,4	54,9	59,8	48,2	25,2
1997	1,1	3,3	8,2	19,5	8,1	36,4	54,7	61,1	50,5	26,6
1998	1,5	3,4	8,2	20,4	8,9	35,7	55,9	60,7	50,8	27,0
1999	1,4	3,7	9,3	21,8	9,2	39,1	57,1	60,2	52,1	28,2

Fontes: PNADs

\* Exclui população rural da região Norte.

**TABELA 4**  
**PORCENTAGEM DE CRIANÇAS QUE FREQUENTAM**  
**O ENSINO FUNDAMENTAL, POR ANO E IDADE.**  
**BRASIL\*, 1995 A 1999**

Anos	Idades						
	5	6	7	8	9	10	11
1995	3,5	19,7	76,4	91,2	95,6	97,7	98,7
1996	3,4	20,0	77,2	92,3	95,3	98,2	98,6
1997	3,8	20,1	77,2	93,4	96,3	98,2	99,0
1998	5,0	23,4	80,5	94,5	97,7	98,8	99,3
1999	5,2	22,3	83,4	95,6	98,0	99,2	98,3

Fonte: PNADs

\* Com exceção da população rural da região Norte.

**TABELA 5**  
**FREQÜÊNCIA À EDUCAÇÃO INFANTIL POR GRUPOS ETÁRIOS.**  
**BRASIL\*, 1995 E 1999**

Grupos etários	Anos		Diferença (99 – 95)	
	1995	1999	N	%
0 – 3	911.950	1.076.189	+ 164.239	+ 18,0
4 – 6	4.429.845	4.844.276	+ 414.431	+ 9,4
0 – 6	5.341.795	5.920.465	+ 578.670	+ 10,8
7 – 11	1.207.996	711.623	- 496.373	- 4,1
0 – 11	6.549.791	6.632.088	+ 82.297	+ 1,3

Fonte: PNADs

\* Com exceção da população rural da região Norte.

ficar o privilegiamento de modelos “não formais” de atendimento à criança pequena<sup>18</sup>. De qualquer maneira, considero inquietante que a literatura reserve a expressão El para os países desenvolvidos e desenvolvimento infantil para os países subdesenvolvidos. Através da expressão ou do conceito DI pode-se driblar, em alguns países, como no Brasil, a regulamentação educacional que preconiza padrões institucionais e profissionais para a El: formação profissional prévia dos professores, respeito à legislação trabalhista, proporção adulto-criança, instalações e equipamentos. Ao escapar da regulamentação, o custo do projeto e do programa cai, evidentemente, em detrimento da qualidade.

Documentos consultados, de autoria ou divulgados pelo BM, incluem o DI nas políticas de combate à pobreza através do investimento no capital humano e, indiretamente, nas políticas de igualdade de oportunidades para homens e mulheres (Young, 1996b). Em vários de seus documentos, o BM atribui ao DI uma função

18. A literatura internacional utiliza uma variedade de expressões para referir-se à El, o que não deixa de denotar as ênfases particulares de cada uma: a OCDE usa a expressão Educação e Cuidado de Crianças Pequenas (*Early Childhood Education and Development*); o BM privilegia as expressões Desenvolvimento da Criança Pequena (*Early Childhood Development*) ou Desenvolvimento Infantil (DI). A Unicef vem evitando, no Brasil, o uso da expressão educação infantil como pode-se perceber na carta “Diga Sim pela Criança”, enviada ao Presidente da República, no contexto do Movimento Global pela Criança. Assim, dentre as ações prioritárias encontramos a de número 5, que se refere ao “atendimento” à criança pequena.

**TABELA 6**  
**DISTRIBUIÇÃO (%) DE PESSOAS QUE FREQUENTAM ESCOLA**  
**POR NÍVEL DE ENSINO E ANOS. BRASIL\*, 1995 A 1999**

<i>Nível de Ensino</i>	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
<i>El total (0 a 11)</i>	65.449.791	14,8	6.364.282	14,1	6.758.801	14,3	6.542.411	13,4	6.632.088	13,2
<i>El 0 a 3</i>	911.950	2,1	898.944	2,0	969.182	2,1	1.032.087	2,1	1.076.189	2,1
<i>El 4 a 6</i>	4.429.845	10,0	4.342.571	9,6	4.718.144	10,0	4.660.056	9,6	4.844.276	9,6
<i>El 0 a 6</i>	5.341.795	12,0	5.241.515	11,5	5.687.326	12,1	5.692.143	11,8	5.920.465	11,7
<i>Fundamental</i>	30.791.111	69,3	31.300.469	68,9	31.947.370	68,0	32.694.253	67,0	33.030.081	65,6
<i>Secundário</i>	5.181.709	11,7	5.769.496	12,7	6.166.346	13,1	7.136.478	14,6	7.976.273	15,8
<i>Superior</i>	1.880.661	4,2	1.943.305	4,3	2.099.147	4,5	2.398.247	4,9	2.728.357	5,4
<i>Total Geral</i>	44.425.297	100,0	45.395.613	100,0	46.948.934	100,0	48.771.389	100,0	50.368.353	100,0

Fonte: PNADs.

\* Excluída população rural da região Norte.

Se a frequência à El parece estagnada, no período, o mesmo não se pode concluir sobre a concepção insinuada pelo governo federal que evidencia retrocesso.

instrumental, que visa prevenir ou compensar carências de crianças pobres, procurando especialmente maior eficiência do ensino fundamental, de modo a combater o “círculo vicioso de reprodução da pobreza”.

Pais de crianças pobres, de modo geral, têm baixa escolaridade formal e muitas mães pobres são bastante jovens [...] Aproximadamente 40% das mães não completaram a escola primária e cerca de 1 em 5 mães ainda são adolescentes. Estas condições freqüentemente significam que eles não dispõem de habilidades paternais sólidas e que podem não estar prontos para cuidar, eles próprios, de seus filhos. A ausência de habilidades paternais geralmente significa que crianças pobres não dispõem em casa de ambiente que encoraje, posteriormente, o desenvolvimento e sucesso escolar. (World Bank, 1998, p. 2, tradução minha)<sup>19</sup>

Como se refere a países subdesenvolvidos, e a expectativa é implantar um atendimento de massa, o BM retomou, praticamente sem alteração, modelos de atendimento “não formal” apoiados em investimento público reduzido e no custeio (direto ou indireto) pela comunidade, como haviam propugnado Unesco e Unicef em décadas anteriores.

Vejamos como o BM se expressa sobre estimativas de custos para programas de DI.

Embora o custo da prestação de serviços de atenção à criança tenha sido estudado nos países industrializados, existem poucas informações sobre o custo desses serviços nos países em desenvolvimento. Tampouco se conhece o valor dos benefícios que as crianças, mães e comunidades recebem em relação ao custo dos diversos serviços de atendimento às crianças.

Contudo, há fortes indicações de que os projetos de DIC<sup>20</sup> são acessíveis e de que é mínima a diferença de custo entre um serviço de qualidade e um serviço deficiente. Segundo um estudo recente, somente um em cada sete centros dos EUA proporciona atendimento de qualidade que promove o desenvolvimento sadio e a aprendizagem, e quase metade das crianças nas 401 dependências observadas passa o dia em salas de qualidade abaixo do padrão mínimo. Como era de se esperar, os estados com normas menos rigorosas apresentam mais creches e escolas de qualidade

---

19. Texto retirado do *Project Information Document* “Rio Integrated Early Childhood Development Project” (Rio Criança Maravilhosa) elaborado em parceria entre o BM e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro, em 1997. O projeto não foi aprovado pelo Senado.

20. DIC é a abreviatura de desenvolvimento inicial da criança, outra expressão empregada pelo BM.

inferior. Mas o mesmo estudo constatou que um serviço de melhor qualidade custa, em média, apenas 10% mais que um serviço medíocre. Esses resultados *sugerem que um investimento modesto, combinado com uma regulamentação razoável*, pode melhorar significativamente a eficácia das intervenções de assistência ao desenvolvimento inicial da criança [...]

Em geral, os custos de um programa de desenvolvimento inicial da criança podem ser divididos entre as seguintes necessidades:

*Local:* Alguns estudos estimam que os programas baseados em centros podem custar *até cinco vezes mais* que os programas pré-escolares no domicílio, mesmo quando reembolsam *custos mínimos* de melhoria das condições de habitação.

*Equipamento:* (balanças, brinquedos, material para atividades lúdicas, equipamento audiovisual e musical). Embora as necessidades de equipamento variem para cada programa, pode-se obter uma economia considerável quando os pais aprendem a adaptar objetos comuns e fazer brinquedos educativos com material encontrado em ambiente natural da criança [...]

*Pessoal:* (treinamento e salários). As pessoas que provêem atenção às crianças menores podem ser professores, funcionários de creches, mães ou outras mulheres da comunidade, com ou sem treinamento. Algumas recebem um salário; outras são consideradas voluntárias e recebem pequenos honorários. Contudo, não se pode esperar que os voluntários mostrem os mesmos padrões elevados dos funcionários, e muitos, insatisfeitos com a falta de remuneração, acabam exigindo um salário.

*Supervisão:* Para que um programa seja eficaz, é preciso haver uma supervisão contínua. O custo da supervisão deve ser incluído nas operações [...]

Os governos podem conter os custos se focalizarem nas crianças mais carentes. Alguns governos instituíram medidas de partilha de custos. Outros usam professores "voluntários" em vez de pessoal treinado e incentivam os serviços baseados no lar em vez de num centro. Contudo, essas medidas em geral não reduziram os custos tanto quanto se esperava, e em alguns casos comprometeram a qualidade. (World Bank, 2001, p. 1-2, grifos meus)

O documento continua apresentando exemplos de programas em países subdesenvolvidos e seus custos anuais *per capita*: US\$100 por criança/ano no programa hindu Serviços Integrados de Desenvolvimento na Infância; US\$40 e US\$140 no programa colombiano de Lares Comunitários de Bem-estar; US\$28 e US\$40 no Programa Informal de Educação Inicial do Peru; US\$77 no Projeto de Pais e Filhos do Chile<sup>21</sup>. Ou seja, programas que não ultrapassam o custo mensal por criança de US\$ 10 aproximando-se, em muito, do que conhecemos como

---

21. Esses custos referem-se a diferentes datas das décadas de 1980 e 1990.

**TABELA 7****GASTO ANUAL POR ALUNO EM US\$, POR NÍVEL DE ENSINO.  
BRASIL E PAÍSES DA OCDE, 1997**

	El	Fundamental	Médio Iº ciclo	Médio 2º ciclo	Superior
Gasto brasileiro	820	859	921	1.087	10.791
Gasto médio OCDE	3.766	3.769	4.175	5.312	10.893
Posição do Brasil	26 <sup>a</sup>	28 <sup>a</sup>	22 <sup>a</sup>	24 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>

Fonte: OCDE (2000).

*per capita* historicamente repassado pela LBA, ou suas sucedâneas contemporâneas, e afastando-se, espetacularmente, do gasto por aluno computado pela OCDE (Tabela 7)<sup>22</sup>.

Vale a pergunta se os custos apresentados pelo BM são oferecidos como modelo ou parâmetros para países subdesenvolvidos, em geral, e para o Brasil, em particular. Diante da nossa posição no gasto com El, pode-se perguntar: como reduzir ainda mais os gastos sem molestar as crianças?

O documento prossegue, apresentando soluções para “manter os custos dos programas num nível baixo” (World Bank, 2001, p. 4).

O Grupo Consultivo sobre Atenção e Desenvolvimento Inicial da Criança sugere as seguintes medidas para manter baixos os custos:

- focalizar os serviços em populações limitadas e desfavorecidas;
- usar agentes comunitários treinados ou membros da família como professores ou provedores de atenção<sup>23</sup>;

22. Barros, Henrique, Mendonça (2000) criticam o modelo de cálculo da OCDE, sugerindo que ele amplia o diferencial entre ensino superior e ensino fundamental/El.

23. Nota-se quase que uma obsessão pelo modelo de creche domiciliar em documentos patrocinados pelo BM. Por exemplo, Eduardo Doryan, vice-presidente do BM, durante o seminário “Investing in our children’s future” (abril, 2000) soergue as creches domiciliares (“*mothers in home based programs*”) como um dos seis aspectos básicos que geram boas políticas e técnicas no campo do DI.

- usar todos os recursos disponíveis (pessoas de todas as idades, instalações disponíveis, material reciclado);
- usar a infra-estrutura existente mediante a incorporação de elementos de DIC em programas de saúde, nutrição, desenvolvimento regional; e educação de adultos;
- usar os veículos de massa e todos os outros meios de comunicação. (Consultative Group on ECCD Secretarial. Sem data. "The Cost and Affordability of Early Childhood Care and Development Programmes" apud World Bank, 2001, p. 5)

Volto a perguntar, como já o fizera alguns anos atrás, qual o milagre que se espera para que os resultados de programas com tais componentes de instalação, recursos humanos e pedagógicos possam ir além de uma socialização precoce para a subalternidade e repúdio à escola. Tais parâmetros para manutenção de programas de DI colidem com outros indicados pela literatura internacional sobre qualidade em educação infantil. Por exemplo, "os dez aspectos-chave de uma educação infantil de qualidade" propostos por Miguel A. Zabalza (1998), incluem, entre outros, a organização do espaço e a disponibilidade de materiais diversificados e polivalentes e o investimento em formação de pessoal. Critérios semelhantes aos que Maria Malta Campos e eu mesma havíamos proposto para que essa creche respeite a criança (Campos, Rosenberg, 1997).

Da mesma forma que ocorrera com Unesco e Unicef, o modelo "não formal" apoiado em poucos investimentos públicos não só não é problematizado como passa a ser alçado à condição de modelo ideal, muitas vezes respaldado pelo argumento de respeito à diversidade nacional. Isto é, outra vez, a carência é travestida em virtude, como se observa no excerto abaixo:

...por razões de custo e exequibilidade, a atenção se dirigiu a modelos de programas não formais. Além disso, a preocupação com a educação de pais e dos que prestam assistência à criança, bem como com o ambiente da comunidade em que a criança vive conduziu a um maior interesse pelos programas não formais e sua vinculação com a tradição anterior de desenvolvimento da comunidade [...] Porém, é importante destacar aqui que as diferenças no ambiente cultural e econômico nos advertem que não se deve supor que as soluções factíveis em um país também o sejam em outro [...] Por exemplo, os programas formais, *que talvez sejam apropriados para populações urbanas de renda média, talvez não sejam apropriados em grande escala para países pobres* [ou de pequena renda]. Por outro lado, programas de enriquecimento, orientados a quem presta assistência, empregando recursos oferecidos pelos pais e comunidade, podem ser executados a baixo custo e melhorar, em muito, tanto o bem estar quanto o ambiente da maioria das crianças. (Young, 1996, p. 2, grifos meus, tradução minha).

Se não tivemos, ainda, no Brasil um projeto do BM aprovado para crianças menores, tivemos um projeto elaborado em parceria entre o BM e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – “Programa Rio Criança Maravilhosa” (Rio de Janeiro, s.d., mas em torno de 1997) – que não foi aprovado pelo Congresso Nacional. Trata-se do documento mais completo disponível sobre DI para o Brasil, o que estimulou sua análise pormenorizada.

Precedido por uma série de pesquisas nos “bolsões de pobreza” cariocas, esse programa, que seria implantado após a aprovação da LDB, previa a expansão do atendimento também por meio de creches domiciliares, entre outras modalidades. Um dos componentes do programa seria a capacitação em 90 horas de 800 “Agentes Domiciliares de Educação Infantil”, isto é, “pessoas que atuam ou venham atuar em espaços alternativos, sobre desenvolvimento infantil e cuidados relativos à infância” (Rio de Janeiro, s.d., p. 36).

Uma das pesquisas que serviram de base a esse programa foi realizada pelo Prodemam – Programa Interuniversitário de Pesquisa de Demandas Sociais da UERJ – visando “identificar as alternativas para guarda, proteção e educação de crianças de 0 a 5 anos (ou 6 anos incompletos) a que recorrem as famílias residentes nessas áreas, mensurando o nível de satisfação dos responsáveis pelas crianças focalizadas com as alternativas escolhidas” (Prodeman, 1995, p. 1).

Foram efetuadas 902 entrevistas domiciliares. Os resultados são muito semelhantes aos de outras pesquisas efetuadas no Brasil nas últimas décadas (PNAD, 85; Bemfam, 1996; PPV, 1996-1997) evidenciando o pequeno uso de creches domiciliares (ou “mães-crecheiras”): na pesquisa carioca de 1995, menos de 1,1% das respostas sobre o local onde as crianças ficam durante o dia (de 2ª a 6ª feira) assinalaram a alternativa mãe-crecheira (Prodeman, 1995, gráfico 1). Tal porcentagem sobe para 1,8% na faixa etária de 0 a 1 ano e cai para 0,8% nas demais faixas etárias.

Além do pequeno uso, a pesquisa indagou, também, “em caso de possibilidade de escolha de outra modalidade de guarda, como o responsável decidiria”. A modalidade “mãe-crecheira” foi a mais rejeitada entre as alternativas de guarda, seja por seus usuários, seja por usuários de outras modalidades (Prodeman, 1995, gráfico 26). Ou seja, apesar de a escolha da família por modalidades de EI se constituir um tema de pesquisa pouco desenvolvido nos países subdesenvolvidos em geral, e no Brasil em particular, há indícios a sugerir que a modalidade creche domiciliar não faz parte de um repertório cultural nacional. Sua adoção pela administração pública mais responderia à importação de cânones (adesão à moda, na acepção de Haddad apud Myers, 1997) do que respeito “à diversidade cultural” como quer Young (1996).

Apreende-se a adoção desse cânone pelo governo brasileiro em sua primeira versão do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado após a votação da LDB. A proposta do MEC para o PNE deu um forte passo atrás em relação tanto à *Política Nacional de Educação Infantil* (Brasil, 1993), quanto à LDB, pois<sup>24</sup>:

- definiu metas diferentes para creches e pré-escolas, tanto quantitativas quanto qualitativas. Destaco a previsão de um nível de formação educacional inferior para o trabalhador de creche em relação ao trabalhador de pré-escola, voltando, portanto, à cisão histórica entre ambas instituições (creche para pobres);
- postulou que as creches públicas devem destinar-se a compensar carências de famílias pobres;
- defendeu a manutenção de crianças de até 3 anos no ambiente familiar, prevendo, para tanto, “programas alternativos” destinados a criar condições para essa permanência (Brasil, MEC, 1997, p. 15).

Ou seja, esse documento do MEC abre perspectivas para programas do tipo educação de mães, programas implantados no México, com empréstimo do BM, e em Cuba (*Educa a tu Hijo*), com apoio do Unicef (Unicef, 2001). Em tais programas, a perspectiva de guarda do filho enquanto a mãe trabalha fora se perde, como se perde, também, a perspectiva de espaços coletivos para o intercâmbio entre crianças coetâneas<sup>25</sup>. Uma dimensão de minha crítica é que este tipo de programa, em países subdesenvolvidos, não complementa outros programas mais completos, mas é proposto ou implantado como seu substituto, provocando trajetórias competitivas e excludentes: certas crianças (possivelmente provenientes de famílias com maior poder de negociação) freqüentam programas completos; outras, freqüentam

---

24. A proposta do MEC para o PNE foi intensamente debatida no grupo de trabalho da ANPEd “Educação da Criança de 0 a 6 anos” durante a 20ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. Para uma análise da versão final do PNE, consultar o texto de Maria Malta Campos (2001) “A Educação Infantil no Plano Nacional de Educação”. A autora assinala: “A orientação geral de se [o PNE] considerar integralmente a creche e a pré-escola constitui um avanço em relação à versão elaborada inicialmente pelo MEC, a qual dava um tratamento bastante desigual às duas etapas da Educação Infantil” (Campos, 2001, p. 1).

25. A experiência cubana prevê algumas horas por alguns dias da semana para convivência de crianças entre pares em espaços públicos.

programas incompletos e, geralmente, de pior qualidade. Assim, para incluírem-se as crianças menores no sistema educacional, a solução proposta é redução dos custos através da redução da qualidade.

Essa concepção está ainda mais claramente formulada na plataforma do PSDB, elaborada e divulgada por ocasião da campanha eleitoral que reconduziu Fernando Henrique Cardoso à Presidência.

Não se deve subestimar a capacidade das mães de família, mesmo aquelas com pouca escolaridade, de realizar muitas das tarefas próprias da creche, desde que cuidadosamente orientadas. Por isso mesmo, em nenhum país se pretende universalizar o atendimento das crianças em creche; ao contrário, a permanência junto à mãe tem sido estimulada por programas de apoio e de orientação materno-infantis. (PSDB, 1998, p. 78)

Essa concepção foi retomada na minuta da Portaria da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (que revoga a Portaria SAS n. 001/MPAS de 13/3/97 prevendo sua entrada em vigor no mês de julho de 2000).

#### Caracterização do Atendimento

##### *Apoio à criança de 0 a 6 anos*

- *Atendimento em Unidades de Jornada Integral ou Parcial:* essa modalidade era tradicionalmente desenvolvida apenas em creches e pré-escolas. Abre-se a possibilidade de realizar esse atendimento também em outros espaços físicos, utilizando inclusive outras formas de trabalhos com crianças, tais como: brinquedotecas, creches volantes (veículos equipados com jogos, brinquedos, com supervisão de educadoras infantis que se deslocam para diferentes pontos do município com a finalidade de realizar ação socioeducativa para adultos encarregados de trabalhos com as crianças), atendimento domiciliar (crianças atendidas em casas de família com adequada supervisão técnica) etc. Em todas essas ações devem estar integradas as crianças portadoras de deficiência e as crianças em situação de extremo risco.
- *Ações socioeducativas de apoio à família:* são ações comunitárias de promoção e informação às famílias de crianças de 0 a 6 anos, tais como: palestras sobre desenvolvimento infantil, oficinas pedagógicas promovendo interação pais/crianças por meio de jogos e brincadeiras, cursos de capacitação profissional com vistas a ampliação de renda familiar etc. Devem ser priorizadas as famílias em situação de extremo risco: famílias de detentos, ex-detentos, famílias com membros portadores do vírus HIV/AIDS, famílias sem teto, famílias sem terra, famílias vivendo

em assentamentos, vítimas de enchentes, seca etc., na perspectiva de promovê-las e apoiá-las nos cuidados com seus filhos.<sup>26</sup> (grifos meus)

Em uma sociedade que nem assegura, de fato, acompanhamento pré-natal para as detentas, que não iniciou, de fato, nem o debate sobre o alojamento conjunto mãe detenta-filho, mencionar essa população nessa lista de beneficiários parece-me uma violência atroz, um desrespeito a essa população, conforme argumentam Júlia Rosemberg (2001) e Stella (2000).

É neste terreno pantanoso de retrocesso na concepção de EI que se alimenta o imaginário eleitoreiro criativo de políticos brasileiros: trago à memória a proposta de Jânio Quadros – quando concorreu com FHC à Prefeitura de São Paulo – de construir creches dentro das estações de metrô para “usar espaço ocioso” na comunidade; recordo, também, que o então secretário da educação do estado de São Paulo, Pinotti, sugeriu que a função de educadoras de creche fosse desempenhada por internas da Febem, para ocupar mão-de-obra ociosa; lembro o encaminhamento para creches (e não para pré-escolas) de pessoas leigas alistadas no programa Frente de Trabalho do Estado de São Paulo, como ocorre na Prefeitura de Mauá. Agora, o ex-governador do Distrito Federal, Antônio Gois, propõe a última novidade: cesta pré-escola, acompanhada de salário pré-escola.

*Cesta pré-escola* – também já testada em Brasília, destina-se a famílias com crianças em idade abaixo dos 5 anos. Reúne alimentos e brinquedos pedagógicos, indicados para o desenvolvimento intelectual e motor das crianças em idade pré-escolar, para que elas não entrem no ensino fundamental em condições de inferioridade. A cesta é entregue mensalmente às mães, na própria escola, para que elas recebam orientação, de monitores, sobre o manuseio dos brinquedos e possam auxiliar os filhos. Monitores visitam periodicamente as residências para avaliar a evolução das crianças e fiscalizar o grau de utilização do material.

*Salário pré-escola* – Equivalente a meio salário mínimo, pago às mães com remuneração por seu trabalho de acompanhamento do estudo dos filhos no programa Cesta Pré-Escola. (Gois apud Biondi 2000, p. 61)

Minhas críticas a essas orientações do BM sobre EI e à sua incorporação pelo atual governo e por políticos brasileiros dizem respeito a que elas não promovem a

---

26. A portaria é assinada pela secretária Wanda Enguel Adauan, que ocupava o cargo de secretária do Desenvolvimento Social da cidade do Rio de Janeiro por ocasião da elaboração do projeto “Rio, criança maravilhosa”, discutido anteriormente.

equidade social, de gênero e raça, como prometem seus defensores, mas que redundam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão, pois destinam-se particularmente aos segmentos populacionais mais pobres. A desigualdade social brasileira persiste de modo equivalente nas últimas décadas (Barros, Henrique, Mendonça, 2000), nas mesmas regiões, para os mesmos segmentos sociais e raciais, apesar das promessas de programas milagrosos de EI (e outros) no início dos anos de 1980.

A crítica que interponho aos programas “não-formais” não decorre de sua “informalidade”, nem do baixo custo em si, mas do fato de que são programas incompletos, implantados como soluções de emergência, porém extensivas, o que redundam, geralmente, em atendimento de baixa qualidade e de grande instabilidade, sendo destinados, exatamente, a populações pobres que, da ótica de políticas afirmativas, necessitam de e têm direito a programas completos e estáveis como medidas de correção das injustiças que vêm sofrendo histórica e sistematicamente.

Além disso, a conclusão de que programas “não formais” são mais baratos e que têm impacto positivo vem sendo questionada por pesquisadores, inclusive norte-americanos (Barnett, 1997): os programas “não formais” nem sempre são baratos, pois envolvem custos indiretos, por vezes bastante altos (Franco, 1989). O caráter de emergência, de improvisação desses programas aumenta seus custos quando se tem em mira um longo período de tempo. Sua instabilidade é alta: nascem, morrem, alguns ressuscitam, sendo sempre necessário tudo recomeçar. Que se lembrem dos programas de creche domiciliar implantados nos anos 1970-1980, alguns desaparecidos (como o de Brasília), outros que apenas deixaram traços (como o de Santa Catarina), outros que geraram deformações fantásticas (como o de Campo Grande). Esta instabilidade, além do desperdício, dificulta a construção de uma experiência nacional do que sejam programas de EI de qualidade abertos a qualquer criança.

Aponto, também, o equívoco quanto ao caráter “não formal” ou não institucionalizado dessas experiências: a formalização e a institucionalização são intensas nos níveis técnico-burocráticos dos que elaboram, financiam, implantam e administram tais projetos; o técnico do BM que trabalha em Washington bem como seu colega brasileiro usam tecnologia dura e cara, são altamente especializados, têm vínculo empregatício, recebem bom salário, usufruirão de benefícios de aposentadoria, viajam em aviões, usam computadores de última geração. Não aceitariam, em seu trabalho, o que propõem para o trabalho da educadora na creche: os restos

do consumo, a sucata. Os projetos e empréstimos são avaliados por técnicos ministeriais, pelo Congresso, instâncias altamente formalizadas e regulamentadas. O governo e o BM assinam contrato, com respaldo jurídico; o empréstimo, e seu pagamento, são objeto de regulamentação minuciosa, nem um pouco “informal” ou “alternativa”, com taxas de juro estipuladas e demais componentes desse menu. O não institucional ou “não formal” ocorre apenas na ponta da linha, na relação educadora/criança, no espaço improvisado, no material pedagógico inadequado, geralmente, em que se desenvolvem esses programas.

Finalmente, quero destacar as insuficiências de alguns desses programas incompletos, especialmente o de educação de mães e os divulgados por TV<sup>27</sup>. É necessário assinalar que, nos países subdesenvolvidos em que foram implantados, geralmente esses programas não complementam, mas substituem os programas completos. Ora, ambos programas não prevêm um componente importante para a socialização de crianças pequenas destacado pela literatura acadêmica, especialmente européia e norte-americana contemporânea: interações entre pares, inerentes aos programas institucionais (Dahlberg, Moss, Pence, 1999) e que, de acordo com conhecimentos atuais, parecem constituir um elemento essencial para o desenvolvimento e o bem-estar infantil (apenas?).

Além disso, esses programas criam, recriam e sustentam-se em subordinação de gênero: consideram que as mulheres são destinadas a permanecer em casa, cuidando de seus filhos ou dos filhos de outras mulheres, sem receberem formação e titulação profissional; que mulheres com escolaridade incompleta merecem “cursos para mães”, com verbas da educação infantil e não uma formação completa como cidadãos no contexto da educação de jovens e adultos; que homens são seres inadequados para educar e cuidar de crianças. Paradoxalmente, esses organismos multilaterais, e os estados nacionais que os apóiam – como o brasileiro –, incluem metas e elaboram outros programas, visando à igualdade de oportunidades de gênero.

Resta-nos, a pesquisadores, profissionais, políticos, administradores, mães e pais, e militantes da área, engajados em prol de uma EI democrática e de qualidade, criar barreiras sólidas para impedir novo retrocesso da EI brasileira.

---

27. Diferentemente do que se observa em documentos do início da década de 1990, documento atual do BM (World Bank, 2001) é bastante cauteloso quando menciona programas de EI pela televisão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

AMMANN, S. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982.

ANPEd. *Parecer da ANPEd sobre a proposta elaborada pelo MEC do Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação, 1998.

ARANGO, M. Policies and programs of child care and development in Colômbia. In: COCHRAN, M. *The International handbook of child care policies and programs*. Westport, London: Green Wood Press, 1993. p. 33-40.

ARELARO, L. R. G. Para onde vai a educação infantil no Brasil? Algumas considerações face à nova LDB e à emenda constitucional 14/96. In: MACHADO, M. L. A. (org.). *Educação infantil em tempos de LDB*, São Paulo, FCC/DPE, 2000, p. 51-64 (textos FCC, n. 19).

BARNETT, W. S. Costs and financing of early child development programs. In: YOUNG, M. E. (ed.). *Early child development: investing in our children's future*. Amsterdam: Elsevier Science B. V., 1997. p. 297-322.

BARROS, R. P. ; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social. *Cadernos Adenauer*, n. 1, p. 11-22, 2000.

BEMFAM. *Pesquisa nacional sobre demografia e saúde 1996*. Rio de Janeiro: Bemfam, 1997.

BIONDI, A. 500 anos em 5 anos (entrevista do ex-governador Cristovam Buarque). *Educação*, n. 230, p. 60-61, jun. 2000.

BLACK, M. *The Children and the nations: the story of Unicef*. Potts Point and Sidney: P. I. C. Pty Ltda, 1987.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Decenal de Educação para Todos*. 1993-2003. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília, MEC, 1993a.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria n. 2854 de 19 de julho de 2000. Brasília, 2000.

CAMPOS, M. M. *A Educação Infantil no Plano Nacional de Educação*. São Paulo, 2001. (mimeo).

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F. *Crerios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianas*. Braslia: MEC/SEF; FCC, 1997.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. *Creches e pr-escolas no Brasil*. So Paulo: Cortez, 1992.

COCHRAN, M. Fitting early childcare services to societal needs and characteristics. In: YOUNG, M. (org.). *Early development: investing in our children's future*. Amsterdam: Elsevier Science B.V., 1997. p. 159-185.

\_\_\_\_\_. *The International handbook of child care policies and programs*. Westport; London: Greenwood Press, 1993.

CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educao: sentido oculto ou problema de concepcao? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as politicas educacionais*. So Paulo: Cortez; PUC-SP; Acao Educativa, 1996, p. 75-124.

COSTA, M. *Criar o pblico no estatal ou tornar pblico o estatal? Dilemas da educao em meio a crise do Estado*. Caxambu, 2000. [Trabalho apresentado na Reuniao da ANPED, 2001].

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. *Beyond quality in early childhood education and care*. London: Falmer Press, 1999.

DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as politicas educacionais*. So Paulo: Cortez; PUC-SP; Acao Educativa, 1996.

FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (orgs.). *Educao infantil ps-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 1999.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referncia para a justica social no terceiro mundo. *Revista da Faculdade de Educao*, v. 24, n. 1, p. 36-69, jan./jun. 1998.

FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza: anlise de uma tendncia no atendimento a crianas "carentes" de 0 a 6 anos de idade: 1984. In: ROSEMBERG, F. (org.). *Creche*. So Paulo: Cortez, 1989. p. 179-215.

FUJIMOTO-GÓMEZ. Modalidades alternativas en educacin inicial. S/l.: OEA, 2000. (mimeo).

GERMANO, J. W. *Estado militar e educao no Brasil (1964-1985)*. So Paulo: Cortez; Unicamp, 1994.

GUICHOUA, A.; GOUSSAULT, Y. *Sciences sociales et dveloppement*. Paris: Armand Collin, 1993.

GUIMARÃES, J. L. O Impacto do Fundef: conjecturas a partir da sua implantao no Estado de So Paulo. So Paulo: FCC/DPE, 2000. p. 75-92. (Textos FCC, n. 19).

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A Demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. *Em aberto*, v. 18, n. 74, p. 12-105, jul. 2001.

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.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1985: Suplemento Situação do Menor*. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

IBGE. *Pesquisa sobre Padrões de Vida 1996-1997*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

KRAMER, S. *A Política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

LAMB, M. E. et al. (eds.). *Child care in context*. Hillsdale: New Jersey, 1992.

LIMA, M. F. E. *LBA: tratamento pobre para o pobre*. São Paulo, 1994. Dissert. (mestr.) PUC-SP.

LEVISON, D. *Children's labour force activity and schooling in Brazil*. Michigan, 1991. Tese (dout.) Ann Arbor.

MELLO, M. A. B. C.; COSTA, N. R. A Difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, E. et al. (orgs.). *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: ANPOCS; Hucitec, 1995. p. 153-176.

MYERS, R. *A Brief history*. Nova York: Consultative Group on Early Childhood Care and Development, s.d. mimeo.

\_\_\_\_\_. Early child care and development. In: MELLOR, W. (org.). *Thematic studies: education for all 2000 assessment*. Paris: Unesco, 2000. p. 22-28.

\_\_\_\_\_. *Policy making and early childhood care and development: a discussion paper*. The Consultative Group on Early Childhood Care and Development, 1997. mimeo.

NOGUEIRA, F. M. G. *Ajuda externa para a educação brasileira: da Usaid ao Banco Mundial*. Cascavel: Editora Universitária Edunioeste, 1999.

ORGANIZATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE. *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE*. Paris, 2000.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA BRASILEIRO – PSDB. *Programa do PSDB para a Presidência*. São Paulo, 1998. (mimeo).

PRODEMAN/UERJ. *Serviços de cuidado e educação de crianças em favelas do município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ, 1995.

RAMOS, M. M. S. *História da educação infantil pública municipal: Campinas 1940-1990*. Bragança Paulista, 2001. Dissert. (mestr.) USF.

REA, M. F. Benefícios à mãe trabalhadora: conquistas e recuos nas políticas públicas. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. (orgs.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Editora 34; FCC, 2002. p. 389-402.

REVAH, D. Pré-escolas alternativas. *Cadernos de Pesquisa*, n. 95, p. 51-62, nov. 1995.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. *Programa Rio Criança Maravilhosa*. Rio de Janeiro: PMRJ, s.d.

ROSEMBERG, F. Ambigüites in compensatory policies: a case study from Brazil. In: CORTINA, R.; STROMQUIST, N. (orgs.). *Distant alliances: promoting education for girls and women in Latin America*. New York; London: Routledge Falmer, 2000. p. 261-294.

\_\_\_\_\_. Creches: assistencialismo comunitário. *Revista da Associação Nacional de Educação*, v. 1, n. 2, p. 53-60, 1981.

\_\_\_\_\_. Creches domiciliares: argumentos ou falácias. *Cadernos de Pesquisa*, n. 56, p. 73-81, fev. 1986.

\_\_\_\_\_. *Educação infantil e processos de exclusão*: relatório de pesquisa. São Paulo: Fapesp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Educação infantil na Unesco*: relatório de pesquisa. São Paulo: FCC, 1998.

\_\_\_\_\_. A Educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de Pesquisa*, n. 82, p. 21, ago. 1992.

\_\_\_\_\_. O Estado dos dados para avaliar políticas de educação infantil. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 20, p. 5-58, jul./dez. 1999a.

\_\_\_\_\_. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 107, p. 7-40, jun. 1999b.

\_\_\_\_\_. A LBA, o Projeto Casulo e a doutrina de segurança nacional. In: FREITAS, M. C. (org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez; USF, 1997. p. 137-158.

\_\_\_\_\_. Minuta para o interforuns: alguns indicadores de educação infantil no período 1995-1999. São Paulo: FCC; PUC-SP, 2000. (mimeo).

ROSEMBERG, F.; ANDRADE, L. Ruthless rhetoric. *Childhood*, v.6, n.1, p. 113-131, 1999.

ROSEMBERG, F.; PINTO, R. P. *Criança pequena e raça na PNAD 97*. São Paulo, FCC/DPE, 1997 (Textos FCC, n. 13).

ROSEMBERG, J. *A verdade que não pode ser dita*. São Paulo, 2001. [Trabalho de conclusão de curso, PUC.]

SABOIA, J.; SABOIA, A. L. *Condições de vida das famílias com crianças até 6 anos*: pesquisa sobre padrões de vida. 1ª infância. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

SILVA, R. B. Educação comunitária: além do estado e do mercado? *Cadernos de Pesquisa*, n. 112, p. 85-99, mar. 2001.

SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2000.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996. p. 15-40.

STALLINGS, B. International influence on economic policy: debt, stabilization and structural reform. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. T. (orgs.). *The Politics of economic adjustment*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press, 1992. p. 41-88.

STELLA, C. *Filhos/as de mães encarceradas*. São Paulo, 2000. Dissert. (mestr.) PUC.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996. p. 125-194.

UNESCO; UNICEF. *Notes Comments pre-school 4: books and preschool learning*. Paris: Unesco, 1979.

VEIRA, L. M. F. *Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências, rumo à construção de um projeto educativo*. Belo Horizonte, 1986. Dissert. (mestr.) UFMG.

VILARINHO, L. R. G. *A Educação pré-escolar no mundo ocidental e no Brasil: perspectivas histórica e crítico pedagógica*. Rio de Janeiro, 1987. Tese (dout.) UFRJ.

YOUNG, M. E. *Early child development: investing in the future*. Washington: World Bank, 1996b.

\_\_\_\_\_. *Desarrollo integral en la primera infancia: desafios y oportunidades*. Washington: World Bank, 1996a.

\_\_\_\_\_. (org.). *Early child development: investing in our children's future*. Washington: Excerpta Medica, 1997.

WORLD BANK. Project information BRPA 6525. Washington, 1998.

WORLD BANK. [Documentos on-line] Disponível em: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>. Acesso em: 15 mar. 2000; 12 abr. 2001; 18 jul. 2001.

ZABALZA, M. A. *Qualidade em educação infantil*. Porto Alegre: Artmed, 1998.