



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**NINA ROSA TEIXEIRA OLIVEIRA**

**A UNESCO, O UNICEF E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL**  
**NO BRASIL**

Salvador  
2011

**NINA ROSA TEIXEIRA OLIVEIRA**

**A UNESCO, O UNICEF E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Couto Cunha

Salvador  
2011

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Oliveira, Nina Rosa Teixeira.

A UNESCO, o UNICEF e as políticas de educação infantil no Brasil / Nina Rosa Teixeira Oliveira. – 2011.

142 f. il.

Orientador: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2011.

1. Educação de crianças. 2. Políticas públicas. 3. Política internacional. 3. UNESCO. 4. UNICEF. I. Cunha, Maria Couto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 372.2 – 22. ed.

**NINA ROSA TEIXEIRA OLIVEIRA**

**A UNESCO, O UNICEF E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 13 de maio de 2011.

Banca Examinadora

Maria Couto Cunha (Orientadora) \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Ronalda Barreto da Silva \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Rosilda Arruda Ferreira \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação, Universidade Federal de São Carlos (UFScar)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

As todas as crianças que, dia a dia, com seus olhares, brincadeiras, sorrisos, perguntas e respostas nos ensinam o verdadeiro sentido da luta pela sua educação.

*“E há que se cuidar do broto  
para que a vida dê flor e frutos”.*  
*Milton Nascimento*

## AGRADECIMENTOS

*E aprendi que se depende sempre, de tanta muita diferente gente.  
Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas  
pessoas.*

*Gonzaguinha*

Agradeço com muita felicidade:

Ao Deus, causa de todas as coisas, pela vida e por me fazer crer sempre num amanhã de glória.

À minha família, que com abnegação compreendeu minha ausência neste período. Em especial aos meus pais, Silvia Maria e Jorge Fernando, pelo aprendizado de uma vida e pela confiança depositada em mim.

A Paulo Cesar, pela paciência, pelo apoio, pelas conversas, pelo carinho dedicado e principalmente pela maneira simples, estimulante e divertida de acreditar em mim.

Aos meus amigos queridos do NEEM, Daelcio Mendonça, Eudes Cunha, Jean Mário, Marta Lícia, Maura Miranda, Michele Cemin e Suely Bahia, família acadêmica, fonte de estímulo e exemplo de compromisso. Em especial à Profa. Maria Couto, pelo profissionalismo e dedicação ao trabalho e às amigas Rosemeire Meira e Cristiane Almeida pela presença constantemente alegre e por me incentivarem nos momentos mais difíceis.

À Renata Gomes, Carolina Melo, Carla Bittencourt, Márcia Simões, Taísa Alves, Jandir Júnior, Célia Ribeiro, Aline Oliveira, Eduardo Braz, Sheila Mariane e Jaqueline Correia, pela amizade acolhedora e pelos ouvidos emprestados nas madrugadas sem sono, nos momentos de incerteza, nos dias de trabalho e por compreender minhas ausências.

Aos colegas, funcionários e professores da Faculdade de Educação e da Pós Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia e à Universidade Federal da Bahia, lugar de inspiração, aprendizagem e crescimento, pela oportunidade dada.

À CAPES, pelo apoio material concedido.

Enfim, sou grata a todos aqueles que colaboraram para o caminho fosse percorrido com mais leveza, paixão, amadurecimento e alegria e que compartilharam comigo momento tão especial e desafiador!

*E é tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar.*

Gonzaguinha

Nunca verei nada de todos os lugares possíveis ao mesmo tempo; cada vez, vejo um determinado lugar, vejo um 'aspecto', vejo numa 'perspectiva'. E, *eu* vejo, significa eu vejo *porque* eu sou, e não vejo somente com meus olhos; quando vejo alguma coisa toda a minha vida aí está, encarnada nesta visão, neste ato de ver. (CASTORIADIS, 1982, p. 54)



OLIVEIRA, Nina Rosa Teixeira. **A UNESCO, o UNICEF e as políticas de educação infantil no Brasil**. 2011. 142 f. il. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2011.

## RESUMO

Esta dissertação pretendeu estudar a correspondência existente entre as concepções e orientações da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura) e do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) sobre a Educação Infantil e os princípios e objetivos constantes nas políticas públicas para a Educação Infantil Brasileira, formuladas a partir dos anos 90. O estudo se desenvolveu através de uma análise qualitativa, valendo-se do apoio da pesquisa documental e bibliográfica para estabelecer as possíveis relações entre as orientações das Organizações Multilaterais em estudo e as determinações encontradas na legislação nacional e em outros documentos de planejamento voltados para Educação Infantil. Inicialmente o estudo discute questões relacionadas à história da infância e do atendimento educacional à criança no Brasil. Logo após situa as políticas públicas nacionais da Educação, e em especial da Educação Infantil como parte das demandas requeridas pelo movimento das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais desejadas para o setor educacional dos países em desenvolvimento pelo novo ordenamento internacional e analisa a repercussão da Reforma do Estado brasileiro na elaboração de políticas educacionais. Discute ainda, sobre o surgimento da UNESCO e do UNICEF, e os incentivos propostos em acordos internacionalmente firmados a partir de iniciativas desses organismos para a elaboração de políticas educacionais nos diversos países em desenvolvimento e, principalmente, no Brasil, em especial para a Educação Infantil. Os resultados alcançados mostram que, no contexto do estudo, o incentivo e condução das ações dessas agências neste sentido tenderam a revelar a influência de tais orientações nas políticas para a referida etapa da educação, principalmente, no que concerne à ênfase dada à promoção da equidade de oportunidades e à construção de políticas focalizadas na pobreza.

**Palavras-chave:** Educação de crianças. Políticas públicas. Política internacional. UNESCO, UNICEF.

OLIVEIRA, Nina Rosa Teixeira. **UNESCO, UNICEF and early childhood education policies in Brazil**. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2011.

### **ABSTRACT**

The purpose of this work was to study the correspondence between the concepts and guidelines from UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) and the ones from UNICEF (United Nations Children's Fund) on Childhood Education and the principles and constant objectives in the public policies to Brazilian Childhood Education, started in the 90's. The study was conducted through a qualitative analysis, supporting itself in documental and bibliographic research to establish the possible relations between the guidelines from the Multilateral Organizations analyzed and the determinations found in the national legislation and in other planning documents related to Childhood Education. First, this work focuses on issues related to the history of childhood and to the educational services to children in Brazil. It after concentrates on the national public policies of Education, particularly the Childhood Education policy as part of the required demands of the social, economic, political and cultural movement of transformations intended for the education sector of the developing countries by the new international order and analyzes the impact of Brazilian state Reform in elaboration of educational policies. It also focuses on the emergence of UNESCO and UNICEF, and the incentives announced in international agreements established to help the elaboration of educational policies in many developing countries and, especially, in Brazil, particularly to Childhood Education. The results show that, in the context of this work, the encouragement and the conduction of the actions by these agencies tended to reveal the influence of these policies in the educational steps, mainly regarding the emphasis on promoting equal opportunities and creating policies focused on poverty.

**Keywords:** Childhood education. Public policies. International policy. UNESCO. UNICEF.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- As relações entre política, educação e economia na constituição da sociedade.....	16
Figura 2	- Órgãos que compõem o Sistema das Nações Unidas.....	62
Quadro 1	- Síntese dos documentos elaborados sobre Educação Infantil no Brasil....	99
Quadro 2	- Parâmetros de qualidade para a Educação Infantil.....	109
Figura 3	- Principais ações do UNICEF desenvolvidas no Brasil.....	115
Quadro 3	- Projetos apoiados pelo UNICEF no Brasil.....	116
Quadro 4	- Os conceitos encontrados nos documentos analisados.....	127

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
COEPRE	Coordenação de Educação Pré-Escolar
ECPI	Educação e Cuidados para Primeira Infância
EI	Educação Infantil
EPT	Educação para Todos
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPAI	Instituto de Proteção à Infância no Brasil
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NEBAs	Necessidades Básicas de Aprendizagens
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1	A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA.....	14
1.2	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	17
1.3	OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICO .....	21
1.4	METODOLOGIA.....	21
1.4.1	<b>Pressupostos metodológicos</b> .....	22
1.4.2	<b>Caminhos metodológicos e instrumentos</b> .....	23
1.4.3	<b>Organização dos capítulos</b> .....	25
2	<b>CRIANÇA, INFÂNCIA E EDUCAÇÃO INFANTIL: O HISTÓRICO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL À CRIANÇA NO BRASIL</b> .....	27
2.1	OS PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	27
2.2	EDUCAÇÃO DA CRIANÇA NO BRASIL.....	36
3	<b>TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO CONTEMPORÂNEO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO OU SUBDESENVOLVIDOS</b> .....	48
3.1	GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: O CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES.....	48
3.2	A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E SUA REPERCUSSÃO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	54
4	<b>ORGANIZAMOS MULTILATERAIS E A EDUCAÇÃO INFANTIL</b> .....	59
4.1	A UNESCO, O UNICEF: DO SURGIMENTO À PARTICIPAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	59
4.2	OS PRINCÍPIOS FIXADOS PARA A EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS, EXPRESSOS NOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE JONTIEM, NOVA DEHLI E DAKAR.....	68
4.3	A EDUCAÇÃO INFANTIL PARA A UNESCO E O UNICEF: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS?.....	75
5	<b>A UNESCO, O UNICEF E AS POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DE 1990 NO BRASIL</b> .....	94
5.1	PRINCÍPIOS GERAIS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL INSCRITOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E NOS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO.....	96
5.2	A ATUAÇÃO DA UNESCO E DO UNICEF NO BRASIL: A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL PARA ALÉM DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	114
5.3	REFLETINDO SOBRE OS ACHADOS DA PESQUISA E DIALOGANDO COM A LITERATURA.....	120
6	<b>SINTETIZANDO O CAMINHO PERCORRIDO, ENTRECruzANDO ANÁLISES E LANÇANDO UM OLHAR PARA O FUTURO</b> .....	128
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	134

## 1 INTRODUÇÃO

Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa. (ROSA, 1956, p. 5)

Estudos sobre a história da Educação Infantil (EI) no Brasil e no mundo revelam que seu reconhecimento enquanto etapa fundamental do processo educativo é fruto de um longo período de lutas travadas por diferentes organizações, instituições e também pela sociedade civil. No caso específico do Brasil, foi a partir da década de 1980 que o movimento em prol da garantia da EI ganhou maior notoriedade. Essa visibilidade foi principalmente percebida pelo grande número de documentos publicados sobre o tema e pela conquista dos direitos da criança efetivados na legislação.

Avançando para a compreensão dessa expansão e através de uma perspectiva crítica, este trabalho objetiva compreender qual a correspondência existente entre as orientações e concepções da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) sobre a Educação Infantil e a construção das políticas educacionais nacionais para a referida etapa, a partir da década de 1990. A escolha dessas instituições se deu pela constatação, através de estudos sobre a EI no Brasil, da participação e apoio destinados a educação de crianças no país.

A análise da configuração teórico-metodológica que as entidades concebem a Educação Infantil pressupõe, em primeiro plano, estudos articulados com a análise das conjunturas social, econômica, política e educacional no Brasil e fora dele, tendo em vista que as mesmas são membros representativos de uma instituição internacional que trabalha pela promoção do progresso social, dos direitos humanos e do fomento de boas relações entre as nações, a Organização das Nações Unidas (ONU). Daí a pertinência considerada neste trabalho de incluir a análise dessas conjunturas nas discussões aqui travadas sobre o nosso objeto de estudo.

Alguns documentos formulados pelo Ministério da Educação (MEC) do governo brasileiro serviram como material da investigação proposta, com ênfase maior naqueles elaborados a partir de 1990. Com a leitura desses documentos pôde-se perceber, de forma geral, como a Educação Infantil foi e ainda tem sido alvo de elaboração de um número significativo de documentos que orientam as políticas públicas.

Assim, com os documentos do MEC, estudos sobre a história da etapa educacional em questão, compreendidos nesta pesquisa como eixos norteadores para o exame da relação entre as orientações e concepções do UNICEF e da UNESCO sobre Educação Infantil e a legislação brasileira para a educação de crianças, apresentam-se concatenados com as discussões mais amplas. Tais discussões dizem respeito, por exemplo, ao novo ordenamento político mundial, ao processo de intervenção de órgãos internacionais nas políticas nacionais e aos avanços dos estudos sobre a necessidade da formação humana em idades elementares.

Este estudo, pois, pretende avançar no conhecimento da relação entre os princípios dessas agências no que se refere à Educação Infantil e a construção de políticas públicas para essa etapa educacional no Brasil, sobretudo nas últimas décadas. Nesta Introdução são apresentados os elementos centrais da pesquisa.

## 1.1 A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

A análise das interferências dos organismos multilaterais na educação brasileira, e em especial na Educação Infantil, nos direcionou para um estudo sobre a relação existente entre as orientações e concepções divulgadas pelas agências em destaque e a construção de políticas de Educação Infantil no país. Uma visão panorâmica da atuação desses organismos nos últimos anos, principalmente a partir da década de 1990 com a grande ascendência dos acordos de Jontiem e Dakar sobre os países signatários, permitiu a contextualização e maior compreensão das atividades desenvolvidas por eles para a Educação Infantil no Brasil.

A partir da análise das políticas educacionais para a etapa educacional em estudo, representada neste trabalho principalmente na forma da legislação e da análise da atuação dos órgãos multilaterais em destaque, foi possível estabelecer relações e inferências que dizem respeito às orientações divulgadas tanto pelo UNICEF quanto pela UNESCO em suas publicações, aos princípios agregados aos programas e projetos desenvolvidos e aos princípios defendidos na legislação educacional para a educação de crianças de zero a cinco anos nesse país.

Por outro lado, no desenvolvimento do trabalho, percebeu-se que foi principalmente através das diversas Organizações Multilaterais que o sistema econômico capitalista exerceu e ainda exerce forte influência na educação do país. Membros constituintes da ONU, o UNICEF e a UNESCO foram na pesquisa tratados como agências que em maior ou menor escala

tenderam a expressar os ideais deste Organismo Multilateral em particular, em seus programas, projetos, documentos e ações.

Cabe destacar que no Brasil, além do UNICEF e da UNESCO, outros órgãos internacionais atuaram e ainda atuam principalmente através de projetos de financiamento e cooperação técnica. Entre os órgãos que se inserem nesse contexto de forma mais representativa, tem-se a Organização dos Estados Americanos, a Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, a Ciência e a Cultura, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. No entanto este estudo circunscreve à atuação dos dois primeiros pela sua dedicação ao tema aqui tratado.

Cabe esclarecer que esses organismos, além de atuarem na educação, empenharam também atividades em áreas como cultura e saúde. Ressalta-se, por conseguinte o fato de esses órgãos desenvolverem suas ações em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, fato que pode tornar mais incisiva a sua interferência. As orientações políticas e os acordos firmados com países do chamado Terceiro Mundo podem, além de colaborar com o desenvolvimento dos países nos quais são concretizadas, interferir na autonomia e no poder de decisão dos Estados, uma vez que é fato comum os acordos trazerem condicionalidades e contrapartidas que podem ser interpretadas e representadas como mecanismos limitadores do poder estatal. Há de se considerar, no entanto, que o atendimento a certas condicionalidades acordadas se concretiza, principalmente, na medida em que há o consentimento do governo.

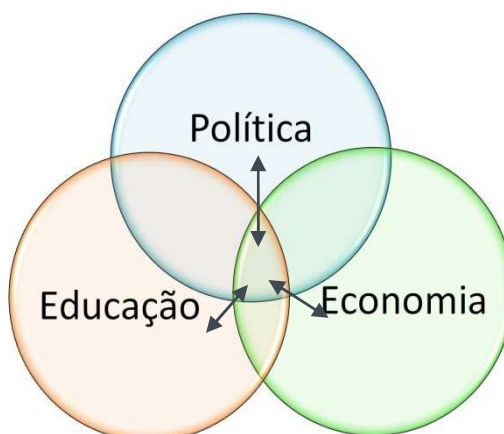
Por outro lado, a história da Educação Infantil no Brasil demonstra uma trajetória que vai desde a ausência de ações voltadas para esse atendimento até o aparecimento de numerosos planos e outros instrumentos de planejamento que evidenciam uma ampliação da atenção para esta fase da escolaridade. Ao tratar das transformações do campo educacional, não se pode deixar de considerar também a influência das relações existentes entre o mesmo e a sociedade, vista principalmente a partir do olhar da esfera econômica e política.

Essas relações se dão na medida em que a educação exerce função fundamental, apesar de não exclusiva, para a organização e desenvolvimento da sociedade, de tal maneira que, juntamente com a política e a economia, compõe uma dependência mútua, uma interseção necessária na qual, elementos de cada setor se completam e constituem o corpo social como é conhecido. Ao mesmo tempo em que a sociedade se constitui através das relações entre a economia, a educação e a política, ela mesmo realimenta esses setores através de suas demandas.

A figura abaixo elucidada de forma mais clara essas relações, onde o ponto de interseção entre as três esferas representam essa dependência mútua:



Figura 1: As relações entre política, educação e economia na constituição da sociedade



Fonte: Elaboração da autora.

A influência dessas relações é determinante na construção das políticas educacionais já que as mesmas são elaboradas de acordo com a realidade social, política e econômica do país. Assim, por exemplo, quando se trata das políticas educacionais para crianças de zero a cinco anos, o contexto sócio-econômico e político, principalmente da década de 1980 e 1990, ajudou a construir o ideário desta etapa da educação. A inserção da mulher no mercado de trabalho, a ascensão das reivindicações dos movimentos sociais, a reestruturação do capitalismo com a formação do modelo neoliberal e a globalização foram alguns dos fatores que contribuíram para que a educação passasse por mudanças de grande significação, especialmente para a Educação Infantil.

Esses acontecimentos, em especial a globalização e o neoliberalismo, incidiram de forma decisória no processo de construção das políticas para a referida etapa. O reconhecimento da importância da EI no país e a elaboração de sua legislação foram eventos contemporâneos a mudanças nos princípios da intervenção internacional na educação de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. A partir dessas mudanças e tomando como ponto de partida e fundamentação os princípios do neoliberalismo e da globalização foi criada uma nova lógica para a elaboração da política educacional.

A hipótese deste trabalho é de que a interferência internacional, como já foi dito, se fez principalmente a partir dos trabalhos realizados por instituições constituintes da ONU: O UNICEF e a UNESCO. Com isto, essas instituições levaram a imprimir nos programas e nos projetos elaborados pelos países signatários, através das declarações subscritas em acordos internacionais organizados também por elas e através de suas publicações, suas concepções e ideais para a educação das crianças.

A partir destas considerações, questiona-se:

- Em que sentido podem ser percebidas as influências das configurações sócio-econômicas e políticas do contexto internacional e nacional sobre a elaboração das políticas educacionais do país?
- Qual a relação que se pode estabelecer entre as concepções e orientações sobre EI contidas nas publicações e projetos da UNESCO e UNICEF e as políticas nacionais para essa etapa da escolarização, inscritas na legislação e nos documentos elaborados no país para esta etapa da Educação Básica?
- Quais os principais avanços nas determinações da política de educação do Brasil para as crianças de até cinco anos constantes na legislação da educação nacional e nos documentos técnicos?
- Como atuam a UNESCO e o UNICEF no apoio às políticas de Educação Infantil no Brasil?

Perseguindo as respostas a estas questões este trabalho objetivou compreender em que sentido as políticas nacionais para a Educação Infantil no Brasil, principalmente a partir de 1990, se relacionam com as concepções e orientações da UNESCO e do UNICEF para esta etapa da escolaridade das crianças.

## 1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Com o movimento de abertura política da década de 1980 e as reformas de 1990, as políticas públicas educacionais no país sofreram grandes modificações. Um dos motivos que incitaram essas modificações consubstanciadas na legislação educacional, no que se refere à Educação Infantil, foi a constatação das necessidades educacionais da criança brasileira e da ineficiência do atendimento a essa demanda.

A percepção do empenho em prol da expansão e melhoria da qualidade da EI a partir da década de 1980, empreendido também pelos organismos internacionais, nos suscitou a

vontade de investigar sobre as maneiras pelas quais as políticas para a Educação Infantil vêm sendo conduzidas, com especial ênfase ao que tange à sua formulação.

O conhecimento sobre o passado recente da história da Educação Infantil no país, sem dúvida, exerceu grande incentivo para a realização deste trabalho. No entanto, não se poderia deixar de considerar a atual situação da Educação Infantil no país para enfatizar a valorização de ações voltadas a essa fase da escolaridade.

Verifica-se que a década de 1990, para a EI brasileira foi de extrema relevância uma vez que lá residiu o processo de reconhecimento, de forma mais incisiva, de sua importância para o desenvolvimento sócio-cognitivo da criança. Nesta época foram elaboradas diretrizes, metas e objetivos traçados pelo Ministério de Educação. Nessa mesma década viram-se também as lutas e esforços de educadores e da sociedade civil em geral para que a EI se tornasse, de fato, direito de todas as crianças.

É no século XXI, no entanto, a partir de 2000 que as indicações dos anos 1990 começaram a ganhar forma. O aumento do número de instituições de Educação Infantil, de crianças matriculadas, de projetos para formação de professores, a criação de um sistema de garantia de direitos, através da ação de entidades de luta tais como a Rede Nacional da Primeira Infância, que une organizações da sociedade civil, organizações multilaterais, entidades governamentais e do setor privado em prol dos direitos da primeira infância, são evidências da ampliação da consciência em torno desses direitos.

Dentre as instituições partícipes da Rede Nacional da Primeira Infância destaca-se o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil, o MEC, a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar, UNESCO, UNICEF, Rede ANDI Brasil – Agência de Notícias do Direito da Infância e UNIDIME (DF) – União dos Dirigentes Municipais de Educação e diversas Organizações Não Governamentais do país.

Essas instituições, juntamente com o governo federal, imprimiram nos últimos anos um avanço bastante relevante, apesar de ainda incipiente, no que se refere à garantia dos direitos da criança, em especial o da educação.

O biênio 2009-2010, que se apresenta como momento temporal no qual esse trabalho se desenvolveu, mostra também a importância social do presente estudo, uma vez que ele se insere num momento histórico em que o governo brasileiro torna mais enfático o trabalho e as determinações relativas à Educação Infantil.

No ano de 2009, por exemplo, as instituições de ensino da Educação Básica tiveram que se reorganizar para cumprir o prazo de implementar o Ensino Fundamental de 9 anos, que findava em 2010. A matrícula da criança de seis anos no Ensino Fundamental fez surgir

discussões sobre a “perda” de um ano na Educação Infantil, sobre a adequação de currículos, sobre a formação do professor dentre outras discussões.

Seguindo a mesma lógica de adiantamento da escolaridade obrigatória que a do Ensino Fundamental de Nove Anos, tornou-se necessária a aprovação do projeto de lei 6.755 de 2010, que altera a redação de alguns artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)/96 e dispõe sobre EI até os cinco anos<sup>1</sup> e o Ensino Fundamental a partir dessa mesma idade. Tal medida suscitou novos questionamentos, que dizem respeito, principalmente, à concepção de criança e de Educação Infantil que são expressas na proposta, a adequação das atividades e do currículo às particularidades sócio-cognitivas do desenvolvimento da criança de 5 anos, dentro outras.

Também neste ano o projeto de lei 2.654/03, que proíbe qualquer forma de punição corporal à criança foi aprovado. O projeto se mostra de grande importância, haja vista os inúmeros casos de maus tratos à população infantil sejam eles cometidos por parte de pais, familiares, conhecidos e até mesmos profissionais da educação. Não se discute a importância da aprovação da chamada “lei da palmada”, no entanto, não se pode deixar de considerar que esta lei deixa a desejar quando não inclui outros tipos de agressões (verbal e psicológica), tão sérias quanto as físicas.

Também em 2010 o número de matriculados em creches, segundo o Censo Escolar cresceu, assim como foi o ano em que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovou documento que versa sobre os princípios da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Brasil, ano em que foi apresentado o projeto de lei no Senado (PSL-170/2010), que institui a Semana Nacional da Educação Infantil, ano em que foram comemorados os 20 anos do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA).

Foi em 2010 também que se realizou a Conferência Nacional de Educação, na qual se procurou consolidar as diretrizes, metas e objetivos da política educacional com vistas à elaboração do Plano Nacional de Educação, onde a Educação Infantil mereceu destaque e o Plano Nacional pela Primeira Infância, redigido por iniciativa da Rede Nacional da Primeira Infância foi aprovado.

Foi em meio dessa efervescência de acontecimentos pela ampliação dos direitos da criança que o trabalho ora apresentado, tomou forma. Não se pode negar, dentro do exposto,

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, a Educação Infantil é tratada de acordo as alterações da LDBEN/1996. Assim, sempre fará referência a educação de crianças de 0 a 5 anos. No entanto, quando citados outros documentos, a faixa etária da Educação Infantil, de 0 a 6 anos será mantida tal como consta nas publicações.

que urge consolidar estudos sobre Educação Infantil, sejam eles na perspectiva da política, do currículo, da formação de professores, dentre outras questões.

Este estudo foi finalizado no início de 2011, ano em que a presidenta Dilma Rousseff (BRASIL, 2011) já em seu discurso de posse ressaltou:

Nas últimas décadas, o Brasil universalizou o ensino fundamental, porém é preciso melhorar a sua qualidade e aumentar as vagas no ensino infantil e no ensino médio. Para isso, vamos ajudar decididamente os municípios a ampliar a oferta de creches e de pré-escolas.

Logo, todas essas evidências mostram que o reconhecimento da necessidade de construção de políticas para a Educação Infantil tem crescido cada vez mais. Desta forma, torna-se importante o desenvolvimento de estudos que analisem essas políticas dentro da perspectiva de análise dos pressupostos de sua elaboração. A um estudo deste tipo, todavia, pode-se ainda agregar outros fatores de relevância, como a ação de entidades internacionais e o tipo de influência que as mesmas podem imprimir na elaboração das políticas educacionais.

No nível pessoal, motivou essa pesquisa a experiência da autora em época anterior como regente de uma classe de EI. O contato com a EI através de uma escola do município de Salvador possibilitou que fossem feitas análises sobre as teorias educacionais para a referida etapa, as diretrizes das políticas até então elaboradas e as práticas efetivadas em sala de aula. Essa experiência fez com que surgisse vontade de aprofundar os estudos sobre Educação Infantil, numa ótica sobre o tema mais ampla daquela percebida enquanto aluna de uma disciplina específica no curso de graduação.

Como bolsista voluntária do Núcleo de Estudos da Educação Municipal, da Linha de Pesquisa de Políticas e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, a autora desenvolveu uma pesquisa que tinha como foco o estudo da implementação de políticas de EI em alguns municípios da região do semi-árido baiano.

Com o aporte teórico e a experiência da pesquisa foi desenvolvido em 2008, um trabalho monográfico de conclusão do curso de Pedagogia o qual agregava os estudos sobre EI e políticas educacionais já na perspectiva de análise da interferência de organismos internacionais (Banco Mundial e UNICEF). Reconhecendo-se as limitações de um trabalho monográfico e a importância da discussão do tema, percebeu-se a necessidade de continuar e ampliar os estudos sobre as políticas educacionais para a infância. Também foi fator motivacional para a realização do estudo a pouca produção acadêmica sobre o tema proposto.

### 1.3 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICO

Geral:

Compreender a relação existente entre as orientações e concepções da UNESCO e do UNICEF sobre a educação para a infância e a construção da política brasileira para a Educação Infantil, a partir da década de 1990.

Para que se cumpra o objetivo geral, sem que se perca o foco da investigação, será necessária a discussão de temas correlatos, os quais aqui são apresentados como objetivos específicos, quais sejam:

Específicos:

- Caracterizar as principais fases da história da Educação Infantil aprofundando esta análise para o caso brasileiro;
- Analisar as principais transformações sociais, econômicas e políticas das décadas de 1980 e 1990 que se relacionam com a elaboração de políticas educacionais em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, em especial, sobre a Educação Infantil;
- Analisar os principais avanços da legislação nacional para Educação Infantil;
- Analisar o contexto de surgimento e inserção da UNESCO e do UNICEF, na educação brasileira, levantando as principais orientações desses órgãos com relação às políticas de Educação Infantil;

### 1.4 METODOLOGIA

Tanto para as ciências humanas com para as ciências naturais um dos objetivos mais notórios da pesquisa é a (re) construção do saber. A dinâmica da pesquisa, tomando como pressuposto a dialética das relações, permite que simultaneamente conhecimentos novos sejam construídos a partir de um processo cíclico de afirmação e negação constante. É sobre esse parâmetro que a pesquisa ora apresentada foi empreendida.

Numa discussão sobre o processo de construção do conhecimento através de pesquisas investigativas, cabe primeiramente suscitar a questão: O que é uma pesquisa?

Pode-se definir pesquisa com o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema. (GIL, 1991, p. 19)

Não se pode deixar de considerar os debates mais recentemente travados sobre a interferência do sujeito, ou de sua subjetividade na construção do conhecimento numa investigação científica. O que representa um fenômeno educacional, se não a expressão de um fenômeno humano? Como manter-se, o pesquisador, “neutro”, afastado daquilo que o constitui?

Os fenômenos educacionais se inserem na dinâmica das relações sociais de tal forma que se imbricam com as questões relativas às ações intrinsecamente humanas, fato que torna inexecutável a separação “cega” entre o sujeito-homem e o seu objeto de pesquisa. Cabe ressaltar, no entanto, que as pesquisas no campo da educação, bem como nos demais campos das ciências humanas, permitem ao pesquisador explorar possibilidades metodológicas que contemplem a subjetividade que lhe é inerente, de modo a que sejam tão rigorosas quanto àquelas mais aplicadas na pesquisa das ciências naturais.

O rigor nas pesquisas educacionais é tão possível quanto necessário, uma vez que a implicação do pesquisador diante do objeto estudado não lhe faz conferir menor caráter científico.

Diante das possibilidades metodológicas e teóricas, partindo do entendimento de que o método é uma parte do caminho na busca pela compreensão de um fenômeno, escolheu-se traçar os caminhos dessa pesquisa a partir da tessitura apresentada a seguir.

#### **1.4.1 Pressupostos metodológicos**

A análise das relações entre as orientações para EI do UNICEF e UNESCO e as diretrizes das políticas para Educação Infantil implantadas pelo Governo brasileiro orientam a pesquisa para uma investigação que tenha como fundamento a abordagem qualitativa.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, inspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um espaço mais

profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21-22)

Mais uma vez, retorna-se à discussão sobre o rigor nas pesquisas das ciências humanas. Agora, entretanto, para desfazer a ideia de que pesquisas qualitativas são menos rigorosas que as quantitativas, compreende-se que não é mais conveniente uma comparação sobre essa perspectiva, uma vez que o rigor científico pode ser característico das duas abordagens. “Rigor e flexibilidade andam juntos na pesquisa qualitativa, porque o excesso de rigidez deve ser corrigido ou equilibrado com a flexibilidade, assim como o excesso de flexibilidade tem que ser corrigido com o tensionamento justo”. (GALEFFI, 2009, p. 38)

Para cumprir os objetivos propostos, a opção teórica que embasa a discussão e o percurso metodológico, partiu do princípio de que para compreender as relações existentes entre as orientações dos organismos internacionais já citados e as diretrizes das políticas educacionais brasileiras é imprescindível travar o debate sobre as forças sociais, econômicas e políticas, defendendo a ideia de que o objeto de estudo, ou o fenômeno estudado, faz parte de um todo construído historicamente e que por quão complexo se apresente não pode prescindir de bases teóricas que sejam tão dinâmicas e complexas. Logo, a partir de uma perspectiva crítica de análise, poder-se-á prosseguir com a análise de forma que o objeto de estudo não seja colocado de forma dispersa da realidade que o circunda.

#### **1.4.2 Caminhos metodológicos e instrumentos**

A investigação, pelo caráter subjetivo do objeto de estudo delimitado, será delineada com base nos seguintes procedimentos metodológicos: a pesquisa documental e bibliográfica. Esses procedimentos foram escolhidos tendo em vista que o material de análise que contempla o objeto de pesquisa são todos já elaborados. Enquanto a pesquisa documental (fontes primárias) se incumbirá de analisar os documentos produzidos pelas entidades em estudo bem como pelo Governo brasileiro, a pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) dará conta de cobrir os textos publicados pelos autores que discutem a literatura em questão.

A junção das duas técnicas de pesquisa será necessária para a realização da investigação sobre as orientações dadas à Educação Infantil pelo UNICEF e pela UNESCO e também para possibilitar o confronto entre o que é proposto nas orientações e ações dessas



entidades e entre o que é delimitado para esta etapa da educação pela política educacional brasileira. A comparação entre o que é indicado pelos organismos internacionais com o que é proposto pelo Governo dará subsídios para a compreensão da correspondência existentes entre as orientações dessas agências e o desenho das políticas públicas para a referida etapa da Educação Básica. A pesquisa documental será utilizada tendo em vista a possibilidade que a mesma confere de identificar informações importantes nos documentos, pelo fato de estes serem fontes estáveis (que permitem acesso e consulta em qualquer período da pesquisa) e pela possibilidade de interlocução com a outra técnica de pesquisa sugerida.

São considerados documentos na pesquisa, materiais escritos do tipo: documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos, fontes estatísticas e publicações administrativas.

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39)

A pesquisa bibliográfica afirma sua importância dentro do estudo pretendido na medida em que, conjugada com a pesquisa documental, permitirá ao pesquisador traçar olhares com maior teor crítico, uma vez que possibilitará diálogo com outros autores que discutem o tema, além de impedir um possível engessamento de análise, desvantagem da pesquisa documental.

“Dessa forma, a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas proporciona o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. (MARCONI; LAKATOS, 2001, p. 183)

Em busca de maior organização e rigor para a operacionalização da pesquisa, os dados coletados foram também analisados com apoio da técnica de análise de conteúdos, que segundo Gomes (1994) é um técnica que apresenta duas funções, estando uma delas relacionada ao que diz respeito à descoberta do que está por trás dos documentos manifestos. Ou seja, é uma técnica que permite desvelar os implícitos, o que há além do aparente naquilo que é comunicado.

Bardin (1994) distingue três pólos cronológicos para a organização da análise. São eles: 1) pré-análise, 2) exploração de material e 3) tratamento dos resultados, inferência e a interpretação.

Na primeira fase, foi realizada leitura inicial do material para então serem separados e organizados os documentos escolhidos para análise. O critério de escolha do material de investigação foi a relação entre o tema discutido no documento e os objetivos da pesquisa. Escolhido o gênero que compõe o universo dos documentos foi aplicada a regra da representatividade, a qual considera que amostras são rigorosas se forem partes representativas do todo do universo.

É na fase da pré-análise que foram elencados as unidades de registro e de contexto. Na segunda fase o procedimento é aplicar o que foi definido anteriormente; por ser a fase mais longa pode fazer imprescindível a realização de mais leituras do mesmo material.

A fase do tratamento dos resultados, inferência e interpretação, conforme o autor citado

[...] em geral ocorre a partir de princípios de um tratamento quantitativo. Entretanto, como estamos apresentando procedimentos de análise qualitativa, nesta fase devemos tentar desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto. Sem excluir as informações estatísticas, nossa busca deve se voltar, por exemplo, para ideologias, tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando. (GOMES, 1994, p.76)

A metodologia desenvolvida possibilitou que as análises dos dados e informações coletadas fossem realizadas a partir de princípios científicos que atendessem às necessidades do rigor científico.

### 1.4.3 Organização dos capítulos

O trabalho é apresentado da seguinte forma:

- a) **Introdução**, que está trazendo o problema da pesquisa junto com sua justificativa, relevância, contexto e objetivos, e os pressupostos e procedimentos metodológicos;
- b) **Criança, infância e Educação Infantil: o histórico do atendimento educacional à criança no Brasil**, que apresenta os pressupostos históricos e contribuição de pensadores da educação de crianças e análise da história do atendimento educacional à criança no país;
- c) **Transformações do mundo contemporâneo e as políticas educacionais para os países em desenvolvimento ou subdesenvolvimentos**, que discorre sobre o

conjunto de variáveis que podem interferir no desenho de políticas públicas educacionais, a partir do trato de questões relativas à globalização, ao neoliberalismo e a reforma do Estado;

- d) **Organizações multilaterais e Educação Infantil**, que apresentará o contexto de surgimento da UNESCO e do UNICEF bem como discorre sobre a forma como sua atuação na educação no país se caracteriza, sobre os princípios para educação de crianças expressos nos acordos internacionais a partir da década de 1990 e analisa as orientações e concepções das agências contidas em alguns documentos publicados no Brasil.
- e) **A UNESCO, o UNICEF e as políticas para Educação Infantil a partir de 1990 no Brasil**, o qual analisa os princípios para EI contidos nos dispositivos da legislação brasileira, verificando sua relação com as orientações das agências na formulação das políticas, bem como as ações do UNICEF em apoio a programas voltados a essa área no Brasil, incluindo a ilustração de um projeto apoiado por uma dessas agências, de forma a mostrar a sua atuação neste sentido;
- f) **Sintetizando o caminho percorrido, entrecruzando análises e lançando um olhar para o futuro**, capítulo que traz os principais resultados e reflexões sobre o tema e perspectivas para futuros estudos.

## 2 CRIANÇA, INFÂNCIA E EDUCAÇÃO INFANTIL: O HISTÓRICO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL À CRIANÇA NO BRASIL

A lembrança do passado desperta no presente o eco de um futuro perdido no qual a ação política deve hoje dar conta. (GAGNEBIN, 1994, p. 101)

Este capítulo tem o objetivo de discutir inicialmente os aspectos da história da infância que dizem respeito à construção da identidade infantil, ao início do processo de reconhecimento da importância da educação de crianças, a partir dos principais fatos históricos, numa perspectiva geral e à contribuição de alguns dos principais pensadores da educação ao refletirem sobre a necessidade de ações pedagógicas específicas para a educação de crianças. No segundo momento serão discutidas questões referentes à história do atendimento à criança no Brasil, apresentando as principais fases dessa história e as características do referido atendimento.

Considera-se importante tal discussão para uma contextualização mais precisa sobre o objeto de pesquisa desta dissertação.

### 2.1 OS PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Como já assinalado, a compreensão acerca da atual situação da Educação Infantil brasileira faz imprescindível uma visita à história da mesma, de forma que se possa ter uma visão global dos aspectos fundamentais para a formação do ideário nacional para a educação de crianças. Situar momentos históricos da Educação Infantil em contexto global se torna importante haja vista a pertinência de se verificar, em um estudo como este, a tendência nacional em “transplantar” modelos internacionais nem sempre de acordo com as necessidades e condições nacionais, como afirma Macedo (1988, p. 140).

Inicialmente, uma breve discussão sobre o que é o sentimento da infância, desde o seu surgimento, contribuirá para o entendimento histórico sobre as posturas de cuidado destinadas a crianças para, assim, compreender o desenho da Educação Infantil historicamente. Tomando principalmente a obra do historiador francês Philippe Ariès *História social da*

*criança e da família* como referência, será traçada uma análise sobre o nascimento do sentimento da infância e dos preceitos que separam os conceitos de criança e de infância.

Pela percepção do autor, pensar em infância era muito mais que pensar em criança. Essa compreensão se deu principalmente por conta das mudanças de caráter histórico-social na organização das sociedades. Não são poucas as publicações sobre a história das sociedades que relatam que crianças eram vistas como adultos em pequenas dimensões. A forma como as crianças eram vestidas e tratadas legitimavam essa ideia, visto que não se reconhecia as particularidades dessa fase da vida. Ghiraldelli Junior (2009, p1 7.), diz que “criança sempre existiu, mas infância, não”.

Ariès (1981, p. 156) afirma que “[...] o sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem”. Isso porque em seus estudos iniciados através da observação da arte medieval, principalmente, foi possível perceber que o ato de reconhecimento da infância enquanto tal, através de um sentido para ela criado e não tão somente da criança, foi resultado de diversas mudanças que aconteceram no âmago da sociedade. Um exemplo disso foi a forma como a infância era encarada nas sociedades medievais, haja vista que até o final da Idade Média, as mesmas não eram reconhecidas em suas singularidades.

Analisando a iconografia dos séculos XII e XIII, Ariès (1981, p. 51) concluiu que “[...] no mundo das fórmulas românticas, e até o fim do século XIII, não existem crianças caracterizadas por uma expressão particular, e, sim, homens de tamanho reduzido”.

O historiador ressalta também a importância do século XVII no que tange à evolução dos temas da primeira infância uma vez que, segundo o mesmo, foi neste período que os retratos de crianças sozinhas começaram a se tornar numerosos. Suas constatações, no entanto, não se limitavam à observação da arte imagética, sendo orientadas também através da observação dos trajes infantis. “O traje da época comprova o quanto a infância era então pouco particularizada na vida real”. (ARIÈS, 1991, p. 69)

Em seus estudos, Ariès considera que foi a partir do século XVI, através de suaves, mas determinantes alterações nas relações familiares, especialmente aquelas que envolviam as mulheres e as crianças, foi que o sentimento da infância nasceu. A descoberta do sentimento da infância e sua legitimação estiveram assim, diretamente relacionadas com o desenvolvimento sócio-cultural.

No início da Idade Moderna as crianças já tinham começado a receber tratamento diferenciado por parte dos adultos. Antes vestidas e tratadas como um adulto, no século XVII, elas se apresentavam diferentemente, ao menos aquelas crianças de famílias abastadas.

No século XVII, entretanto, a criança, ou ao menos a criança de boa família, quer fosse nobre ou burguesa, não era vestida como os adultos. Ela agora tinha um traje reservado à sua idade, que a distinguia dos adultos. Esse fato essencial aparece logo ao primeiro olhar lançado às numerosas representações de crianças do início do século XVII. (ARIÈS, 1981, p. 70)

Nesta época, o sentimento da infância se caracterizou pelo tratamento de extrema afetividade dos adultos para com as crianças. Foi através da “paparicação” que se pode perceber que as crianças, à época, passaram em verdade a serem consideradas como seres isentos de todo tipo de malícia, imaculados.

Apresentando certa contemporaneidade com o sentimento de “paparicação”, no final do século XVII um novo sentimento da infância é cultivado. Contrapondo-se ao sentimento de “paparicação”, o novo sentimento considerava a criança como um ser imperfeito, a qual carecia de ensinamentos morais e disciplina. As raízes da compreensão desse sentimento da infância podem ser explicadas pelo fato da mesma ter sido posta em prática por membros da escolástica e por moralistas da época.

Com os estudos de Ariès, percebe-se que foi a partir dos processos de reconhecimento da identidade da criança, da fase e condição de vida que lhe contempla que se pôde falar em infância. Da leitura do autor, depreende-se que nem sempre a infância, da forma como é vista atualmente existiu, como o mesmo aponta:

A descoberta da infância começou sem dúvida no século XII, e sua evolução pode ser acompanhada na história da arte e na iconografia dos séculos XV e XVI. Mas os sinais de seu desenvolvimento tornaram-se particularmente numerosos e significativos a partir do fim do século XVI e durante o século XVII. (ARIÈS, 1981, p. 65)

Sobre a existência do sentimento da infância na Idade Média, Kuhlmann Júnior (1998) aponta que a linearidade do pensamento de Ariès quanto ao assunto pode ser arbitrária. O autor afirma que o sentimento da infância descoberto através da iconografia nos livros de artes deixou de considerar um número significativo de representações imagéticas de crianças na época. A não limitação aos estudos de imagens em livros de artes, segundo o autor, levou os historiadores Pierre Riché e Daniele Alexandre-Bido à constatação da existência de um sentimento da especificidade da infância no período citado.

Kuhlmann Júnior (1998) também chama a atenção para a possibilidade de uma interpretação do tipo unidirecional do histórico do surgimento do sentimento da infância. Segundo o autor é importante considerar também a história das crianças de classes subalternas para que se possa ter uma melhor compreensão do processo. Ver-se-á, no entanto, que esse tipo de análise será melhor delimitada na história do atendimento à infância no Brasil.

Diante do exposto, torna-se importante ressaltar as diferenças conceituais entre os termos criança e infância. Criança, como foi dito, sempre existiu, é um termo que representa um ser humano em determinada fase biológica da sua vida. Já a infância, é uma construção social que faz representar os ensejos, crenças, relações, de um ser (a criança) em determinada fase da vida e que só passa a existir a partir dos séculos XVI e XVII.

Mais uma vez, ao fazer relação entre a compreensão da infância e das indagações sobre sua existência, Kuhlmann Júnior (1998, p. 31), diz:

É preciso considerar a infância como uma condição da criança [...] É preciso conhecer as representações de infância e considerar as crianças concretas, localizá-las nas relações sociais, etc, reconhecê-las como produtoras de história. Deste ponto de vista, torna-se difícil afirmar que uma determinada criança teve ou não infância. Seria melhor perguntar como é, ou como foi, sua infância.

A história da infância e da Educação Infantil, sob um olhar global, é perpassada pela contribuição de diversos pensadores. A partir do entendimento da infância, advindo do século XVI, como esclarece Ariès, uma série de outros pensadores passa a se dedicar aos estudos sobre a infância e sua educação. Os principais deles são: Comenius, Rousseau, Froebel, Ovide Decroly, Maria Montessori, Celestin Freinet e John Dewey. Esses pensadores deram ênfase notória às questões da educação da infância, tendo a maioria deles construído propostas e orientações pedagógicas para o trabalho com crianças pequenas.

Cabe agora tecer algumas considerações sobre as contribuições que os mesmos deixaram para a educação das crianças.

Na Europa do século XVII, Jan Amos Comenius, defendia a ideia da escola única e da separação do período do crescimento, entendido como as fases de estudo, em quatro graus diferentes, cada um com sua escola e com a duração de seis anos. São eles: a infância, meninice, adolescência e juventude.

Para a infância a escola deveria ser o regaço materno, para a meninice, ela seria os exercícios literários, já para a adolescência a escola deveria ser a escola latina ou ginásio e

finalmente, para a juventude a escola deveria ser a Academia e as viagens. (COMENIUS, 1997)

O regaço materno, sob a perspectiva da obra de Comenius, era aquela fase que expressava a preocupação do educador com a educação das crianças na faixa etária de zero a seis anos. A escola vernácula era aquela destinada ao exercício literário para pessoas entre seis e doze ou treze anos, ou seja, era a escola para a meninice; já na escola latina o objetivo da educação do jovem é ensiná-lo toda enciclopédia de artes com os conhecimentos das quatro línguas. Por fim, as aspirações de Comenius sobre a Academia contemplam o ideal de atingir o ápice e o arremate de todas as ciências e de todas as faculdades superiores. (COMENIUS, 1997, p. 353)

“Na concepção comeniana, o objetivo do ensino-aprendizagem e da educação-cultura não é adquirir uma série de conhecimentos isolados; o objetivo é compreender o que acontece no universo, o que significa a vida humana e a atividade do homem”. (ARAÚJO, 1996, p. 81) Nesta perspectiva, na *Didactica magna*, Comenius traça também um plano para a escola maternal no qual dentre outras coisas determina as matérias que devem ser ensinadas e a utilidade da infância formada a partir dos princípios que elenca.

As matérias sugeridas por Comenius são: metafísica, as ciências físicas, ótica, astronomia, geografia, cronologia, história, aritmética, geometria, estática, artes mecânicas, dialética, gramática, retórica, poesia, música, economia, política, religião, piedade, moral, limpeza, dentre outras. Apesar do estranhamento inicial que as matérias possam causar ao leitor pela suas supostas complexidades, Comenius, ao elencá-las em vinte parágrafos, explicou o que exatamente tratava em cada uma delas, deixando clara sua adequação à idade do educando.

Como, por exemplo:

IX Terão os primeiros elementos de geometria se entenderem o que é chamado de grande ou pequeno, comprido ou curto, largo ou estreito, grosso ou fino, ou então o que é linha, cruz, círculo tec., percebendo que algumas coisas podem ser medidas em palmos em côvados, em barças etc.

X Terão primeira noção de estática quando virem alguém pesar alguma coisa na balança ou quando elas mesmas aprenderem a avaliar com as mãos se uma coisa é pesada ou leve. (COMENIUS<sup>2</sup>, 1997, p. 327)

---

<sup>2</sup> Ressaltava-se que a versão traduzida da *Didática magna* de Comenius (publicada pela primeira vez em 1627), utilizada neste trabalho não é a versão original, por isso data de 1997.



Outro pensador que construiu grande referência para o pensamento moderno da infância foi Jean Jacques Rousseau. Através de *O Emílio ou da Educação*, de 1762, Rousseau delineou o que seria para a época os princípios e objetivos da educação das crianças. Dos seus cinco capítulos, dois (o livro I – *A idade da natureza* – o bebê e o livro II – *A idade da natureza* – de dois a dois anos) foram inteiramente dedicados à infância.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a educação, para Rousseau, era dividida em três aspectos. A educação natural, dos homens e das coisas.

O desenvolvimento interno das nossas faculdades e de nossos órgãos é a educação da natureza; o uso que nos ensinam a fazer desse desenvolvimento é a educação dos homens; e a aquisição de nossa própria experiência sobre os objetos que nos afetam é a educação das coisas. (ROUSSEAU<sup>3</sup>, 2004, p. 9)

“Para ele toda a educação da criança devia surgir do desenvolvimento livre de sua própria natureza; de suas próprias potencialidades, de suas inclinações naturais. Sua vontade não deveria ser contrariada”. (MONROE, 1976, p. 260)

Ver-se-á agora que o histórico da Educação Infantil e o relato das contribuições dos pensadores já citados estarão muitas vezes relacionados a uma corrente pedagógica específica. Serão aqui apresentadas a tendência romântica e a crítica, como fundamentais para a construção dos ideais e propostas para a Educação Infantil realizadas por tais pensadores.

A tendência romântica da qual coadunavam dos seus princípios Froebel, Decroly e Monterssori, surge no século XVII, no contexto no qual se inserem as descobertas na área do desenvolvimento infantil, dos questionamentos a então escola tradicional e aos princípios do liberalismo. Segundo Kramer (1989, p. 24) “[...] essa tendência concebe a pré-escola como um ‘jardim de infância’, onde a criança é ‘sementinha’ ou ‘plantinha’ que brota e a professora a ‘jardineira’”.

Friedrich Froebel (1782-1852), influenciado pela tendência romântica, apresentou como alternativa às inquietações da época a proposta dos *Kindergarten* (jardim de infância). Nessas instituições, criadas em 1873, era defendida através de suas propostas a ideia de uma educação que promovesse o desenvolvimento natural das crianças e a importância da ludicidade para o alcance de uma aprendizagem satisfatória. Promover o desenvolvimento

---

<sup>3</sup> O livro original de Rousseau, *O Emílio ou da educação*” foi publicado em 1762, no entanto, a versão traduzida utilizada neste trabalho é do ano de 2007.

natural da criança para Froebel era, em verdade, orientar o processo educativo de forma que o mesmo fosse motivado por seus próprios interesses.

Assim, os educadores eram orientados a agirem de modo que não impusessem nenhum tipo de conhecimento que não fosse legitimado pelo interesse infantil, assumindo o princípio que sua função era a de orientar o crescimento da criança, sem imposições.

Froebel sugeriu ainda a divisão do processo educativo em três fases: a primeira delas, a Idade da Infância era aquela que compreendia a educação de crianças do nascimento aos três anos de vida; a Idade da Criança que dizia respeito à educação de criança de três a sete anos e por fim, a Idade do Menino que correspondia à faixa etária de sete a dez anos de idade. Inspirado neste pensamento expressa-se Giles (1987, p. 202):

Enquanto ser único, a criança deve desenvolver-se conforme seu próprio ritmo. Enquanto realidade distinta, a personalidade da criança possui muitas dimensões. Estas devem ser orientadas através do processo educativo de tal maneira que cresça para formar um todo harmonioso. Enquanto universal, a criança deve ser levada à consciência da sua identidade com o todo universal. Portanto, o processo educativo deve levar também ao desabrochar da essência divina do homem.

Nas idades da infância e da criança a proposta de Froebel era que o processo educativo deveria respectivamente criar um ambiente no qual a criança se sentisse protegida, onde as atividades principais fossem aquelas relacionadas à ginástica e educação dos sentidos e respeitar os impulsos voluntários (ações sobre ambiente externo) através principalmente de jogos, brincadeiras, música e desenho.

Sobre a análise da representatividade social dessas instituições, Carvalho (2003) lembra que tanto no Brasil quanto em alguns países da Europa os jardins de infância Froebeliano serviram como meio de discriminação social uma vez que tanto aqui como lá as instituições ora citadas foram usadas para expressar *status* social das crianças com bons recursos financeiros que deles se valiam.

Os grandes progressos das ciências (Psicologia, Filologia e Lingüística) e os intensos movimentos sociais que se iniciaram ainda no século XIX, serviram de fator de inspiração para a renovação pedagógica que estava por surgir no século XX.

Na base dessa consciência educativa inovadora estavam não só as descobertas da psicologia [...] como também o movimento de emancipação de amplas massas populares nas sociedades ocidentais que vinham inovar profundamente o papel da escola e o seu perfil educativo rejeitando decisivamente seu aspecto exclusivamente elitista. (CAMBI, 1999, p. 515)

Ainda com o objetivo de progredir em relação aos limites do então sistema tradicional de ensino, voltado para a educação de crianças, e compartilhando com os ideais da tendência romântica, Ovide Decroly, criou os “centros de interesse”. As propostas dos centros de interesse eram que o ato educativo se desse a partir das constatações de certos interesses, uma vez que esses eram expressos e percebidos nos educandos enquanto necessidades. Segundo Cambi (1999, p. 528), essas necessidades são: “[...] de alimentação, de lutar contra intempéries, de defender-se dos perigos, de agir e trabalhar”.

Uma das principais características do trabalho desenvolvido nos centros de interesse era a temporalidade das atividades. Ao reconhecer que os interesses e o tempo das atividades estavam relacionados com o desenvolvimento da criança a proposta de Decroly associava a flexibilidade temporal com a escuta da criança para poder dirigir-lhe com êxito ao conhecimento. Entretanto Kramer (1989) ao discutir sobre esta proposta de ensino ressalta que as necessidades básicas já estavam predeterminadas por adultos e não pelas crianças.

Outra autora que também desenvolveu sua proposta a partir dos ideais da tendência romântica foi Maria Montessori. Criadora da Casa di Bambini (Casa da Infância), ela desenvolveu estudos de grande valia para a Educação Infantil. A educadora fundamentou suas propostas educacionais nos conhecimentos da filosofia e da psicologia experimental.

Foram nas Casas di Bambini, que Montessori pôde experimentar e criar os princípios que fundamentaram seu método. A mais sobressalente característica das Casas di Bambini sem dúvida foi a proposta de seu mobiliário. Com o objetivo de criar um ambiente completamente condizente com as necessidades infantis, o mobiliário das Casas di Bambini eram adaptados de forma que ficassem de acordo com a estatura e condições corpóreas das crianças.

O processo educativo, para Montessori, reconhece a importância de atender às necessidades da criança, em especial à adequação do ambiente para a realização de atividades. Para Montessori (1987), o seu método caracteriza-se justamente pela importância central que nele se atribui ao ambiente. A criação de situações educativas que permitam a criança a criar noção de autocontrole, ordem, respeito a si e aos outros, silêncio e a utilização de material didático específico para cada tipo de atividade também caracteriza a proposta pedagógica de Montessori.

Sob influência da tendência crítica, na qual segundo Kramer (1992) o papel da educação é visto como a de contribuir para a mudança social, sendo o professor e o seu

educando reconhecidos como cidadãos, Celestin Freinet desenvolveu uma proposta educacional que compreendia a pré-escola como lugar de trabalho.

A pedagogia de Freinet se contrapunha à escola tradicional e a Escola Nova, que será vista posteriormente, neste capítulo. Para tanto o mesmo defendia a proposta de criação de uma escola popular, na qual os “centros de interesses” ou “complexos de interesses”, guardando diferenças daqueles criados por Decroly, foram “adaptados à vida da criança, em sua existência cotidiana e histórica e, para ele, é a livre expressão que, com toda naturalidade, decide isso”. (FREINET<sup>4</sup>, 1979, p. 99)

O que distingue a pedagogia de Freinet das dos outros pensadores supracitados reside no fato do mesmo galgar a mudança das práticas tradicionais através de práticas outras que favoreçam a transformação social, haja vista que se tinha como verdadeira a ideia de que tanto a escola como o aluno são sujeitos ativos.

A pedagogia de Freinet era construída a partir de técnicas (aulas passeio, texto livre, o desenho livre, etc.) baseadas na experimentação e documentação. Sua pedagogia também primava pelo reconhecimento dos interesses da criança, compreendidos da seguinte forma:

Não partiremos sistematicamente da ciência ou da realização adultas para descer à criança; tomaremos o caminho inverso: considerando a criança tal como é, com seus interesses e necessidades particulares, com seu raciocínio e sua lógica especial, nós a ajudaremos a desenvolver-se: organizaremos e prepararemos o meio e os meios que lhe permitirão educar-se, com nossa ajuda, até a ciência adulta. (FREINET, 1979, p. 53)

E continua

O interesse, a necessidade de criação e de expressão constituem o verdadeiro arcabouço de nossa pedagogia. *Os livros lhe são apenas auxiliares.* Nesse caminho da educação natural, tudo é vida e alegria. Inútil então forçar a criança, ou obrigá-la a realizar áridas tarefas escolares. Sua necessidade de atividade, seu desejo de conhecer, seu apetite de trabalhar bastam, contanto que lhe dê a possibilidade de satisfazê-los utilmente. (FREINET, 1979, p. 55, grifo da autora)

A Escola Nova foi um ideário de educação construído com o objetivo de superar o tradicionalismo das escolas existentes, além de propor um tipo de educação que contribuiria com o processo de democratização social. Foi através do ensino baseado nos princípios da

---

<sup>4</sup> Neste trabalho, as citações feitas de autoria de Freinet, fazem referência à autora Élise Freinet, sua esposa em vida, e não a Celestin Freinet.

“[...] educação integral (intelectual, moral, física); educação ativa; educação prática; com obrigatoriedade de trabalhos manuais; exercício da autonomia; vida no campo; internato, co-educação; ensino individualizado” (ARANHA, 2006, p. 247) que o projeto da Escola Nova se concretizou.

Dewey, um dos representantes da Escola Nova propõe uma educação na qual as experiências da vida são basilares no processo educacional. Além disso, Dewey (1978) coloca que tanto a criança quanto algumas ideias, fins e valores sociais – representados pelas experiências maduras dos adultos – são também elementos de grande importância para o processo educacional. Para Dewey, é através da experiência que se obtém os conhecimentos para a vida, sendo assim, a educação, o resultado das experiências vividas.

Para ele, quando fala do programa escolar e da criança mostra que, na sua visão, o mundo infantil tem particularidades sob as quais o programa escolar deve ser pautado.

A criança vive em um mundo que tudo é contato pessoal. Dificilmente penetrará no campo da sua experiência qualquer coisa que não interesse diretamente seu bem-estar ou o de sua família e amigos. O seu mundo é um mundo de pessoas e de interesses pessoais, não um sistema de fatos ou leis. Tudo é afeição e simpatia, não havendo lugar para a verdade, no sentido de conformidade com o fato externo. (DEWEY, 1978, p. 43)

Na educação proposta por Dewey, o papel do professor apresenta-se muito mais como o de provocador, motivador da curiosidade do aluno do que transmissor de conhecimentos.

Todas essas propostas pedagógicas dirigidas à educação da infância influenciaram os métodos de ensino formulados a partir de suas concepções. Será possível perceber que, tanto no histórico do atendimento educacional no Brasil e, principalmente, no que diz respeito à formulação de documentos legislativos e normativos para Educação Infantil, os princípios de algumas dessas propostas ainda se mostram presentes.

## 2.2 A EDUCAÇÃO DA CRIANÇA NO BRASIL

A história da educação brasileira tem uma dimensão de análise que nem sempre tem recebido a devida atenção nas discussões acadêmicas: a dimensão do caráter do atendimento proposto nas instituições de ensino. Quando o recorte de estudo é a Educação Infantil, essa dimensão torna-se ainda mais importante de ser refletida. Os estudos sobre a história da

Educação Infantil no Brasil mostram que o direcionamento dado ao atendimento educacional proposto a crianças pequenas, desde a instalação das primeiras instituições até os dias atuais, está relacionado com a concepção de criança e de educação da sociedade.

No Brasil, as primeiras instituições destinadas a cuidar da educação de crianças foram inauguradas ainda no século XIX. As instituições educacionais da época tentavam sanar os problemas que a Lei do Ventre Livre (1871) criou ao libertar os filhos de mulheres escravas sem lhes dar as necessárias condições de sobrevivência e ao deixá-los sob a tutela dos senhores de engenho até os 21 anos de idade.

Assim como eram para as crianças negras livres, para as crianças de famílias pobres existiam as creches (para bebês) como opção para que as famílias não as abandonassem. No entanto, as instituições que ganham maior visibilidade durante o século XIX são as “Casas dos Expostos”, instituição de caráter missionário oriunda da Itália do século XII, que chegaram ao Brasil com o objetivo de “receber os bebês abandonados nas ‘Rodas’, cilindros de madeira que garantiam o anonimato de quem ali deixasse a criança, para depois encaminhá-la a umas que os criariam até a idade de ingressarem em internatos”. (KUHLMANN JÚNIOR, 2005, p. 70)

As “Rodas” brasileiras recebiam de forma sigilosa crianças que eram abandonadas por seus genitores. Mostrando certa contradição na sua ação, as rodas salvavam as crianças abandonadas, mas posteriormente as submetiam a trabalhos forçados. (CARVALHO, 2003). O anonimato daquele que abandonava era mantido uma vez que o sistema permitia que as pessoas de dentro da instituição pudessem receber a criança sem ter que sair dos seus portões. “A Roda funcionava dia e noite, e qualquer um, furtivamente ou não, podia deixar um pequerrucho no cilindro sem ser notado ou muito menos incomodado”. (VENÂNCIO, 1997, p. 191)

No Brasil, o surgimento das primeiras “Rodas” data o século XVIII, mais precisamente em 1726, na cidade de Salvador, em 1738 no Rio de Janeiro e no ano de 1789, em Recife. As instituições criadas no país seguiam os mesmos moldes daquelas surgidas na Europa.

O contexto social em que as Rodas foram criadas lhe faz conferir maior importância. No Brasil de 1700, a alta taxa de mortalidade infantil e o índice alto de abandono de crianças fizeram com que as Rodas representassem a mais benevolente iniciativa em prol da criança. Lá, quando chegavam as crianças abandonadas, a primeira iniciativa a ser tomada era a celebração da cerimônia do batismo, tendo em vista “a salvação de suas almas”.

Marcilio (2009) coloca que a prestação de serviços à criança abandonada sempre foi feita com muita resistência por parte das Câmaras. Quando da sua criação a responsabilidade pelas Rodas dos Expostos era das municipalidades e depois foi tomada pela iniciativa privada, uma vez que, como os poucos relatos da época consideram, as Câmaras se limitavam a fazer escassos pagamentos às amas de leite. A alegação para o não cumprimento de sua obrigação por parte das municipalidades, era a falta de recursos financeiros necessários.

Notar-se-á, que a omissão e descaso com a situação da criança, especialmente das classes populares, no Brasil não são características apenas do período Colonial. Depois da Proclamação da República, a história mostrará que houve uma legitimação da desresponsabilização das instâncias governamentais para com a situação da infância.

Já no início do século XIX, foi a Lei dos Municípios que tentou disciplinar o atendimento a crianças no país. A lei determinava que a responsabilidade pela assistência aos menores deveria ser partilhada entre as Casas de Misericórdia e a Assembléia Legislativa. Na época, onde havia Casas de Misericórdia, as mesmas cediam, ou deveriam ceder seu espaço para a prestação do serviço em questão.

Com a Lei dos Municípios, a Câmara deixou de ser o responsável legal pelo amparo às crianças, deixando o amparo das mesmas sob a responsabilidade das Casas de Misericórdia. Ressalta-se que, com esse serviço a cargo das Casas, o atendimento proposto, não deixando de ser visto como uma caridade ganhou também um viés filantrópico. Mais uma vez, a postura do Estado para com a situação da infância refletiu sua passividade e omissão.

No que diz respeito à disponibilização de verbas para o atendimento das crianças abandonadas, destaca-se o fato de que mesmo tendo contado com o apoio da iniciativa privada, as Rodas apresentaram grandes dificuldades financeiras. Além de tudo, a Lei dos Municípios foi feita “também para incentivar a iniciativa particular a assumir a tarefa de criar as crianças abandonadas, liberando as municipalidades deste serviço”. (MARCILIO, 2009, p. 64)

À época, a situação da criança oriunda de famílias de baixa renda era bastante incômoda. “Parte considerável delas acabava por morrer, logo após o abandono, por fome, frio ou comidos por animais, antes de poderem encontrar uma alma caridosa que as recolhesse dos caminhos, portas das igrejas ou de casas, praças públicas ou até de monumentos de lixos”. (MARCILIO, 2009, p. 69)

As Rodas apesar de terem sido de grande valia no que tange ao atendimento da criança no período referido, também foi alvo de muitas críticas. A influência dos princípios da medicina higienista e a crença no progresso das ciências fizeram com que civis comesçassem a

se reunir em movimentos em favor do fim das Rodas dos Expostos, as quais cessariam sua atividade definitivamente em 1950. O alto índice de mortalidade infantil nas Casas de Misericórdia e a falta de leis e determinações que levassem a ser criada uma disciplina maior no que tange ao atendimento à criança e questões referentes fizeram com que a iniciativa de melhorar a proteção à infância partisse de profissionais da área da medicina higienista e do direito.

Faz-se importante, nessa altura desta dissertação tecer breve comentário sobre o caráter do atendimento prestado aos pequenos até então. Como pôde ser percebido, as Rodas e Casas de Misericórdia destinavam às crianças um tipo de atendimento que não versava sobre questões educativas com maior rigor. Medidas educativas, compreendidas como instrução escolar e socialização, eram tomadas apenas no momento do batismo, caracterizando-se então mais como um ato religioso instrutivo do que como uma educação, no seu sentido mais abrangente.

Reconhece-se claramente que essa instrução dada acabava por contribuir para a formação da criança enquanto ser social, ainda que fosse com um objetivo específico de formar cristãos para cumprir os princípios da religião.

Durante as últimas décadas do século XIX também foram criadas outras instituições para atendimento educacional à infância. Kramer (1992) afirma que, segundo o médico Arthur Moncorvo Filho, há três fases no histórico do atendimento à infância no Brasil. A primeira reporta-se ao período do descobrimento até o ano de 1874, onde poucas iniciativas foram tomadas e apenas as Rodas dos Expostos cumpriam o atendimento. Percebe-se que no início da história da educação de crianças no país, as ações eram dirigidas mais para os cuidados sociais e jurídicos (guarda) do que para práticas educacionais de fato.

No segundo período, de 1874 até 1889, as iniciativas existentes partiram de grupos particulares, em especial de médicos preocupados com as taxas de mortalidade infantil. O aleitamento mercenário e o nascimento de crianças fruto do relacionamento de escravas e senhores eram vistas como as principais causas da mortalidade infantil.

Outro aspecto que marcou o início da criação das instituições infantis na década de 1870 foi a influência médico-higienista nas questões educacionais. A cooperação internacional para prevenção de doenças passou a ser assunto de maior importância, influenciou a educação popular com medidas preventivas e inspeção médico-escolar. O grande tema associado à assistência à infância era a mortalidade infantil. (SILVA, J., 2006, p. 58)



Ainda sobre o regime escravocrata, abolido apenas em 1888, foram criados o Asilo dos Menores Desvalidos (1875), os Institutos de Menores Artífices (1876), o Jardim de Crianças do Colégio Menezes Vieira – primeiro do Brasil (1875) entre outros, que pouco expressivos, não trouxeram salto qualitativo no atendimento proposto. Os jardins de infância fundados seguiam, de forma geral, o método de Froebel e tinham por objetivo principal conter as possíveis ameaças que as crianças poderiam oferecer ao regime e moralizar seus comportamentos e crenças.

Pode-se considerar que o cuidado em aliar iniciativas educacionais com proteção à saúde fez com que esse período se caracterizasse pelo atendimento de cunho notadamente médico-higienista e assistencialista uma vez que era necessário cuidar da criança desassistida pela família<sup>5</sup>. O uso de iniciativas educacionais com vistas a manter o controle social também pode ser apontado como característico deste período.

O momento de transição entre o final do século XIX e início do século XX – que inicia o terceiro período identificado por Kramer, seguindo as ideias de Moncorvo Filho – também foi uma época de grande importância para a história do atendimento à criança no país. No Brasil, que passava por um processo de formação de seus grupos sociais, começavam a surgir iniciativas destinadas à regulação da vida em sociedade ao mesmo passo em que políticas para a proteção da infância eram criadas. O objetivo principal das ações que estavam sendo planejadas era formar cidadãos adaptados à ordem, de tal modo que se prevenissem males futuros. Neste sentido, o atendimento à criança fazia-se importante então, segundo Kramer (1992, p. 54) “[...] porque ele era apontado como solução para os problemas sociais e como forma de renovação da humanidade”.

Com a Proclamação da República, em novembro de 1889, a lógica que movimentava esse atendimento se altera, mas não sofre mudanças no seu âmago. Agora com novos rumos, a educação das crianças na República ganha força uma vez que se via nela a oportunidade de educar aqueles que seriam os herdeiros do regime. Na época foram organizados os Jardins de Infância e também a Escola Politécnica.

No ano da Proclamação da República foi fundada a primeira creche do país, por Moncorvo Filho, que segundo Kuhlmann Júnior (2005) tinha por objetivo atender aos filhos de operários da Fábrica de Tecidos Corcovado, no estado do Rio de Janeiro e o IPAI-RJ –

---

<sup>5</sup> Para alguns autores a mãe que permitia o aleitamento mercenário era considerada negligente com seus filhos.

Instituto de Proteção à Infância do Brasil no Rio de Janeiro, que dava ênfase no seu atendimento aos cuidados médicos.

Os objetivos do IPAI-RJ eram:

[...] inspecionar e regulamentar a lactação; inspecionar as condições de vida das crianças pobres (alimentação, roupas, habitação, educação, instrução, etc.); dispensar proteção a crianças abandonadas; auxiliar a inspeção médica nas escolas e indústrias; zelar pela vacinação; difundir meios de combate à tuberculose e outras doenças comuns às crianças; criar jardins-de-infância e creches; manter o *Dispensário Moncorvo*, para tratamento das crianças pobres, criar um hospital para crianças pobres; auxiliar os poderes públicos na proteção às crianças necessitadas; criar sucursais nos bairros do Rio de Janeiro; concorrer para que fossem criadas, nos hospícios e casas de saúde, escolas para imbecis, idiotas, etc.; criar filiais nos outros estados; propagar a necessidade de leis protetoras da infância e também da regulamentação da indústria das amas-de-leite; finalmente, aceitar, favorecer, auxiliar e propagar qualquer idéia em proveito da caridade, máxima em prol da infância. (MONCORVO FILHO, 1907 apud KUHLMANN JÚNIOR, 1998, p. 92-93)

Assim como o IPAI, a maioria das instituições criadas neste período trazia consigo um atendimento à criança que se apresentava de forma assistencialista. Tanto a creche Sr. Alfredo Pinto, criada em 1900 pela Associação das Damas de Assistência à Infância, a qual era destinada a filhos de trabalhadores domésticos, quanto a Associação Feminina Beneficente e Instructiva, que organizava escolas maternais e creches-asilos em 1910, são exemplos de instituições que prestavam serviços à criança com viés assistencialista. O Jardim de Infância Campo Salles, foi inaugurado em 1909, também no estado do Rio de Janeiro, com estas características.

O público atendido por esse tipo de instituição pode ser considerado como o mais importante, se não, como o fator determinante na definição do tipo de atendimento que era prestado à criança. Os relatos históricos mostram que enquanto os Jardins de Infância atendiam crianças de famílias em condições sociais e econômicas mais estruturadas as creches atendiam os filhos de classe popular.

Talvez por esse fato possa-se afirmar que o trabalho desenvolvido nas creches (assistencialista) e nos Jardins de Infância (educacional) estivesse atrelado às questões de cunho social. Ver-se-á, que, durante a história do atendimento a infância no país, houve a criação de diversos órgãos.

Também criado em 1919 pela equipe do IPAI-RJ, o Departamento da Criança no Brasil, teve suas atividades mantidas por Moncorvo Filho, mesmo tendo sido criado para ser

de responsabilidade do Estado. Os principais trabalhos desenvolvidos pela instituição diziam respeito à realização de congressos sobre infância, à publicação de artigos e boletim, à promoção de ações de amparo à criança e à mulher grávida e a realização de histórico sobre a situação da proteção à infância no país.

Mesmo tendo sido criadas algumas importantes instituições de amparo à infância, na década de 1920, essas instituições não eram tão bem vistas. Para muitos contemporâneos, as escolas de Educação Infantil, fossem elas creches e/ou pré-escolas – principalmente as creches – eram tidas como um risco iminente à estrutura familiar. Kuhlmann Junior (1998) explica que este pensamento é fundamentado na ideia de que as mães que precisassem dos serviços deste tipo de instituição seriam incapazes de cuidar de sua prole. O autor afirma ainda que o entusiasmo dos socialistas com a ideia de uma educação desde a infância, fez com que os defensores do sistema capitalista se sentissem ameaçados, o que, conseqüentemente tornou impedida a legitimação social ampla desta modalidade educacional.

As primeiras creches fundadas no país, pelo caráter assistencialista a que suas ações carregavam não eram reconhecidamente vistas como um direito da criança e das classes trabalhadoras. O fato de terem colaborado de alguma forma com as famílias mais pobres, já que de alguma forma permitiram que fossem criadas oportunidades de permanência das mães do mundo do trabalho, não deve deixar de considerar o tipo de atendimento que era proposto àquelas crianças que faziam uso das mesmas.

Neste terceiro período, percebe-se o crescimento das iniciativas por parte das esferas governamentais. O que se coloca em questão, no entanto, é a intencionalidade dessa movimentação. Kramer (1992) aponta que o atendimento à criança era visto como solução para os problemas sociais, como forma de preparar o cidadão futuro e de fortalecer o Estado.

Ainda sobre a responsabilidade pelo atendimento à criança no país, há algumas inconsistências. Kramer (1992, p. 57) afirma que a ênfase recai ora “[...] sobre a iniciativa oficial, ora sobre a particular, ora sobre ambas, ora sobre a própria população”. Essa constatação será de grande valia para análise do objetivo deste estudo.

A década de 1930 foi para a educação de crianças, assim como para os demais níveis da educação escolar, de grande importância. O movimento da Escola Nova, chegado ao país nesta época, foi fortemente influenciado por aquele surgido na Europa e Estados Unidos no século XIX e também pelas transformações políticas, econômicas e sociais que o país enfrentava. O movimento escolanovista no Brasil figurou um momento de ruptura e transformação do pensamento educacional brasileiro.

O Estado, que se mostrava omissos desde a década de 1920, passou a responsabilizar-se de fato pelo atendimento à educação de crianças, a partir da criação de políticas educacionais. Mesmo tendo assumido a responsabilidade, o Estado permitiu que o poder privado continuasse contribuindo com o aporte financeiro. Kramer (1992) atenta para o fato de que na época, vivia-se um momento dúbio no que se referia ao atendimento educacional da criança, haja vista que ao mesmo tempo em que se reconhecia a importância da educação infantil assumia-se a impossibilidade de torná-la exequível.

A presença da iniciativa privada nas ações do poder público e as dificuldades do setor público em executar suas propostas para a educação de crianças justificavam-se pelas dificuldades financeiras alegadas pelo Estado.

Atenta-se para o fato de que, mesmo abrindo espaço para a participação da iniciativa privada no atendimento educacional destinado à criança, o Estado não permitia que essa participação se desse ao nível das decisões. Kramer (1992) afirma que ficava sob a responsabilidade do poder público a tomada de decisões, ao passo que cabia apenas à iniciativa privada a divisão dos custos e a execução das ações. Mais uma vez o serviço prestado à criança em instituições educacionais era tido mais como um favor dispensado do que como um dever a ser cumprido pelo Estado.

Ainda em 1930, sob determinação do Decreto nº 10.402, foi criado o Ministério de Educação e Saúde Pública do país. Quando da sua criação, o Ministério desenvolvia atividade cuja tônica do atendimento à infância se caracterizava pelos preceitos trazidos da medicina. Tinha-se a ideia de que ações de medicina preventiva, que cuidassem da criança e de sua família fossem resolver os problemas da sociedade, uma vez que era ela, a família, o grande foco dos problemas sociais.

O Departamento Nacional da Criança, criado em 1940 teve por objetivo congrega as ações de atendimento orientado pelos princípios da higiene e da assistência social e educacional para a criança. Kramer (1992) aponta também que, por ter havido escassez de recursos para os trabalhos da assistência social e da educação, as ações desenvolvidas pelo Departamento priorizaram as atividades de assistência médico sanitária. A prioridade dada aos aspectos relativos à saúde pode ser interpretada também pelo fato de que o órgão esteve subordinado ao Ministério da Saúde.

No que tange exclusivamente à assistência educacional prestada pelo Departamento há registro de proposta de criação de Centros de Recreação. A proposta era de que as atividades acontecessem em locais onde se localizavam igrejas católicas e ou batistas e continha no

âmbito a ideia de que a recreação seria capaz de pugnar atitudes na época consideradas anti-sociais.

Nos anos posteriores à criação do DNCr, outros órgãos de atendimento à infância foram criados. Cada um desses órgãos direcionou suas ações para áreas específicas de atendimento, ora substituindo um ao outro, ora agindo de acordo com novas perspectivas e concepções.

Fundado em 1941 o Serviço de Assistência a Menores tinha como meta dirigir os trabalhos relacionados ao amparo judicial e administrativo da infância abandonada. O órgão pretendia tirar a criança da influência familiar, que como dito anteriormente, é vista como o foco do problema da infância, e também proporcionar boa formação cívica. A ideia de criação de uma nação patriota através da educação cívica de crianças estava também presente no bojo das ações desenvolvidas pelo Serviço. Pretendia-se, através da ação conjunta entre órgãos oficiais e instituições particulares e de colaboração gratuita, garantir a formação de cidadãos que viessem a servir à nação. No entanto, apesar do esforço apreendido para realização das ações, o Serviço de Assistência não conseguiu contemplar seus objetivos e foi extinto no ano de 1964.

Depois dessa extinção, foi criada a Fundação Nacional do Bem – Estar do Menor (FUNABEM). Ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social e instituído como órgão normativo e supervisor, a FUNABEM tinha como missão implantar e formular a política do bem estar do menor brasileiro.

Entre os anos de 1942 e 1966, seguindo a tendência burocrática de criação de órgãos para atender a infância brasileira, é instituída a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Com a finalidade de prestar assistência judicial e administrativa à infância, a LBA inclinou suas ações para a proteção à infância e maternidade, atribuindo grande valor às questões referentes à família. A partir do ano de 1946, a LBA passa a operar em alguns centros, tais como creches e hospitais infantis e maternidades.

Também por conta de dificuldades financeiras, a Legião transformou-se em Fundação, passando a se chamar Fundação Brasileira da Assistência. A Fundação foi a instituição que desenvolveu o Projeto Casulo. Essa mudança ocorreu na década de 1960. O projeto tinha por objetivo manter longe da marginalidade as crianças. Por dar mais tempo livre às mães, o projeto entendia que lhes dava maior oportunidade de inserção no mercado de trabalho. Era através de atividades concordantes com a faixa etária da criança e com sua fase de desenvolvimento social, cognitivo, emocional, enfim, de acordo com o seu momento de vida, que o Projeto Casulo pretendia impedir que a criança entrasse na marginalidade. De forma

geral, pode-se dizer que as atividades desenvolvidas no Casulo focalizavam a recreação e a nutrição.

Como pôde ser percebido, até a década de 1970, grande parte das instituições e órgãos fundados em prol do atendimento à infância orientava suas ações para a assistência social e para a saúde. As atividades desenvolvidas para a educação das crianças eram poucas. Contudo é a partir desse período, como salienta Kuhlmann Júnior (1998), que o modelo compensatório de educação começa a ser questionado, e concomitantemente novos movimentos em favor da Educação Infantil começam a surgir.

No ano de 1975, o MEC fundou a Coordenação de Educação Pré-Escolar, a qual anos mais tarde passou a ser conhecida somente como COEPRE. A criação da Coordenação mostra que, sob o olhar do MEC, a necessidade da educação de crianças, ou pré-escolar como na época era chamada, passava a ser reconhecida

O objetivo principal da COEPRE era movimentar e dinamizar as ações que se destinavam à educação de crianças no país, através de cooperação com as Secretarias Estaduais. A coordenação, por meio dessas parcerias, também desenvolvia estudos sobre a situação da infância no Brasil. Apesar de estar inserido num contexto no qual a educação do tipo compensatória começava a ser questionada, Kramer (1992) afirma que o viés dos trabalhos desenvolvidos pela Coordenação foi este.

No documento *Educação pré-escolar: uma nova perspectiva nacional* de autoria do Ministério da Educação (BRASIL, 1975) é posto explicitamente que essa política educacional pretendia desenvolver uma “educação compensatória que lhes permita superar as deficiências ocasionadas pelas condições sociais, nutricionais e culturais em que as crianças viveram até então”. (BRASIL, 1975, p. 22) Em outro momento do documento faz a seguinte ressalva:

Os aspectos de educação, nutrição e saúde serão sempre integrados, tendo em vista sua intercomplementação no desenvolvimento humano, principalmente infantil. As crianças oriundas de meio sócio-econômico e cultural carente estão expostas a doenças infecto-contagiosas e a deficiências físicas e mentais ocasionadas pela desnutrição. Preocupações exclusivas com aspectos educacionais ou nutricionais isolados não tomam a criança como um todo e podem ser inócuos. (BRASIL, 1975, p. 12)

Cabe lembrar que a atual situação da EI no Brasil merece atenção uma vez que diversas ações foram tomadas ao longo dos últimos 30 anos. Ver-se-á que, nas décadas de 1980 e 1990, um grande número de publicações do governo ganha notoriedade. Podem ser indicados desde já como exemplos, o reconhecimento da importância da EI na Constituição

Federal de 1988, a inclusão desta fase na Educação Básica através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e a elaboração dos Referenciais Curriculares Nacionais para EI em 1998.

Mais recentemente, como já citado, vê-se o aumento de matrículas em creches, o movimento em favor da formação para professores da EI em nível superior, novas metas, estratégias e diretrizes para a etapa, através do Plano Nacional de Educação de 2001 e do novo plano, ainda em elaboração. Apesar de estar relacionada à história mais recente do atendimento educacional da criança, nesta dissertação, a situação do atendimento a partir da publicação desses e de outros dispositivos legais e de demais publicações do MEC, serão analisados no capítulo que tratará da legislação educacional para Educação Infantil.

Como foi visto, neste capítulo, o histórico da Educação Infantil e do atendimento à infância no Brasil nos mostra, que assim como acontece em outras instâncias do governo, a criação e extinção de órgãos que prestaram referido atendimento fez-se habitual. Ressalva-se o fato de que nem sempre esses órgãos estavam ligados diretamente ao Ministério da Educação.

A colcha de retalhos de criação e extinção de órgãos fez crescer no país um tipo de atendimento estratificado. Desta estratificação surgiram várias formas de promover a educação de crianças no país, entre elas, podem ser destacadas no texto aquelas que, segundo os estudos de Kramer (1992), se inclinaram a oferecer atendimento seguindo tendências ora assistencialistas, ora médico-higienista e, por vezes, educativas.

Atualmente, os princípios da Educação Infantil seguem um caminho no qual essas vertentes são englobadas. Há, por exemplo, os cuidados assistencialistas, de forma que crianças carentes e suas famílias são assistidas mais diretamente pela escola/governo. Há também o cuidado, como um dos princípios fundamentais da Educação Infantil e há a atenção educacional. A Secretaria de Educação Básica do MEC é o órgão do governo atualmente responsável pela EI no país, definindo políticas para este serviço com o apoio de outros órgãos e secretarias.

A diferença fundamental entre o que ocorria há anos atrás e o que acontece atualmente, no que diz respeito ao atendimento educacional da criança, reside no fato de que, a partilha de responsabilidade tendeu a acarretar a falta de clareza quanto à responsabilização institucional pela educação da criança. Atualmente, no entanto, há um órgão específico que se responsabiliza por esse atendimento. Além disso, pelo que foi visto, a maioria das ações não tiveram real capacidade de atender a demanda de seu compromisso.

A forma pela qual a criança era vista, a concepção de criança dentro dos programas e projetos desenvolvidos ao longo da história também merece atenção. Na maioria deles, percebeu-se que da forma como as atividades e projetos eram propostos a criança era tão somente um ser; um ser desprovido de importância social e de historicidade.

Aliada à discussão sobre a história do atendimento educacional à infância e com vistas a estabelecer as necessárias relações entre a construção de políticas públicas para EI e a repercussão das orientações dos organismos multilaterais, será realizado agora a discussão acerca dos fatores políticos, econômicos e sociais que podem estar relacionados ao desenho das políticas públicas na área educacional em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, notadamente para a Educação Infantil no Brasil.



### **3 TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO CONTEMPORÂNEO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO OU SUBDESENVOLVIDOS**

O discurso da globalização astutamente oculta ou nela busca penumbrar a reedição intensificada ao máximo mesmo que modificada, da medonha malvadez com que o capitalismo aparece na Histórica. [...] O sistema capitalista alcança no liberalismo globalizante o máximo de eficácia da sua malvadez intrínseca. (FREIRE, 1996, p.127-128)

A discussão arrolada neste capítulo tem por objetivo apresentar as principais transformações do mundo contemporâneo e sua relação com a formulação das políticas sociais, especificamente as educacionais, para os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. A análise dessas transformações que dizem respeito ao reordenamento social, econômico e político, consideradas neste trabalho no período a partir da década de 1980, toma como eixos norteadores os fenômenos da globalização, do neoliberalismo e, no caso particular do Brasil, da Reforma do Estado.

Situar esses três movimentos históricos torna-se importante neste estudo, na medida em que o debate maior aqui proposto, do qual faz parte a discussão sobre as políticas educacionais nacionais para EI, mostrará que deles são advindas novas propostas e novas concepções educacionais para a etapa de ensino em questão. Por conseguinte, desses movimentos desencadearam, já na década de 1990, uma série de orientações por parte de organismos multilaterais como UNESCO e UNICEF, que corroboraram para a redefinição do desenho de suas políticas na atualidade, nesse país.

#### **3.1 GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: O CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES**

Os últimos anos do século XX foram marcados por intensas modificações na estrutura econômica, política, social, cultural e tecnológica dos países do mundo ocidental. O movimento da globalização, ou “mundialização do capital” como denomina Chesnais (1996) culminado com a queda do muro de Berlim, imprimiu modificações nas relações locais e

globais de tal forma que as fronteiras nacionais se tornaram tênues suficientemente para que a nova realidade mundial se apresentasse como um caminho único para o desenvolvimento dos países.

A mundialização é o resultado de *dois* movimentos conjuntos, estreitos interligados, mas *distintos*. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de dismantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan. (CHESNAIS, 1996, p. 34, grifo do autor)

O fenômeno da globalização o qual esse trabalho faz referência é aquele que diz respeito aos processos de mudanças principalmente no campo da economia, cultura e política que vieram a nortear a sociedade mundial a partir da década de 1980, dando maior ênfase àquela que se refere aos aspectos econômicos das mudanças que, perpassados pelos processos políticos, formaram o ideário econômico-político mundial da década de 1990. Faz-se imprescindível destacar de qual globalização o trabalho faz referência pelo fato de que para alguns autores localizam em outros momentos da história da humanidade processos que são tidos também como globalização.

A globalização que aqui se fala, no seu sentido mais amplo, se refere às transformações no cenário cultural, tecnológico, dentre outros, mas que ganhou notoriedade e abrangência significativas pela sua ligação com o aspecto econômico. Segundo Ianni (2007, p. 35) “[...] na base da globalização está o desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo”. Sob essa característica da globalização do capital destaca-se ainda o fato de terem sido os mais variados avanços tecnológicos e a grande difusão de informações, conhecimentos e produtos os propulsores do capital mundial, haja vista que o capital se insere nos diversos países, inicialmente, a partir desses meios.

Outra característica bastante marcante desse fenômeno é a separação do mundo em dois grandes pólos opostos que estabelecem uma relação de dependência que, como será visto mais adiante, pode influenciar o tipo de serviços prestados por organizações multilaterais nos países apoiados. A nova divisão “geográfica” do mundo é aquela em que os países desenvolvidos do Norte e subdesenvolvidos ou em desenvolvimento do Sul se relacionam principalmente através de um processo de dependência econômica que beneficia os primeiros.

A princípio a força econômica dos países desenvolvidos pode figurar como principal fator determinante na influência desses países sobre aqueles de economia ainda não

consolidada. Diniz (2001), entretanto, ao discutir o fenômeno da globalização, faz ressalva sobre um dos equívocos mais recorrentes nas análises sobre o mesmo. O autor diz que a visão reduzida do fenômeno ao seu aspecto econômico limita a compreensão de suas relações com questões mais amplas e tão determinantes no processo. Com isto, o papel das forças políticas, a partir da limitação da análise do fenômeno apenas pela perspectiva econômica é visto de modo reduzido. Sobre isso o autor dispõe:

Portanto, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política. A globalização e a pressão das agências internacionais exercem, sim, forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais – suas coalizões de apoio político – tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas. (DINIZ, 2001, p. 14)

Dentro desse contexto as escolhas políticas se tornam de grande importância na determinação de algumas características dos Estados nacionais, tais como soberania e autonomia política as quais, dentre outras, tendem a promover o fortalecimento do Estado diante das demandas de negociação em âmbito internacional. Independente do critério de análise (político ou econômico) escolhido para reflexão sobre a nova divisão mundial vê-se que o fator indissolúvel nesse contexto é a relação de subordinação e dominação que se estabelece entre países do Norte e do Sul.

Diante do cenário construído pela globalização do capital, foi necessário que o sistema capitalista construísse novas estratégias para sua manutenção. Foi neste contexto que o neoliberalismo, entendido como a grande engrenagem que, a partir das disposições de algumas peças tais como a política, a cultura, a educação e principalmente a economia, fez e faz mover a sociedade contemporânea.

Para a compreensão dos caminhos percorridos até a formação do ideário neoliberal faz-se imprescindível a discussão sobre os princípios do Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), do keynesianismo e de sua crise, com brevidade explicativa. Para Torres (1995, p. 112) “[...] o Estado de Bem-Estar Social representa um pacto social entre o trabalho e o capital” desenvolvido após o período das duas grandes guerras como forma de proteção das economias dos países recém-saídos dos conflitos. Sobre o assunto, Esping-Andersen (1991, p. 101) afirma que:

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades

estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.

Com o surgimento do Estado Benfeitor a mudança na função e estrutura do Estado tornou-se inevitável, tornando-o a partir de então responsável pela prestação de serviços de proteção aos cidadãos. Os princípios do Estado do Bem-Estar Social, influenciado pelo pensamento keynesiano combinavam com a ideia de que o Estado era o principal “salvador” da ordem econômica após a crise de 1929. As relações entre Estado e as políticas econômicas e sociais para o economista inglês Keynes eram necessárias na medida em que através da proteção social o Estado conseguiria reerguer a economia haja vista a provável movimentação e arrecadação financeira.

Draibe e Henrique (1984) corroboram com esse pensamento uma vez que tecem a seguinte afirmação:

A maioria das economias capitalistas experimentou no pós-guerra um crescimento econômico sem precedentes, aliado à expansão de programas e sistemas de bem-estar social. Para a maioria dos analistas, ocorreu uma parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais. Teria havido mesmo um "círculo virtuoso" entre a política econômica keynesiana e o *Welfare State*: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social, que amenizam tensões e, no terceiro momento, potencializam a produção e a demanda efetiva. (DRAIBE; HENRIQUE, 1984, p. 1, grifos do autor)

Sobre a teoria de Keynes e sua relação com o desemprego e o desenvolvimento econômico Bianchetti (2001, p. 24, grifos do autor) discorre:

A teoria econômica desenvolvida por Keynes, que deu um novo sustento ao modelo do Estado Benfeitor a partir da chamada *Grande Depressão*, sustenta como um de seus pilares básicos a ideia de que o Estado deve intervir na economia de mercado com o fim de diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção.

A teoria keynesiana versava sobre a forma de resolver os problemas do desemprego causado pela crise, através da intervenção do Estado. O caráter intervencionista do Estado até então era tido como um fator positivo já que colaborava com o desenvolvimento do mesmo. No entanto, com o desenvolvimento da economia capitalista e sob a influência de fatores de

ordem econômica e política o Welfare State, começou a entrar em crise. Essa crise desencadeou a necessidade de reforma dos Estados relacionados a esse movimento, com vistas a atender as novas demandas emergentes. Coloca-se neste contexto o retorno dos ideais do liberalismo econômico clássico, agora “readaptados” à situação contemporânea, sob a denominação de neoliberalismo. O neoliberalismo se constituiu na doutrina econômica e política que influenciou principalmente a redefinição da função do Estado e da economia mundial.

Antes de discorrer sobre os princípios e características do neoliberalismo, faz-se necessária uma breve revisão das bases conceituais do liberalismo. Azevedo (2004) diz que o termo liberalismo pode apresentar três significados que contemplam um determinado modelo de sociedade formulado a partir de fatores condicionantes tais como o social, o político, o econômico e o cultural. Segundo a autora o liberalismo pode ser compreendido como concepção do mundo ou filosofia, como uma teoria política e também como uma teoria econômica, elementos que juntos formam a tríade comentada acima.

O liberalismo do qual interessa a discussão nesse trabalho é aquele que se apresenta como uma teoria econômica e política na medida em que seus princípios, adaptados à nova realidade, reverberaram no século XX e XXI, de forma que constituiu a base das relações de poder e mercado atuais. Entre os princípios que mais se destacam dessa doutrina está a defesa da propriedade privada, da liberdade econômica e individual e da participação reduzida do Estado na economia.

A culminância da crise do modelo econômico keynesiano e do Estado do Bem-Estar Social na década de 1970 fez com que os princípios do liberalismo econômico do século XVII e XIX, ressurgissem sob a forma do neoliberalismo proposto por Friedman. Assim comentam Costa, Araújo e Mendes (2010, p. 4):

O neoliberalismo ganhou força e visibilidade no cenário político mundial, a partir da eclosão da crise do petróleo em 1973, que causou um quadro de instabilidade na economia mundial, época em que se desencadeou no mundo capitalista profunda recessão, baixas taxas de crescimento e elevada taxa de inflação. Para os defensores desse sistema a crise era consequência do modelo do Estado de Bem-Estar Social, no sentido de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento.

Dentro da discussão dos princípios do modelo neoliberal há alguns aspectos que não podem deixar de ser mencionadas. As concepções de indivíduo, de sociedade, de Estado, de mercado e de políticas sociais e educacionais são alguns deles. O modelo neoliberal trouxe

conseguiu algumas prerrogativas fundamentais que lhe diferenciou e ao mesmo tempo aproximou das formas de relação entre Estado, mercado e sociedade anteriores. São algumas particularidades que caracterizam o modelo:

- Defesa dos princípios da economia capitalista;
- Abertura da economia nacional;
- Privatização de empresas estatais.

Uma das características mais acentuadas do neoliberalismo é a diminuição da intervenção do Estado na economia, com a conseqüente construção de um “Estado mínimo”. “Na verdade, a idéia de *Estado mínimo*, significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital”. (FRIGOTTO, 1995, p. 84) O mesmo autor ainda diz que:

A idéia-força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desta idéia-chave advém a tese do *Estado mínimo* e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito a estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos, etc. (FRIGOTTO, 1995, p. 83-84, grifos do autor)

Além da crise do modelo do Estado do Bem-Estar Social, na década de 1980 pode ser percebida também forte influência do Banco Mundial na política econômica. Principalmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento do eixo Sul, o cenário de crise fiscal fez com que o Banco traçasse estratégias e programas com vistas a promover o ajuste fiscal. Esses programas, norteados pelos princípios liberais corroboraram para o desenvolvimento do processo de reestruturação do Estado nesses países. No campo das políticas sociais o neoliberalismo promoveu modificações no que tange à responsabilização do Estado na prestação dos serviços aos cidadãos.

O panorama traçado a partir da década de 1970 aqui foi o arcabouço basilar para que se iniciasse o processo de Reforma do Estado através de políticas governamentais de caráter neoliberal e das premissas do fenômeno da globalização. Para que os processos de reestruturação dos Estados seguissem um padrão orientador, no ano de 1989 foi acordado o denominado Consenso de Washington, que significou uma série de decisões tomadas pelos países signatários com consentimento dos organismos multilaterais e dos países de economia desenvolvida. Essas políticas de cunho neoliberal foram compreendidas da seguinte maneira:

Um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes. (WILLIAMSON, 1990 apud SOARES, 2003, p. 19)

Poder-se-á perceber a partir das discussões que seguem, que o Brasil, membro partícipe do grupo de países do eixo Sul, vai reorganizar sua estrutura administrativa, política e financeira mais notadamente a partir da década de 1990 com bases nos princípios acima descritos.

### 3.2 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E SUA REPERCUSSÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Seguindo a tendência de outros países da América Latina que, para superarem as crises e dívidas internas aderiram ao Programa de Ajuste Estrutural, sob orientação das agências multilaterais entre as décadas de 1980 e 1990, o Brasil se tornou signatário do pacto velado das políticas neoliberais. Neste caso, foi a partir da década de 1990, no governo do então presidente Fernando Collor de Melo que os princípios da Reforma do Estado começam a ser incorporados para que no governo de Fernando Henrique Cardoso eles fossem implementados, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que iria nortear o processo brasileiro.

No país, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo MARE, tendo à frente seu então ministro Luis Carlos Bresser Pereira, delineou as diretrizes para operacionalização da reforma e construiu seus objetivos. Foram eles:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.

- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. (BRASIL, 1995, p. 45)

Segundo Luis Carlos Bresser Pereira (1997), a reforma do Estado envolve quatro aspectos básicos interdependentes e distinguíveis. São eles: a delimitação do tamanho do Estado, a redefinição do seu papel regulador, sua capacidade de governança e sua governabilidade. À luz de Diniz (2001), Costa, Araújo e Mendes (2010) e da análise do próprio PDRA, percebeu-se que a junção desses aspectos determinará o que de fato se denomina Reforma do Estado, uma vez que no senso comum, o processo de reestruturação é analisado não raramente apenas no seu aspecto mais notável: o da reforma econômica. Ademais, segundo os autores referidos, os objetivos propostos pelo PDRAE deixam claro que galgar mais eficiência para a máquina administrativa era objetivo e resultado esperado da reforma.

A análise de Pereira sobre a Reforma do Estado nos Cadernos do MARE versa a respeito desses quatro aspectos enunciados. Quanto a delimitação do tamanho do Estado, Pereira (1997, p. 22) coloca que “[...] reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas”. Podem ser compreendidas como algumas das atividades exclusivas do Estado o poder legislativo, a promoção do desenvolvimento econômico e garantia da estabilidade da moeda nacional.

Das atividades que não são exclusivas do Estado, que estão no campo de sua atuação social e política, mas que também podem ter seu controle exercido pela sociedade civil, estão aquelas relacionadas à educação, saúde e cultura. Para o atendimento da demanda desses serviços, no processo de reforma foi criada a publicização, que diz respeito à transferência dessas obrigações para o setor público não-estatal, uma terceira e importante forma de propriedade do sistema capitalista. Pereira e Grau (1999, p. 2), em análise posterior afirmam que “O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por ‘terceiro setor’, ‘setor não-governamental’, ou ‘setor sem fins lucrativos’”, ou seja, é o setor onde estão inseridas as fundações, ONGs e demais associações sem fins lucrativos.

A redefinição do papel regulador do Estado é outro aspecto fundamental no seu processo de reestruturação. A desregulamentação, seja ela do controle de qualidade de bens e produção, seja ela da proteção social ou da economia, tornou-se mais presente a partir do processo de reforma. A proposta, no que tange à regulação do Estado, é que a mesma diminua, não que cesse.



Os dois últimos aspectos basilares na discussão sobre a Reforma do Estado são a governança e a governabilidade. Enquanto a governança diz respeito à capacidade tanto administrativa quanto financeira do governo de operacionalizar suas decisões a governabilidade se refere à capacidade política do Estado, expressa através do grau de legitimidade de sua relação com a sociedade. Distintos, porém complementares esses dois aspectos foram fundamentais para a reestruturação estatal. Em síntese, pode afirmar que “um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar e, no entanto, pode governar mal por faltar a capacidade da governança”. (PEREIRA, 1997, p. 39)

É evidente que, a concepção de Estado da qual o PDRAE coaduna, não é mais aquela na qual o mesmo era tido como principal responsável pelo setor econômico e social do país. No documento do MARE a função do Estado é redefinida de forma que o mesmo passa a se apresentar não como responsável imediato, mas como regulador e promotor dos direitos sociais e do desenvolvimento econômico do país.

Apesar da firme estruturação do PDRAE, a proposta do MARE, sob a ótica de alguns autores, não foi operacionalizada com a eficiência desejada por seus idealizadores. Diniz (2001, p. 20), por exemplo, diz que:

[...] a proposta do Mare não alcançou o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, bem como os vícios do passado. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária.

Avançando um pouco a discussão, Jani Alves da Silva (2006) analisa que no Brasil, o reordenamento político advindo da Reforma, passa por duas etapas: a descentralização e a focalização.

A descentralização pode ser entendida de forma geral, como um processo de transferência de responsabilidades através de políticas públicas que motivadas por questões de ordem internacional (que visavam o ajuste de políticas para atender as necessidades do capitalismo) fez com que, no Brasil, a incumbência por certas ações e projetos educacionais fosse transferida para estados e municípios.

A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços - ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes - para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade

política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. (FALLETI, 2006, p. 62)

A realocação de responsabilidades se expressa principalmente na medida em que o Estado assume não ser o único responsável em suprir as suas obrigações, em especial as sociais, fazendo com que outros órgãos e entidades passem a operacionalizar e coordenar ações, programas e projetos que antes eram de sua inteira responsabilidade. Prova disto são as interferências de órgãos internacionais nas mais diversas áreas na política nacional.

No caso brasileiro, a proposta de reforma prevê a descentralização entre os entes federados e dentro deles, assim como a transferência de serviços para a sociedade, como corolário das orientações do ideário do capitalismo mundial, tendo em vista a redução do papel do Estado na prestação dos serviços e de incorporação das suas políticas aos interesses da acumulação do capital. Tal proposta, seguindo este ideário, vai impulsionar um conjunto de reformas que facilitem a abertura de mercado, privatização da economia, aumento da capacidade administrativa institucional, com o intuito de reduzir custos, maior eficiência dos serviços públicos, envolvimento da comunidade para a solução dos problemas, enfim, descentralização na execução dos serviços. (CUNHA; BARAUNA, 2009, p. 209)

A outra face da Reforma no Estado no Brasil é caracterizada pelo empenho em implementar políticas focalizadoras. Segundo Jani Silva (2006) a “[...] estratégia política da focalização tem o objetivo político de limitar os recursos do investimento público rompendo, assim, com o princípio de universalidade dos direitos e valorizando os programas compensatórios para o alívio (e não o fim) da pobreza”. Corroboram com o processo de focalização as políticas neoliberais que condicionam a aquisição de empréstimos por países da América Latina, resultantes do Consenso de Washington.

No que tange às políticas educacionais, os processos de descentralização e focalização da Reforma do Estado tornam-se fatores determinantes no seu processo de elaboração e implementação, uma vez que, inseridas no contexto das políticas públicas nacionais apresentam-se tão passivas em relação às orientações das políticas econômicas globais quanto às demais políticas.

Incentivadas pelas políticas globais das agências internacionais, as políticas educacionais voltadas para a Educação Infantil no Brasil tenderam a corroborar com a concepção de educação em função da formação de capital humano. Para a Teoria do Capital Humano a capacidade de produção de uma nação, sua economia pode ser aumentada a partir de investimentos em recursos humanos. A educação é desta forma, o principal agente de contribuição para a formação do capital humano.

Um dos principais teóricos que discutem o tema, o economista americano Theodore Schultz (1973, p. 79, grifos do autor) coloca:

EMBORA A EDUCAÇÃO seja, em certa medida, uma atividade de consumo que oferece satisfações às pessoas no momento em que obtém algum tipo de educação, é predominantemente uma atividade de investimento realizado para o fim da aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como um agente produtivo. Desta forma, uma parte sua é um bem de consumidor aparentado com os convencionais bens duráveis do consumidor, e outra parte é bem de produtor. Proponho, por isso mesmo, tratar a educação como um investimento e tratar suas conseqüências como uma forma de capital. Dado que a educação se torna parte da pessoa que a recebe referir-me-ei a ela como *capital humano*.

Vale considerar também que as políticas e estratégias de focalização, ao tenderem a criar ações de compensação, de redução da pobreza, colaboram com o ideal de criação de uma educação voltada a suprir desigualdades sociais. A equidade social, obtida através de estratégias de focalização em investimento na educação, em especial, na educação de crianças, integra o ciclo da formação do capital humano.

A reorganização das propostas nacionais para educação a partir da década de 1990 vai contemplar os princípios postos pela Reforma do Estado e pelo neoliberalismo de maneira que, com o financiamento e a orientação de organismos multilaterais, o Brasil começa a reformular suas políticas. Essas, por sua vez, como poderá ser percebido mais a frente, se apresentarão como políticas pobres para os pobres.

A discussão até então arrolada se faz mister na medida em que, a partir da compreensão da maneira pela qual a reestruturação do Estado e seus corolários foram desenhados, torna facilitado o entendimento tanto da inserção de organizações multilaterais na agenda das políticas sociais no Brasil, em especial da educação, e da forma pela qual o ideário que norteia essa influência exercida é aceita e posta em prática. No entanto, esse debate estende-se para além da Reforma do Estado neoliberal e torna indispensável estudo complementar a esse que trata de discorrer sobre a situação da educação dentro do contexto ora apresentado e da atuação das Organizações Multilaterais, principalmente através de acordos feitos com os países.

## 4 ORGANISMOS MULTILATERAIS E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Como os demais atores sociais, os OMs, apesar de seu poderio, participam da arena de negociações da agenda de políticas sociais carregando contradições internas e externas. Quando se consideram as organizações intergovernamentais como atores sociais [...], conhecê-las, estudá-las, pesquisá-las e divulgar estas informações pode tornar-se uma ação política. (ROSEMBERG, 2000, p. 66)

Os Organismos Multilaterais, em especial a UNESCO e o UNICEF, imprimem esforços significativos para desenvolver ações em prol da educação de crianças. A forma como esses esforços se manifesta será vista neste capítulo, que tem por objetivo analisar as concepções e orientações das agências acima citadas sobre as políticas formuladas para a Educação da Infância no Brasil.

Para a compreensão do significado fundamental da presença dessas entidades no país e da relação existente entre suas orientações e concepções e a construção da política educacional para a EI, faz-se necessária breve apresentação da organização que as contém e delas próprias, a partir de uma visão panorâmica de onde se situa sua origem, composição, principais atividades e demais elementos significativos para melhor embasamento e entendimento da discussão posterior.

### 4.1 A UNESCO E O UNICEF: DO SURGIMENTO À PARTICIPAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Uma visão sobre os principais aspectos referentes ao surgimento e participação da UNESCO e do UNICEF no Brasil, torna imprescindível o debate acerca do órgão que às contém, a Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em vista que suas ações são inseridas no contexto ideológico e político em que ela atua. Esta Organização, uma agência política de dimensão internacional e de participação comum a todos, foi criada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial.

Fundada com objetivo de asseverar a paz e a segurança entre as nações, de promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental mundial além dos direitos humanos, a

instituição é composta atualmente por 192 países membros, dentro os quais o Brasil, que figura ainda como um dos cinquenta e um países membros fundadores.

Os países-membros são organizados a partir da Carta das Nações Unidas. O documento publicado em 1945 versa, entre outras coisas, sobre o funcionamento da Organização, os direitos e deveres dos membros além de sistematizar seus desígnios.

#### ARTIGO 1 - Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns. (CARTA..., 1945)

Vale destacar, que a criação da Organização se insere no quadro de ações em prol da garantia dos direitos humanos que caracterizou o pós II Guerra Mundial. Os direitos humanos, enquanto aspectos constituintes da política internacional, além de serem discutidos na Carta das Nações Unidas, estão presentes também na carta do Tribunal de Nuremberg (1945-1946), na Declaração dos Direitos Humanos (1948) e na Carta Internacional dos Direitos Humanos (1966).

Norberto Bobbio, cientista político e jurista, coloca que o percurso histórico da formulação das declarações de direitos humanos pode ser dividido em três fases. A primeira fase dos direitos humanos pode ser encontrada na filosofia, que discorria sobre a ideia jusnaturalista de John Locke que afirmava ser o estado de natureza (homens livres e iguais) real do homem e não o civil.

A segunda fase da formação de direitos é caracterizada pela passagem da ênfase teórica (fase filosófica) para a prática, onde o direito é realizado através de instrumentos normativos, tais como a Declaração dos Direitos dos Estados Norte-Americanos e depois da Revolução Francesa. Para Bobbio, esta fase não trazia a universalidade dos direitos humanos, visto que discorria sobre o direito do cidadão, visto como membro de um estado particular.

A terceira e última fase é marcada pela universalização dos direitos humanos expressa pela Declaração da ONU de 1948. Com a Declaração, o homem passa a ter seus direitos garantidos independente do seu território de origem ou moradia além de ter sua proteção, inclusive contra o Estado, efetivada e não apenas reconhecida.

A Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem os próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre. (BOBBIO, 1992, p.34)

A colocação de Bobbio faz inferir que é *sui generis* à Declaração, a necessidade de atualizar-se de acordo com as demandas. Desta forma, apreende-se que a natureza da Declaração está mais alinhada a uma perspectiva de devir, de dinamicidade do que ao imobilismo e condensamento. O devir da Declaração, entendido como sua proliferação, pode ser percebida na formulação de outros documentos e mecanismos de garantia dos direitos do homem.

No caso da EI, a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 representa uma extensão qualitativa, uma dimensão particular dos direitos humanos. Alguns dos direitos da criança arrolados pela Declaração são:

- Direito à igualdade sem distinção de raça, religião ou nacionalidade;
- Direito à educação e cuidados especiais para a criança deficiente física ou mentalmente;
- Direito à educação gratuita e ao lazer infantil;
- Direito a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

A Declaração, adotada pela Assembléia Geral da ONU, prova que a pauta dos direitos humanos se tornou uma de suas principais prioridades. Reis assim colabora com esta afirmativa : “[...] de fato, podemos afirmar que a retórica dos direitos humanos tornou-se tão forte que as mais diversas propostas políticas tentam de alguma forma expressar sua proposta em uma linguagem compatível com os direitos humanos.” (REIS, 2006, p. 40)

No que se refere à estrutura, a Organização é disposta da seguinte forma:

Figura 2: Órgãos que compõem o Sistema das Nações Unidas



Fonte: ONU Brasil (adaptada pela autora)

As informações colhidas sobre a estrutura e funcionalidade dos órgãos que compõem a ONU permitem perceber que seus ideais iniciais de promoção da paz e segurança internacional expandiram-se a ponto de a Organização desenvolver trabalho em diversas áreas e de acordo com fins diferentes destes.

Na verdade, freqüentemente se observa uma confusão quanto à natureza da Organização das Nações Unidas e suas finalidades. É certo que a promoção da paz constitui o objetivo básico da organização, todavia a entidade não se constitui num tribunal arbitral internacional, mas sim numa instância diplomática multilateral. (SATO, 2003, p. 163)

Além desses seis órgãos principais, o Sistema das Nações Unidas no Brasil é formado por outros organismos, como Fundos, Agências Especializadas e Programas e Comissões Regionais que mesmo estando ligados à Organização possuem orçamentos, administração, regras, metas próprios e atuam em áreas específicas. Entre os organismos das Nações Unidas que atualmente possuem escritório no país estão o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Sendo objeto de estudo deste trabalho a compreensão dos reflexos das orientações de dois destes órgãos para a formulação das políticas de Educação Infantil no Brasil, cabe dissertar sobre alguns aspectos fundamentais do UNICEF e da UNESCO antes de analisar suas concepções sobre a Educação Infantil.

O histórico do Fundo das Nações Unidas para Infância no Brasil se confunde com a trajetória da própria ONU, visto que foi a partir do ano de 1950, através das atividades do Fundo que a Organização passou a atuar com a educação no país. Fundado em 1946 pela Assembléia Geral da ONU e com a função de proporcionar apoio em caráter emergencial às crianças de países devastados pela Segunda Guerra Mundial, o Fundo foi no ano de 1953 promovido a membro permanente das Nações Unidas.

Assim como nos países da Europa pós Segunda Guerra Mundial, no Brasil o UNICEF começou a sua atuação em caráter emergencial, através de ações assistencialistas voltadas à nutrição infantil. Essas ações estavam relacionadas com as atividades desenvolvidas pelo Fundo nos países da Europa, Ásia e do norte da África, no período de 1946 a 1950. O apoio expressava-se através de realização de campanhas de vacinação infantil e de distribuição de alimentos, vestimentas e medicamentos. Segundo Kramer (1992, p. 75) este período é conceituado de “Período de Ajuda de Emergência”.

A partir de 1950 e durante toda a década as atividades desenvolvidas em cooperação com os projetos governamentais nacionais visavam ao atendimento à infância nos setores de nutrição, educação e saúde; com maior destaque às atividades do campo de nutrição e saúde. A demanda da época era por programas e projetos que combatessem a desnutrição e as doenças do aparelho intestinal, principal causa da mortalidade infantil.

No âmbito educacional, no contexto das políticas públicas, a Campanha Nacional de Merenda Escolar, instituída pelo Decreto nº 37.166 de 31 de março de 1955 pelo Ministério da Educação e Cultura apareceu como o principal programa de cooperação entre a entidade e o Governo brasileiro. O Decreto dispõe:

**Art. 2º** Cabe à Campanha de Merenda Escolar, dando cumprimento ao que dispõe o item 3º, alínea *b*, do art. 2º do Regimento aprovado pelo Decreto nº 34.078, de 6 de outubro de 1953:

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis. (BRASIL, 1955, p. 1)

Na década de 1960, a forma como o Fundo estipulava suas ações ganhou novo direcionamento uma vez que começou a tomar como ponto de partida a análise da situação da



criança no país, realizada em colaboração com o governo, para somente depois estabelecer as prioridades no atendimento. Nesta época, a cooperação UNICEF – Governo Federal foi estabelecida através da FUNABEM, que fundada em 1964 teve como pretensão formular e operacionalizar a política do bem estar do menor.

A relação se deu na medida em que a FUNABEM, tendo publicado as considerações da conferência do UNICEF sobre “A infância e a Juventude no Desenvolvimento Nacional” em 1965, utilizou o apreendido pela publicação para fazer análise de sua política.

Os programas preventivos foram criados através de convênios entre a FUNABEM e o UNICEF a partir de 1968, visando promover o fortalecimento da família, suas relações comunitárias, a melhoria da sua qualidade de vida e sua participação no processo de desenvolvimento sócio-econômico. A participação do UNICEF foi também significativa no processo de treinamento de pessoal, através de uma série de cursos que reuniram professores, diretores das principais entidades sociais e pessoal ligado ao desenvolvimento e planejamento regional. (UNICEF, 1980, p. 29)

Ainda nesta década, o UNICEF exerceu forte influência no que concerne à elaboração de documentos destinados à educação da infância. Os documentos elaborados pelo Departamento Nacional da Criança tiveram como fonte de fundamentação e inspiração principal a experiência da participação numa reunião do Fundo em Nova York que discutiu a proteção aos pré-escolares em países em desenvolvimento. À época o Departamento participava das reuniões da Junta Executiva do órgão.

Durante a década de 1970, o Fundo direcionou suas atividades para programas que destacavam os aspectos sociais e preventivos do atendimento à infância. A década foi de particular importância para o incremento de ações em prol da criança visto que no ano de 1979 o Fundo celebrou o Ano Internacional da Criança. A proposta básica do Ano Internacional da Criança – despertar uma maior consciência a respeito das necessidades especiais da infância – atingiu um grande impulso no Brasil. Considera-se, inclusive, que a partir deste ano o país entrou na Década dos direitos.

Nos anos seguintes e continuando a trabalhar na mesma perspectiva, os trabalhos desenvolvidos pelo UNICEF persistiam em dar maior atenção ao aspecto nutricional e de saúde do atendimento à criança. A década de 1980 foi marcada também pela criação da campanha Criança Constituinte.

Acompanhando o processo de redemocratização do país, a campanha tinha por objetivo conscientizar os eleitores brasileiros para que os mesmos escolhessem e votassem

em candidatos comprometidos com a causa da criança brasileira. A década de 1980 foi de fundamental importância para a infância na perspectiva de trabalho do UNICEF. Neste período além da campanha Criança Constituinte, que certamente colaborou para a inclusão das necessidades infantis na CF de 1988, o órgão também lançou um dos seus principais projetos de atenção à infância, o Criança Esperança, que sustenta a proposta de fazer arrecadações para apoiar projetos que beneficiam crianças e adolescentes do país.

O UNICEF possui oito escritórios regionais sediados em diferentes estados do país além do escritório nacional, este com sede no Distrito Federal. O foco da ação territorial do Fundo, no entanto, são as regiões Norte e Nordeste – em especial a região do Semiárido – e a região da Amazônia, onde são encontrados os mais baixos indicadores sociais que afetam a população dos centros urbanos, somados aos altos índices de violência. Segundo documento publicado no sítio da internet do UNICEF, atualmente, a atuação da agência tem como um dos objetivos colaborar com a construção de políticas no Brasil.

Assim como o UNICEF, a UNESCO também foi fundada na década de 1940 com objetivos semelhantes ao do Fundo e ao da Organização a que estas duas entidades estão vinculadas. Tendo suas atividades iniciadas em 1945, em âmbito internacional, foi apenas a partir de 1970 que esta agência especializada nas Nações Unidas passou a atuar no Brasil.

A vinda da Organização para o país se insere no contexto de descentralização da execução de suas atividades, umas das formas de contemplar e dar maior legitimidade à participação dos seus Estados-Membros. Foi através do acordo de cooperação técnica firmado com o Governo Federal em 1964 e com o intuito de colaborar como o projeto de desenvolvimento do país que a UNESCO se inseriu no Brasil.

Estes acordos de cooperação, firmados a partir de 1960, são caracterizados, na década de 1980, pelo grande investimento financeiro nacional em implementação de programas internacionais. À época, a contrapartida da Organização se deu através de sua competência técnica, no entanto,

O atual modelo de cooperação internacional defendido pelo Brasil direciona-se, em boa medida, a projetos capazes de fornecer assistência de qualidade aos parceiros governamentais nas áreas de especialização e no desenvolvimento de capacidades, agregando valor aos programas nacionais em conformidade com o mandato específico de cada agência. A UNESCO comprometeu-se a apoiar os esforços das autoridades brasileiras (federais, estaduais e municipais) e, nesse contexto, a Organização optou por instituir uma cooperação que fosse simultaneamente mais estratégica e mais direcionada aos temas de seu mandato e aos desafios atualmente enfrentados pelo Brasil. (UNESCO, 2006, p. 8)

A UNESCO fundamenta suas ações no princípio de democratização dos saberes produzidos pela humanidade, através do seu trabalho de intercâmbio de conhecimento e atua como disciplinador dos compromissos assumidos internacionalmente ao passo que colabora com a elaboração de documentos do tipo convenções, acordos, compromissos, declarações entre outros. O trabalho desempenhado corrobora com o objetivo de promover a paz e o bom relacionamento entre as nações e o desenvolvimento humano mundial. Atualmente a agência é composta por cento e noventa e três Estados Membros e seis Estados Membros Associados, os quais se reúnem com determinada periodicidade para discutir sobre questões relevantes na esfera do mandato da entidade.

Além da Conferência, que é seu órgão supremo, a UNESCO é composta pelos seguintes órgãos: o Conselho Executivo, que se incumbem de garantir a execução dos projetos adotados pela Conferência Geral, o Secretariado que elabora as propostas, formula o projeto e prepara o orçamento bienal dos programas aprovados pela Conferência e pelo Conselho Executivo e as Comissões Nacionais da UNESCO, uma rede singular dentro da entidade que funciona como vínculo entre a sociedade dos países atendidos e a Organização.

Apesar de ter parceiros diversos, no Brasil e nos demais Estados-Membros, os trabalhos se dão, preferencialmente, em cooperação com os governos federal, estadual e municipal. A atuação da UNESCO se dá na abrangência das seguintes áreas temáticas: educação, ciências naturais, ciências humanas e sociais, cultura e comunicação e informação. Questões relativas à qualificação e capacitação de professores, à luta contra as desigualdades no campo da educação, ao direito pela alfabetização, à oferta de uma educação de qualidade e questões referentes ao Ensino Médio, Superior e Técnico são apoiadas tecnicamente pela UNESCO.

Os atuais objetivos estratégicos do programa de apoio à educação nacional e suas linhas de ação versam sobre:

Objetivos Estratégicos, Principais Abordagens e Linhas de Ação:

Objetivo Estratégico 1: Apoiar os esforços nacionais no sentido de atingir os objetivos da EPT quanto ao acesso Universal e Qualidade da Educação

Objetivo Estratégico 2: Contribuir para a geração de conhecimento na Educação

Objetivo Estratégico 3: Prestar cooperação técnica para o fortalecimento das políticas e práticas educacionais.(UNESCO, 2006, p. 56)

No que tange à educação, mais especificamente à Educação Infantil brasileira, a Organização atua no sentido de fomentar ações em prol do desenvolvimento educacional da

criança desde os primeiros anos de vida. É através da elaboração, publicação e tradução de literatura sobre o tema, da realização de seminários, congressos e eventos afins para a discussão e avaliação de dados, programas e políticas para a EI e, principalmente, através da implementação de projetos, que essas ações são concretizadas.

Atualmente, a agência empenha forças no desenvolvimento de dois programas: o Programa Primeira Infância Melhor e o Fundo do Milênio para a Primeira Infância. Enquanto o primeiro deles é operacionalizado no Estado do Rio Grande do Sul, o Fundo do Milênio para a Primeira Infância têm abrangência em diversas cidades de quatro estados brasileiros: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Os programas que tem como finalidade geral contribuir com o setor da Primeira Infância desenvolvem atividades diferentes nos seus locais de atuação. O Programa Primeira Infância Melhor, que “é um programa institucional de ação socioeducativa voltado às famílias com crianças de zero até seis anos e gestantes que se encontram em situação de vulnerabilidade social”, que se materializa através de ações de orientação às famílias das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade, para que as mesmas fomentem o desenvolvimento integral da criança de forma satisfatória. Tais programas se desenvolvem com o apoio das Secretarias de Saúde e de Educação, Cultura, Trabalho e Desenvolvimento Social e das prefeituras municipais e da sociedade em que as atividades são realizadas e se efetivam em encontros semanais, nas casas das famílias ou em espaços comunitários. Além da cooperação técnica da UNESCO, o Programa Primeira Infância Melhor conta com o apoio institucional do UNICEF e assessoria metodológica do Centro de Referencia Latinoamericano para La Educación Preescolar.

Tendo como foco a formação de profissionais que trabalham com a educação e cuidados para a criança, o Fundo do Milênio para Primeira Infância tem como objetivos:

- Promover a melhoria da qualidade da educação infantil nas Instituições e Escolas de Educação Infantil comunitárias, filantrópicas ou públicas, localizadas em áreas de vulnerabilidade social, possibilitando à criança, oportunidades para brincar, aprender e ampliar seu universo cultural, através de vivências que proporcionem uma infância melhor e mais saudável.
- Qualificar o atendimento prestado nas Instituições e Escolas de Educação Infantil através da formação permanente em serviço e em rede de seus(uas) educadores(as) e gestores(as), por 12 meses, totalizando 360h de estudo e de prática.
- Sensibilizar e mobilizar novos parceiros quanto à relevância do investimento público e privado na Educação Infantil, através da implantação de Mesas Educadoras, como uma franquia social. (UNESCO, 200-)

Os serviços de melhoria do atendimento e formação dos profissionais prestados através do programa dão prioridade ao atendimento de instituições e profissionais que lidam diretamente com crianças de baixa renda. O resultado obtido através do trabalho realizado pelo Fundo faz contemplar o primeiro objetivo da Declaração de Dakar (2000), que versa sobre a melhoria na educação e cuidado da criança, em especial as mais vulneráveis e em situação de desvantagem. Assim como acontece com o Programa Primeira Infância Melhor, o programa também é desenvolvido através de parceiras. A Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho (entidade de direito privado sem fins lucrativos) e Gerdau são as parceiras do programa.

Feito o panorama do surgimento e principais atividades desenvolvidas pela UNESCO e UNICEF no Brasil ao longo dos anos, cabe neste momento, arrolar sobre os princípios educacionais construídos e disseminados a partir das grandes conferências e acordos internacionais na década de 1990. O debate servirá de fundamento para posterior análise das concepções e princípios contidos nos documentos publicados pela UNESCO e pelo UNICEF no Brasil e a repercussão destas na política educacional brasileira para crianças de 0 a 5 anos, a ser tratada no capítulo seguinte deste trabalho.

#### 4.2 OS PRINCÍPIOS FIXADOS PARA A EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS, EXPRESSOS NOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE JONTIEM, NOVA DEHLI E DAKAR

Na década de 1990, a política educacional brasileira começa a ser redesenhada a partir dos princípios que passaram a integrar as políticas sociais de maneira geral. Nesta época a reformulação das políticas de Educação Infantil foi perpassada pela influência das políticas internacionais a partir da assunção dos termos de acordos firmados pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento com organismos internacionais. Sob influência dessas políticas, a Educação Infantil passará a ser interpretada numa perspectiva de desenvolvimento e cuidados com a criança.

Afinadas, na opinião de diversos autores, com o ideário neoliberal, as conferências internacionais acima citadas foram realizadas com o objetivo de traçar objetivos, metas e estratégias para a educação no final do século XX e início do século XXI. Dentro desse contexto, ver-se-á a notável presença da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

(CEPAL), da UNESCO, do UNICEF e do Banco Mundial nos principais eventos internacionais dessa natureza.

A CEPAL, por exemplo, se destacou na década de 1990 por publicar os estudos *Transformación productiva com equidad* e *Educación y conocimiento: eje de La transformación productiva com equidad*. Os documentos tratavam da necessidade de adequar a educação às transformações e à reforma em curso e de criar relações entre a educação, conhecimento e desenvolvimento, respectivamente.

Já o Banco Mundial, fundado em 1944, na Conferência de Bretton Woods, orientou sua atuação na década de 1990 para o apoio financeiro a projetos e programas e para a concessão de empréstimos mediante condicionalidades. As ideias e estratégias do Banco para a educação são de forma geral concordantes com as das demais organizações multilaterais, apesar do fato de ter sua perspectiva de análise e seu interesse fundamentados em colaborar com a educação de países pobres a partir do critério econômico.

Através das Conferências Internacionais de Educação, os ideais das agências internacionais para a educação começaram a ser cumpridos. Os acordos eram a maneira pela qual esses ideais se materializavam em termos de compromissos dos países signatários. Para a discussão contida nesse trabalho, serão destacados os três principais acordos realizados no período: a Declaração de Jontiem (1990), a de Nova Dehli (1993) e a de Dakar (2000).

O primeiro dos acordos se constituiu na Declaração Mundial de Educação para Todos, firmado em 1990, em Jontiem-Tailândia, por ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos. Financiada pela UNESCO, pelo UNICEF, PNUD a conferência contou com a participação de diversos profissionais da educação, além de ONGs, associações, representantes de governos e outras agências internacionais. Ao todo, foram cento e cinquenta e cinco países que assinaram a Declaração, dentre eles, o Brasil.

Na Declaração esses países se comprometeram em assegurar Educação Básica, de qualidade, para todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, a estratégia lançada, foi a garantia das necessidades básicas de aprendizagens, as NEBAs, que, segundo o artigo primeiro da Declaração:

[...] compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões

fundamentadas e continuar aprendendo. (DECLARAÇÃO Mundial..., 1990, p. 4)

Nesse mesmo artigo é feita ainda a ressalva de que a forma de conseguir o alcance dessas NEBAs sofre variação a depender do país, da cultura e do passar do tempo. Além de orientar a tentativa de garantir a Educação Básica para todos, Jontiem, segundo Rosa Maria Torres (2001) se destacou por também ter sido uma tentativa de renovar a visão e o alcance da Educação Básica. Todavia, o mesmo cuidado não é notado quando o foco da análise passa a ser a própria concepção de “necessidades básicas de aprendizagem” e suas implicações. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), afirmam que “[...] alguns autores compreendem o conceito NEBA em sua função ideológica de indicar a natureza do ensino a ser ministrado”.

Na discussão sobre as necessidades, Rosa Maria Torres aponta que:

Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem pode ser interpretado como um compromisso menor, visando a garantir à população alguns conceitos elementares que lhe permitam enfrentar problemas práticos relacionados à sobrevivência, ao imediato, ao âmbito da vida contínua e local. (TORRES, 2001, p. 26)

À luz da análise de Torres, R. (2001) e de Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), pode-se depreender que essa renovação da concepção da Educação Básica trazida através da Declaração se mostrou dúbia e, no caso brasileiro, insuficiente para o cumprimento do objetivo maior desse documento. Dúbia porque, da leitura da Declaração, compreende-se que a Educação Básica, da forma como é posta, não diz respeito somente àquela educação oferecida em instituições escolares, mas, também, aquela que pode ser proporcionada na família e na comunidade. É ambígua também porque não esclarece sobre qual a etapa (Educação Infantil ou Ensino Fundamental e/ou Médio) a qual o conceito se refere, fato que dá margem a diferentes interpretações e logo, diferentes operacionalizações. No caso brasileiro, a garantia à Educação Básica se dá através da garantia do acesso ao Ensino Fundamental, conforme a legislação em vigor.

Além disso, essa visão “ampliada” de Educação Básica, como denomina Torres, R. (2001), guarda diferenças fundamentais daquela que até então vigorava na legislação brasileira. A Educação Básica dirigida para crianças, jovens e adultos, que começa desde o nascimento e perpassa toda a vida do indivíduo, que se realiza dentro e fora da instituição escolar e que é de responsabilidade não somente do Estado, mas, também, da sociedade,

caracteriza esse conceito ampliado advindo de Jontiem e que foi posteriormente conceituada na LDBEN de 1996.

O fato de reconhecer a aprendizagem desde o nascimento mostrou-se de grande relevância na época para a Educação Infantil, uma vez que pôde deixar abertura para o entendimento da necessidade de repensar o papel das creches, dos seus serviços e da educação de crianças menores. Num dos seus artigos a declaração reitera essa ideia e acrescenta dizendo que “[...] isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que desenvolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado”. (DECLARAÇÃO Mundial...,1990, p. 8)

É indiscutível a importância da família e da comunidade, em especial, para o bom desenvolvimento da educação seja ela de crianças ou de jovens e adultos. Contudo, o que se coloca em questão é a forma como esse envolvimento é proposto e principalmente a forma como a responsabilidade pela educação escolar é passada para os mesmos. Famílias e comunidades devem participar do processo, mas a partir da clarificação dos limites e possibilidades seus e da instituição escolar.

Importante é destacar que, apesar de na Declaração ser amiúde utilizado o termo “educação primária”, o mesmo não faz referência à educação de crianças, mas, sim, ao Ensino Fundamental. No documento são colocadas algumas dimensões as quais os países devem estar em consonância quando da formulação de suas metas para a década de 1990. Dentre elas, está uma que trata especificamente da educação de crianças quando orienta que deve haver preocupação com a “expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências”. (DECLARAÇÃO Mundial..., 1990, p. 16) É o único momento na Declaração em que é colocado explicitamente algo que se refira unicamente à Educação Infantil.

É possível notar também que, em diversos momentos do texto da declaração, expressões como “desenvolvimento infantil” e “primeira infância” são utilizados, quase sempre, para tratar de questões que tangem a educação de crianças. Ver-se-á com maior cuidado em capítulo posterior desse trabalho que a utilização desses termos corroborou para redefinir ideológica e politicamente as diretrizes para EI nos países em desenvolvimento, no caso do Brasil, propalada principalmente pela UNESCO.

Na Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos de 1993, os nove países considerados em desenvolvimento, reiteram o compromisso firmado em 1990. Na Declaração, dentre outras coisas, é reconhecido que nesse grupo de países é necessária a criação de



alternativas criativas dentro e fora dos sistemas formais para o alcance da qualidade da educação. Esse reconhecimento e disponibilidade de esforço tornaram ainda mais explícita a tendência em tentar resolver os problemas educacionais em países em desenvolvimento através de projetos, programas ou políticas não formais.

Rosemberg (2002) ao analisar três momentos da história da EI brasileira através das suas políticas públicas e sua relação com os organismos multilaterais destaca alguns aspectos que são predominantes nos modelos de EI propostos para países que a mesma autora chama de subdesenvolvidos, aspectos estes que coadunam com as premissas acordadas em Jontiem. Segundo a autora, elaborados e divulgados de forma gradual pela UNESCO e pelo UNICEF estes aspectos são:

- 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. (ROSEMBERG, 2002, p. 34)

A literatura mostra que, tanto os países que aqui estão sendo considerados como em desenvolvimento como os chamados de subdesenvolvidos pela autora fazem parte de um mesmo grupo, no qual as principais características são a alta taxa populacional e o baixo ou médio desenvolvimento humano. Da Declaração, destacam-se ainda dois itens que dizem respeito diretamente à educação de crianças. No primeiro deles, os países que sobrescrevem tal documento reconheceram que para o sucesso no cuidado e desenvolvimento das crianças pequenas, os programas educacionais deviam ser elaborados de forma a agregarem ações complementares e convergentes com participação da família e da comunidade.

No outro item a Declaração trata de tornar ciente a garantia do direito da criança a uma vaga em escola ou “programa educacional adequado às suas capacidades” sem que lhe seja negado esse direito por qualquer motivo que seja, respeitando os direitos conclamados na Convenção sobre os Direitos da Criança. A crítica que se faz aqui diz respeito ao ideal educacional proposto na Declaração. No documento foi feita uma distinção entre escola e programa educacional sem que necessariamente fosse realizada diferenciação ou possíveis aproximações entre as duas formas de oferta de educação. Essa falta de distinção deixa

margem para que a educação das crianças nesses países possa ser ofertada em instituições fora do sistema educacional, tanto fisicamente quanto pedagogicamente. Outra questão que se impõe nesse momento é a também falta de explicação do que sejam as “capacidades” relatadas.

A falta de definição dessas capacidades pode permitir que seja também implementado um tipo de educação para as crianças desses países que se diferencie daquela proposta para países desenvolvidos. Questiona-se então, se as crianças desses países são menos capazes que as dos demais países, e em que termos essa capacidade é pensada.

À primeira vista, e talvez por tratar da educação de países em desenvolvimento, o recorte que é feito na proposta com vistas à adequação dos programas em termos de capacidade permite inferir que a condição social, econômica e cultural na qual o educando esteja inserido pode influenciar as propostas no que diz respeito à construção de uma educação de qualidade. Neste íterim o que se coloca é a adequação dos programas à realidade de seus beneficiários não deve interferir no princípio de igualdade de oferta e qualidade da educação oferecida neles.

A idealização de propostas que visem a garantir educação para todos e de qualidade, desta forma, não impossibilita que sejam respeitadas as diferenças culturais, sociais e econômicas dos educandos. A equidade desejada através da educação para todos deve dizer respeito à igualdade nos padrões de qualidade no atendimento educacional. As diferenças lingüísticas, econômicas, regionais entre outras dos educandos não devem ser desta forma, critério de padronização de atendimento, uma vez que a educação para todos deve reconhecer essas diferenças e trabalhar pela equidade no atendimento de forma democrática.

Ainda, seguindo os preceitos dos acordos firmados e reuniões ocorridas na década de 1990 e visando garantir o maior alcance da política educacional internacional, no ano de 2000, a Cúpula Mundial de Educação, comprometeu-se a garantir o alcance dos objetivos e metas da Educação Para Todos (EPT). Na reunião realizada em Dakar-Senegal foi assinada mais uma declaração pelos países presentes. Na Declaração de Dakar são postos os seguintes compromissos a serem alcançados:

- a) expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente, para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
- b) assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015. (DECLARAÇÃO de Dakar, 2000, p. 2)

Percebe-se que no documento de Dakar não há nenhuma diferença substancial em relação às propostas estabelecidas nas declarações anteriores. Esse fato mostra que os objetivos traçados principalmente em Jontiem não lograram o êxito esperado fazendo com que se tornassem necessários novos acordos, reiterando o compromisso já posto anos atrás. As contradições entre o sistema econômico da época e as propostas educacionais no caso brasileiro podem ter contribuído, entre outros fatores, para que os objetivos de Jontiem não tivessem sido cumpridos, uma vez que, ao mesmo tempo em que internacionalmente se proclamou a necessidade de investimento na educação, na década de 1990, o governo brasileiro dedicou orçamento exíguo, tanto para o setor da educação quanto para as demais áreas sociais.

Na Declaração de Dakar a importância de se cumprir os objetivos de Educação para Todos é remetida ao também compromisso internacional de combater a pobreza nos países pobres do mundo. Estabelecendo uma relação de dependência entre o sucesso da política de Educação para Todos e a política de redução da pobreza é posto que o não cumprimento do primeiro desses objetivos levaria, também, ao não cumprimento das metas internacionais e nacionais de redução de pobreza. Desta perspectiva de análise, pode-se compreender que a educação era vista como um mecanismo salvacionista, como aquela que tem a capacidade de intervir e melhorar as diversas áreas da vida social.

No acordo de Dakar, a importância que é dada à educação faz inferir que a mesma se encontra sempre em posição de subserviência em relação aos outros setores, como pode ser visto no fragmento da Declaração a seguir:

A educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI. Não se pode mais postergar esforços para atingir as metas de EPT. As necessidades básicas da aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência. (DECLARAÇÃO de Dakar, 2000, p. 2)

Outro aspecto que merece destaque é a reiteração da necessidade da presença dos organismos multilaterais, em especial da UNESCO e do BIRD, na efetivação desses acordos. No acordo de 1993, por exemplo, convocam-se os colaboradores internacionais para que aumentem “[...] substancialmente o apoio prestado ao nosso esforço de ampliar nossas capacidades nacionais em benefício da expansão e melhoria dos serviços de educação básica”. (DECLARAÇÃO de Nova Delhi..., 1993, p. 2)

Com o que foi posto até então, pode-se perceber que a Educação Infantil, diante dos acordos internacionais não recebe tanta atenção quanto o Ensino Fundamental.

No entanto, o movimento que se originou a partir da realização desses acordos que será tratado no decorrer deste trabalho, mostrará que os Organismos Multilaterais em estudo se dedicaram a analisar a situação e formular propostas e ações para a EI nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, tomando como eixo norteador as decisões dessas declarações. Faz-se então imprescindível nesse momento, uma discussão sobre as concepções acerca da EI presentes nos documentos publicados no Brasil, sob a responsabilidade desses organismos, os quais podem orientar na construção das políticas educacionais.

#### 4.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL PARA A UNESCO E O UNICEF: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS?

Da análise vista até o presente momento, pode-se perceber, que a partir das recomendações, objetivos e metas propostas em acordos internacionais para a educação, tanto a UNESCO quanto o UNICEF, se inserem no planejamento educacional do Brasil de forma bastante significativa. A análise dos documentos publicados por estas agências permite identificar suas concepções e impressões no que diz respeito à educação de crianças em países em desenvolvimento, como o Brasil.

No que tange às publicações da UNESCO para a Educação Infantil, neste estudo, serão analisadas quatro delas, das quais, consegue-se extrair a essência da política do órgão para a referida etapa da Educação Básica. Ressalta-se que essa pesquisa, a qual não tem a pretensão de analisar todas as publicações da UNESCO nem do UNICEF sobre o assunto, foram escolhidas aquelas que representam melhor as concepções e propostas de tais entidades, a partir de uma visão geral sobre o acervo que se conseguiu disponível para a realização deste trabalho. Sendo assim, as publicações da UNESCO selecionadas foram: *Os serviços para crianças de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas*, *Financiamento da educação infantil : perspectivas em debate*, *Educação e cuidado para a primeira infância: grandes desafios* e *Políticas para a primeira infância: notas sobre experiências internacionais*. Acrescenta-se que os dois últimos documentos, apesar de não se referirem especificamente à realidade

brasileira foram escolhidos por fazerem parte da política do órgão em colaborar com a educação de crianças no país, através de suas publicações.

Em *Os serviços para crianças de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas* a UNESCO apresenta um diagnóstico dos serviços para primeira infância no país e ressalta a esperança de que “[...] a disseminação deste estudo possa contribuir para a superação dos desafios que se impõem ao cumprimento do compromisso assumido, em Dakar, de dar acesso às crianças pequenas a experiências educacionais de qualidade”. (WERTHEIN, 2004, p. 8)

A publicação apresenta, inicialmente, os principais serviços de atendimento de crianças de 0 a 6 anos no Brasil. Os serviços de responsabilidade dos Ministério da Saúde (Atenção Primária a Saúde e Assistência Hospitalar), Educação (Creches e Pré-escolas) e da Previdência/Assistência Social (Apoio a criança e ao adolescente/abrigo e Apoio a pessoa portadora de deficiência) são os mais destacados. São listados ainda os serviços de Benefício de Prestação Continuada, do Ministério da Assistência Social, o Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde e o Programa Alimentação Escolar do Ministério da Educação.

A partir de um diagnóstico baseado em dados do IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), MEC e foi feita, nesse documento, análise sobre a situação do acesso aos serviços para crianças de 0 a 6 anos de onde conclui-se, dentre outras coisas, que na época em que a pesquisa foi realizada havia grande desigualdade de acesso a creches e pré-escolas quando o parâmetro de análise era a renda familiar, dados que corroboraram com outros que mostram que grande parte das crianças na referida faixa etária atendidas por essas instituições de ensino são provenientes de famílias pobres. Outros critérios referentes ao atendimento em creches e pré-escolas, também são analisados na publicação a partir de dados de anos antecedentes ao da pesquisa. Entre esses critérios estão, a qualidade dos serviços prestados, questões referentes aos recursos financeiros e à formação dos profissionais.

No documento foi feita ainda uma breve reflexão sobre a fragmentação histórica das ações destinadas ao atendimento integral da criança, destacando que “[...] a fragmentação mais evidente ocorre entre as áreas de educação e assistência social, que ainda não têm clareza de suas atribuições específicas e de como integrá-las”. (UNESCO, 2004, p. 33) Como foi no capítulo dois deste estudo, a falta de articulação diagnosticada pela UNESCO constituiu-se na principal característica da política educacional para a infância no Brasil por um grande período de tempo. Na publicação é também arrolada uma discussão sobre as iniciativas criadas à época em prol da articulação das políticas para a criança de zero a seis anos.

A histórica desarticulação de órgãos brasileiros que lidam com a questão da infância, percebida também pela UNESCO, merece reflexão. Por detrás da falta de articulação nas ações dos diversos ministérios e órgãos no que tange aos serviços prestados para a Educação Infantil, está um aparente problema de gestão. A inexistência de uma equipe ou órgão gestor que desenvolva trabalhos eficazes e com eficiência, pode ter colaborado com a inserção das agências multilaterais na educação do país.

O histórico da atuação das duas agências em estudo, como será visto no capítulo a seguir, mostra que os trabalhos inicialmente desenvolvidos por elas, tinham também como base a cooperação técnica em projetos e programas que, em prol da melhoria da situação da criança, as agências articulavam. A influência da UNESCO e UNICEF se mostra bastante notável tanto no final do século XX com atualmente, pela coordenação e gerência de projetos e atividades educacionais. A forma de ação das agências e a articulação que as mesmas propõem levam assim para o debate os problemas de gestão tanto do sistema educacional como o de saúde, de assistência social e outros.

A última parte da publicação discorre sobre a necessidade de implementar algumas iniciativas na época já planejadas mas não executadas. Entre as sugestões para melhoria do serviço estão: a regulamentação do regime de colaboração, com vistas a resolver os problemas financeiros dos municípios, a construção de padrões de qualidade para creches e pré-escolas, a definição de um valor mínimo anual por aluno e, finalmente, o cumprimento dos objetivos e metas do PNE de 2001-2011. Assim, a UNESCO, através da sua publicação chama a atenção do governo para o cumprimento de suas responsabilidades além de reiterar a importância de investimentos em pesquisas sobre experiências locais de atendimento à primeira infância e da criança, de sistemas de informação que permitam melhor acompanhamento e implementação das políticas públicas e finaliza a discussão fazendo a seguinte afirmação:

Com a implementação do que já está previsto nos instrumentos legais, o Brasil avançará significativamente nas políticas para a infância. O aparato legal referente aos direitos da criança, no Brasil, é bastante desenvolvido. Há, entretanto, uma carência de decisão política concertada no âmbito governamental que possibilite a criação de mecanismos adequados para a implementação desses instrumentos. (UNESCO, 2004, p. 40)

O panorama do documento *Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate* apresenta-se de forma singular uma vez que faz análise sobre a necessidade do incremento orçamentário para EI no país. No documento é trazida para a discussão, a perspectiva das pesquisas em torno do tema, o debate sobre a inclusão do financiamento da

Educação Infantil no financiamento da Educação Básica e sobre a relação entre financiamento das políticas e programas federais de Educação Infantil. De maneira geral, considera-se que o empenho da organização em promover o seminário que deu inspiração à elaboração do documento faz diferenciar sua perspectiva de ação em prol do financiamento da educação de crianças do entendimento adotado pelo UNICEF sobre esta questão, como será visto adiante, uma vez que a UNESCO trata o tema mais objetivamente. A posição da agência sobre esse aspecto da Educação Infantil pode demonstrar uma tendência da mesma em incutir e fomentar atividades reflexivas sobre os vários âmbitos que compõem a educação de crianças no país, não limitando sua colaboração à iniciativa de discussão de aspectos mais técnicos como finalidade, metas desta etapa da Educação Básica entre outros.

O desenvolvimento deste tipo de atividade e elaboração de documentos desse cunho são reflexos da meta da UNESCO de colaborar com a gestão, o planejamento estratégico de políticas e o financiamento da educação brasileira. A linha de análise da UNESCO sobre a educação nacional, em especial sobre a Educação Infantil, se delineia nos princípios da promoção do desenvolvimento humano e da oferta de educação para todos. Composta por uma série de artigos, a publicação logo no seu início deixa transparecer a forma como a agência compreende as finalidades e importância do financiamento na Educação Infantil, que nele é denominada de Educação e Cuidados para a Primeira Infância (ECPI).

Com a citação abaixo do autor que elaborou um dos artigos do documento, pode-se inferir, que o apoio financeiro governamental para educação de crianças é tido como essencial para a agência, uma vez que o argumento defendido é que os gastos com a Educação Infantil feitos pelo governo devem ser parcios.

Manter gastos modestos em ECPI não representa uma boa estratégia de investimento governamental, para o desenvolvimento educacional, social e econômico de um país. Este documento foi preparado precisamente para fortalecer este argumento. (CHOI, 2004, p. 20)

É a partir da análise dos artigos onde se encontram discutidos os limites, as possibilidades, adequações e inadequações do então existente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), a importância da criação de um fundo específico para a Educação Infantil, os resultados de pesquisas internacionais sobre os custos da referida etapa e onde são feitas considerações sobre financiamento das políticas e programas federais da Educação Infantil que se torna possível reforçar o argumento acima colocado.

Na publicação, o financiamento da educação de crianças é justificado a partir da compreensão da importância da mesma. Destarte, são apresentados pontos dos quais mostram essa relevância:

Os benefícios da ECPI classificam-se em três categorias: educacional, econômica e social. Estes três tipos de benefícios não são mutuamente exclusivos. A sequência deles começa com o desenvolvimento integral da criança, que facilita seu processo de aprendizagem nas escolas. Um processo de aprendizagem continuado ajuda a criança a ter um emprego mais bem remunerado no futuro e a promover seu status social. (CHOI, 2004, p. 20)

E reafirma o autor, colocando que também “[...] um dos efeitos imediatos, de curto prazo, da participação da criança em um programa ECPI de boa qualidade é a grande oportunidade que ela terá de ser bem sucedida no ensino fundamental.” (CHOI, 2004, p. 21) De maneira mais ou menos incisiva, as considerações e orientações feitas pela UNESCO nesse e nos demais documentos publicados no Brasil, além de terem contribuído para que o atendimento a infância previsto desde a década de 1990 através dos acordos internacionais, fosse levado a cabo de forma mais rigorosa pelo Estado, pode também ter colaborado com a elaboração e publicação de uma série de documentos pelo Ministério da Educação.

O reconhecimento da importância da EI como modo de garantir o sucesso da universalização de qualidade do Ensino Fundamental (meta brasileira na década de 1990) e de possibilitar o beneficiamento da economia, argumentos defendidos por parte da agência, pôde ter também influenciado na visível atenção dada à EI por iniciativa do governo brasileiro, uma vez que a elaboração de diretrizes, objetivos, metas estratégias e parâmetros, ou seja, a elaboração da política precedeu a execução de projetos, programas e atividades. Para que se cumprissem as demandas postas pela agência foi preciso, ao que sugerem estes fatos, traçar novos rumos para a política educacional voltados à infância para, assim, executar os diversos programas. O grande número de documentos elaborados pelo órgão e que compõem a política de EI brasileira são prova disto.

Além das considerações postas acima, o documento da UNESCO coloca que há dois tipos de investimentos governamentais que se caracterizam a partir do tipo de abordagem que lhes compõem. O primeiro deles versa sobre a possibilidade de financiar a oferta dos serviços por meio de instituições públicas, privadas ou apoiadas pelo governo através de subsídios ou doações financeiras. Já o “[...] segundo tipo de investimento governamental consiste no apoio financeiro aos pais. Geralmente, este é o método pelo qual os países desenvolvidos apóiam os pais com crianças menores de dois anos.” (CHOI, 2004, p. 24)



É mister nesse momento destacar a correspondência das orientações da agência em destaque com os princípios neoliberais, que como discutido em capítulo anterior, na sua proposta de reestruturação econômica liberal, propõe dentre outras coisas a “diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais”, onde está inclusa a educação e “sua subsequente transferência ao setor privado”. (TORRES, C., 1995, p.1 15) A transferência da responsabilidade financeira por parte do governo não é a única premissa do modelo neoliberal. Assim como acontece com os recursos, a responsabilidade gerencial pelo atendimento educacional a criança é compartilhada com outras esferas da sociedade, o que em mais ou menos tempo tende a ocasionar na desresponsabilização do Estado frente às políticas educacionais e responsabilização da sociedade civil na organização, financiamento e desenvolvimento de atividades características do Estado.

O documento *Políticas para a Primeira Infância: notas sobre experiências internacionais* figura como um importante dispositivo na análise sobre as orientações da UNESCO para a educação de crianças, como também para a identificação das concepções de educação e de educação da criança que a agência defende. Através de ilustrações com experiências de países como Papua-Nova-Guiné, Nova Zelândia e Suécia e, principalmente, a partir de questões globais que se inserem no debate sobre a promoção dos direitos da criança e da família que o documento é construído.

No documento, são apresentadas algumas divergências conceituais sobre termos relacionados à área da Primeira Infância. A falta de consenso sobre o termo mais apropriado de uso entre os organismos multilaterais, como é admitido na publicação, gera uma negação da necessidade de discussão sobre os mesmos uma vez que a promoção de ações para educação de crianças, bem como a formulação de políticas são fundamentadas, em primeira instância, na aceção que o termo escolhido traz. Sobre isso, a UNESCO dispõe que:

[...] os termos associados à Primeira Infância vão além de simples rótulos: eles implicam diferenças em termos dos objetivos, das práticas pedagógicas e das modalidades de prestações desses serviços, sem falar nas grandes disparidades de situação social e econômica das equipes de profissionais em questão. (UNESCO, 2005, p. 11)

Para tratar do atendimento à Primeira Infância, o documento mostra que a maioria dos termos empregados são formulados a partir de três eixos de compreensão básicos que agregam a ideia de cuidados, de desenvolvimento e/ou de educação para crianças. Para aqueles órgãos e instituições que compreendem a Primeira Infância sob a perspectiva educacional, o termo mais utilizado é *Educação para a Primeira Infância* (Early Childhood

Education), já *Cuidado e Educação para Primeira Infância* (Early Childhood Care and Education) inclui o componente cuidado sem excluir o educacional. Há ainda o termo *Educação e Cuidados para a Primeira Infância* (Early Childhood Education and Care) que agrega os dois componentes, mas dá destaque ao aspecto educacional e o *Cuidados para Primeira Infância* (Early Childhood Care) que dá atenção apenas aos aspectos relativos aos cuidados com a criança.

No que se refere às questões relacionadas ao desenvolvimento (emocional, cognitivo, físico e social) as denominações mais comumente usadas são: *Desenvolvimento da Primeira Infância* (Early Childhood Development) e *Cuidados e Desenvolvimento da Primeira Infância* (Early Childhood Care and Development) que são termos que se referem, tanto às questões relativas ao desenvolvimento social, físico, emocional como à dimensão cognitiva da criança. Há ainda aquela expressão que chama mais atenção aos cuidados necessários para o desenvolvimento, qual seja, *Cuidados para o Desenvolvimento da Primeira Infância*.

É a partir da escolha do termo a ser utilizado que os organismos multilaterais e os estados nacionais traçam a perspectiva do atendimento proposto para a infância. Estando todos relacionados à prestação de serviços para crianças de até 6 anos, esses termos se diferenciam tão somente pela ênfase dada em cada um deles. Assim, por exemplo, quando uma entidade opta por assumir o termo “Desenvolvimento para a Primeira Infância”, faz pressupor que seu atendimento será realizado de forma a contemplar os mais variados aspectos do desenvolvimento infantil (cognitivo, físico, educacional, social, etc.), enfoque diferenciado daquele que escolhe a utilização do termo “Educação e Cuidado para a Primeira Infância”, o qual dá maior ênfase ao aspecto educacional. Apesar da nomenclatura atribuída ao serviço permitir fazer inferência sobre o tipo de atendimento realizado, ele não é o único nem o seu principal determinante.

A existência de uma gama variada de termos para definição dos serviços prestados à infância mostra que a confusão existente no Brasil sobre a responsabilidade do atendimento educacional à infância (assistencial social e/ou setor da educação), pode ter sido também influenciada ao longo dos anos pela falta do consenso internacional a respeito do tema. Tantos termos para a definição de um único serviço (atendimento à criança) mostram que, diferentemente do que deixam aparentar, o entendimento das necessidades infantis por parte dos organismos multilaterais também é dúbia e imprecisa. A suposta falta de consenso a respeito do tipo de atendimento a ser realizado, reflete na escolha do termo, que por sua vez pode refletir no tipo de política (emancipatória, assistencialista, etc.) para a EI que esses organismos apóiam e desenvolvem.

Diante de todas as possibilidades apresentadas e de tantas outras possíveis combinações verbais a partir dos três elementos básicos, as questões referentes à educação da Primeira Infância, acabam sendo discutidas de forma superficial e supostamente neutra. Supostamente, porque a história da educação mostra, que a relevância social, econômica, política e principalmente educacional que esses termos trazem consigo, podem direcionar o tipo de atendimento prestado às crianças. Assim, por exemplo, durante muito tempo a utilização do termo *cuidado*, quando discutidas questões relacionadas à educação da infância, fazia inferir maior participação de órgãos da assistência social do que propriamente da educação.

Deve-se alertar que outro possível perigo da falta de consenso no uso dos termos e na sua compreensão reside na possibilidade de essa visão holística – a qual agrega vários setores do atendimento à criança – deixar de focar atenção na igualdade do direito da criança e promover um tipo de atendimento desigual, dando oportunidades de aprendizagens diferentes aos menores. O que se ressalta aqui é a necessidade da garantia de aprendizagens significativas para crianças de qualquer parte do país, estado ou município. Assumindo essa garantia, independente do termo utilizado, não ocorreria o fato, por exemplo, de crianças social e economicamente desfavorecidas serem atendidas de forma apenas assistencialista.

A falta de consenso entre os termos a serem utilizados pode ser percebida inclusive nos documentos da própria agência. Publicado em 2002, o trabalho *Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios*, mostra no seu título, que há maior atenção aos aspectos educacionais. No documento analisado anteriormente, no entanto, o termo utilizado é Cuidado e Educação para a Primeira Infância que, como dito, faz inferir que dispensa maior atenção ao âmbito do cuidado.

Apesar de apresentar as contradições em relação aos termos já colocados, a UNESCO, através do documento, sugere que os esforços de estudos devam ser empregados para a compreensão do âmbito geral da Primeira Infância, ao invés de tentar estabelecer comparações entre as terminologias. Compreendendo que a comparação entre as terminologias pode permitir o entendimento e definição com clareza dos princípios que as mesmas trazem e, conseqüentemente, um entendimento melhor do que seja o âmbito geral da Primeira Infância e uma escolha pormenorizada dos princípios a delinear as políticas para a infância, considera-se que a sugestão da agência, além de relativizar a importância do debate sobre o tema, coloca suas nuances (âmbito geral da primeira infância, terminologia, políticas) como elementos distintos, desconsiderando assim a intrínseca relação de dependência existente entre eles.

Ainda sobre a discussão dos âmbitos da educação, cuidado e desenvolvimento e os programas para atendimento à Primeira Infância o documento ressalta que:

Em primeiro lugar, o principal objetivo de qualquer programa voltado para a primeira infância deve ser o bem-estar e o desenvolvimento integral da criança, e independente do contexto institucional, o programa deve incorporar uma prática adequada, em termos de desenvolvimento que trate de saúde, da nutrição, da segurança e da aprendizagem. Na verdade, contanto que esse enfoque holístico seja posto em prática, o contexto físico ou institucional de um programa é de pouca importância. (UNESCO, 2005, p. 15)

A pouca atenção dada ao local onde são prestados os serviços para educação de crianças, pode implicar, num atendimento do tipo não formal, com a utilização de espaços comunitários ou outros que não sejam uma instituição educacional. No caso brasileiro a aparente falta de importância atribuída ao espaço físico para desenvolvimento das atividades para a Educação Infantil vai de encontro com o que estabelece a LDBEN 1996, uma vez que a mesma determina que o local da educação de crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos é respectivamente a creche e a pré-escola.

A publicação de 2002 também discorreu sobre esse assunto e afirmou que:

A expressão *educação e cuidado da primeira infância* (ECPI) inclui todas as modalidades que garantem a educação e cuidados de crianças com idade inferior à da escolaridade obrigatória, seja qual for a estrutura, o financiamento, os horários de funcionamento ou o conteúdo dos programas. (UNESCO, 2002, p.13, grifos do autor)

O documento de 2005 aborda também uma série de outras questões tão importantes como as anteriormente apreciadas. Alinhado às discussões acima, consta na publicação o debate sobre as funções da EI. Assim, está explícito no documento que “independente do nome que lhe for dado, o programa para o estágio que precede o ensino primário deve ser formulado de modo a facilitar a preparação da criança para o ingresso na escola e sua transição para o ensino formal”. (UNESCO, 2005, p. 16) Além de deixar claro que o ensino formal é fase do processo educativo posterior àquela das quais as crianças de 0 a 6 anos fazem parte, a leitura deixa inferir que a agência atribui à EI a função de servir como preparação da criança para o ingresso no Ensino Fundamental.

Uma educação preparatória e em programas não formais parece ser a proposta da UNESCO para Educação Infantil presente no documento. Estabelecendo relações entre o trabalho dos pais, em especial o das mães e as atividades desenvolvidas para a Primeira

Infância, a agência sugere que sejam empregados programas de educação parental como forma de tornar os pais mais eficientes no trato da educação de seus filhos e suprir a defasagem no atendimento à Primeira Infância causada pelo seu alto custo. Destarte, afirma:

A educação dos pais, que não exige um sistema administrativo sofisticado, uma vez que pode ser oferecida por meios não formais, pode vir a ter um impacto significativamente positivo no desenvolvimento da primeira infância, aumentando a eficiência dos pais como educadores de seus filhos pequenos. (UNESCO, 2005, p. 33-34)

Mais uma vez, vê-se que as considerações da agência se alinham a perspectiva neoliberal de desenvolvimento de políticas sociais. A criação de programas de educação parental pode ser visto com uma estratégia neoliberal de desresponsabilização do Estado com as questões educacionais, uma vez que a execução desses programas contribui com a implantação de programas educacionais comunitários/e familiares para crianças.

Além de atribuir essa função à educação de crianças, ou aos Cuidados e Educação na Primeira Infância como denomina, a UNESCO também recorre à justificativa de combate aos problemas sociais para delegar outra funcionalidade a esse atendimento. Assim, na publicação de 2002, após afirmar que as políticas de ECPI devem ser tidas como integrantes de um sistema de apoio que tem por finalidade promover o bem-estar das famílias e de suas crianças, reitera que:

A pobreza das crianças é uma ameaça para a qualidade de vida de todos os cidadãos na medida em que, ao crescerem na situação de pobreza, as crianças correm maiores riscos de apresentarem dificuldades escolares, abandonarem os estudos, serem delinqüentes, ficarem desempregadas, sem contar a gravidez precoce e a perpetuação da pobreza e deficiências nas gerações. (UNESCO, 2002, p. 53)

Além de tentar manter a integração e coesão social e facilitar a preparação para o ingresso na educação formal, a agência aponta também como objetivo das políticas de EPCI (UNESCO, 2002) a facilitação da integração das mães das crianças no mercado do trabalho e conciliação das responsabilidades profissionais e familiares, o apoio a crianças em “risco”, o favorecimento da igualdade de oportunidades de acesso à aprendizagem durante a vida e o apoio na implementação de ambientes que provoquem o desenvolvimento global e o bem-estar da criança.

Por vezes, o documento de 2002 se mostra contraditório. Como visto logo acima, apesar de a publicação expressar a perspectiva da agência em considerar como um dos

objetivos da ECPI, a preparação da criança para fases posteriores da Educação Básica formal, a mesma também coloca que não é finalidade da ECPI se caracterizar como uma fase preparatória para a escolarização da criança. A contradição da concepção da agência sobre o caráter e finalidade da ECPI, pode ser percebida no trecho abaixo, extraído do documento:

Ainda que o objetivo principal da ECPI *não* consista em exercer influência sobre os resultados da vida escolar e profissional ulterior, essa concepção da infância reconhece que é importante que as crianças possuam as competências e as estratégias de aprendizagem de que terão necessidade na escola. (UNESCO, 2002, p. 62, grifos do autor)

Percebe-se que ao mesmo tempo em que nega as afirmações postas anteriormente, a educação de crianças sob a perspectiva preparatória é legitimada. Sobre esse mesmo assunto, no documento ainda é colocado em outros momentos, que “mesmo que se estime que os serviços de ECPI tem um valor a longo prazo para a aprendizagem e o bem-estar das crianças, eles não são concebidas especificamente para preparar as crianças para uma vida futura”(UNESCO, 2002, p. 62) Um passo simples e fundamental na construção das políticas para educação de crianças e na execução de programas e ações é justamente a compreensão indubitável dos seus objetivos não podendo assim, haver nenhum tipo de contradição ou incerteza.

A discussão sobre os custos do serviço para crianças de 0 a 6 anos também é vista no documento de 2002 de maneira mais discreta e sob outra perspectiva. O documento coloca que a “[...] maior parte dos governos reconhece que é necessário dispor de serviços pouco onerosos e seguros que promovam a educação e cuidado de crianças mais novas”. (UNESCO 2002, p. 21) Depreende-se que além concordar com propostas para atendimento às crianças em programas que se caracterizam como não formais, a agência, mesmo reconhecendo a importância do financiamento para a educação de crianças, assume uma postura de aceitação à implementação de ações de baixo custo justificando essa concordância através do debate dos problemas econômicos enfrentados por grande parte dos países em desenvolvimento.

Neste mesmo documento a UNESCO sugere que sejam realizadas abordagens de atendimento mais unificadas, de tal forma que uma única instituição se responsabilize pelo atendimento sem, no entanto, eximir-se do apoio de outros setores para o alcance dos objetivos da ECPI. “Ao trabalharem em sintonia os setores da proteção social, da saúde e da educação poderão fornecer serviços não só mais eficazes e apropriados para as crianças, mas também, quase sempre, menos dispendiosos aos governos” (UNESCO, 2002, p. 121) e reafirma que esses serviços são mais interessantes de serem realizados em comunidades onde

a população seja desfavorecida. Mais uma vez as sugestões e propostas traçadas se delineiam sob a ótica da utilização de poucos recursos para o atendimento de famílias e crianças em situação de pobreza, o que novamente mostra a inferência das orientações do Órgão com a tendência neoliberal de minimização ou desreponsabilização do Estado.

Na publicação *Políticas para a primeira infância: notas sobre experiências internacionais* é possível ainda perceber que é estabelecida uma relação entre a educação e o desenvolvimento econômico, perspectiva corroborante com a Teoria de Capital Humano, já discutida nesse trabalho.

O trecho abaixo extraído do documento afirma essas ideias:

[...] em razão tanto de seu papel de suporte ao trabalho dos pais quanto da sua capacidade de melhorar os resultados educacionais das crianças, os serviços de alta qualidade de cuidado e educação para a primeira infância desempenham papel fundamental no aumento da capacidade dos países de competir na economia global. (UNESCO, 2005, p. 54)

Essa perspectiva de funcionalidade da educação para o favorecimento das questões econômicas, também pôde ser notada no documento “Educação e Cuidados na Primeira Infância: grandes desafios” na medida em que, quando ao versar sobre os diferentes graus de importância dado à infância nos diversos países, tal documento afirma que “[...] uma concepção comum pretende que as crianças devam ser preparadas para aprender ou ingressar na escola de tal modo que possam, ao final de contas, encontrar seu lugar como trabalhadores em uma economia mundial”. (UNESCO, 2002, p. 60) Compreende-se então, mais uma vez, que sob a ótica da referida agência, a educação de crianças pode ser considerada também como um investimento humano.

A perspectiva da UNESCO no que tange à qualidade da educação já havia sido apresentada na publicação de 2002. No documento é reconhecido que além da necessidade de os planos nacionais conterem diretrizes específicas que versem sobre a qualidade da oferta nos serviços, é também imprescindível a tomada de responsabilidade por parte dos profissionais da educação e dos governos. Sobre esses últimos afirma (UNESCO, 2002) que é através da boa utilização dos financiamentos especiais, da elevação do nível de formação dos profissionais, de ajuda técnica à gestão local entre outras ações que os mesmos podem promover a melhoria da qualidade dos serviços. Ao mesmo tempo, é reconhecido que os programas de ECPI de qualidade podem contribuir para o desenvolvimento e aprendizagem da criança e para seu bem estar econômico e social a longo prazo. (UNESCO, 2002)

O UNICEF, diferentemente da UNESCO discorre mais sobre aspectos da EI que se referem à participação da família e dos entes federados com a educação de crianças, em suas publicações. A diferença fundamental entre as publicações dessas agências parece residir no fato de que, enquanto a UNESCO desenha sua discussão com linguagem mais acadêmica, o UNICEF o faz acentuando seu caráter operacional, didático, contendo recomendações práticas.

Questões referentes à responsabilidade dos municípios na garantia dos direitos da criança são postas no documento *O município e a criança de até 6 anos: direitos cumpridos, respeitados e protegidos*, do UNICEF. Publicado em 2005 sob coordenação de Halim Antonio Girade e Vital Didonet, o documento tem por objetivo trazer à tona informações a respeito de iniciativas municipais que contribuem com o atendimento oferecido às crianças. O documento apresenta-se também como uma continuidade do trabalho realizado pela agência através do Kit da Família Brasileira Fortalecida, uma série de publicações que orientam as famílias para os cuidados com a criança desde a gestação da mãe.

O documento ora analisado pouco informa sobre as ações propriamente ditas da agência no atendimento à criança. No entanto, permite que se extraia da sua apreensão, os significados que o mesmo atribui ao tema. Já no prefácio, a representante do UNICEF no país afirma que a “[...] ideia é que este livro ajude nas definições de políticas em cada município e que seja um catalisador de conversações e deliberações sobre a importância do engajamento dos diversos atores nas políticas de garantia dos direitos da infância”. (UNICEF, 2005, p. 7)

A discussão é iniciada a partir de uma retomada da conclusão de pesquisas sobre a importância para o desenvolvimento infantil, da atenção integral à criança até os 6 anos. São feitas ressalvas sobre a necessidade de oferecer oportunidades e estímulos diversos para que o desenvolvimento neuro-cognitivo se dê de maneira satisfatória. Vê-se também que o discurso da compensação social é utilizado como forma de justificar a importância do atendimento à criança, colocando mais em foco os problemas econômicos sociais que as crianças e suas famílias enfrentam do que necessariamente o atendimento educacional à criança.

A estimulação de crianças desde as idades mais precoces - particularmente aquelas em situação de risco ou vulnerabilidade social – aumenta seu potencial para o crescimento e desenvolvimento ao longo da vida. As experiências de programas de promoção e desenvolvimento infantil mostram um impacto proporcionalmente maior em crianças em situações de risco e de vulnerabilidade. (UNICEF, 2005, p. 9)



Perceber-se-á também, que muito raramente o debate sobre o atendimento à infância será relacionado apenas à sua importância para desenvolvimento da criança, sendo comumente ligado a questões que tocam nos problemas sociais, familiares e econômicos vividos pelas crianças. O documento traz também oito benefícios dos quais podem ser relacionados com os sucessos dos programas de intervenção integrada para a criança de até seis anos como retorno social e econômico. São eles: acompanhamento escolar, maiores taxas de matrícula na escola, maior aptidão intelectual, menor repetência, menor evasão escolar, menor vulnerabilidade, meninas mais bem preparadas, maior resiliência.

Compreende-se que na concepção do UNICEF, no que tange às orientações para a construção de políticas educacionais para a infância, a educação da criança pequena não é tida apenas como um direito, mas muito mais como uma condição precedente e necessária ao sucesso do sistema educacional e bom desempenho do educando em séries posteriores. Os benefícios sobre os quais a agência discorre e elencados acima, provam que a maioria deles está relacionada diretamente ou exclusivamente à promoção dos direitos do pleno desenvolvimento da criança, de forma bastante sutil. Campos e Campos (2009, p. 221) afirmam sobre esse assunto que, “[...] o direito da criança ao seu pleno desenvolvimento não admite como condicionalidade a busca de eficácia dos sistemas educacionais”, o que vai de encontro com os benefícios traçados pelo UNICEF, uma vez que eles tendem a colaborar com o ideal de construção de uma Educação Infantil de caráter preparatório e compensatório.

Entende-se que é preparatório na medida em que tende a estabelecer para o ensino de crianças, metodologias e objetivos que as preparem para as fases posteriores da escolaridade e compensatória porque parte da consideração de que a educação tem o potencial de promover melhorias sociais. Além disso, tal caráter tende a promover uma política focalizada nos retornos econômicos e educacionais, estando esses relacionados à promoção da escolaridade futura com eficácia. Sobre as tendências do UNICEF em estimular políticas educacionais do tipo compensatórias Campos e Campos (2009, p. 209) colocam ainda que “[...] as indicações dos organismos multilaterais sustentam-se no pressuposto de que a educação é o principal mecanismo de combate à pobreza, constituindo-se por esse motivo, também, na principal alavanca para a equidade social”.

Sobre a percepção do UNICEF a respeito do atendimento de crianças, é possível perceber que alguns termos como “desenvolvimento infantil”, “atenção integral à criança” e “intervenção integrada” são mais comumente usados, fato que representa a concepção holística de atendimento que a agência desenvolve. Sem conceituar esses termos, o

documento segue fazendo referência a um tipo de atendimento que agregue vários setores como o da educação, da saúde e da justiça em prol do bem-estar da criança.

Dessa maneira, o prisma do serviço de atendimento à criança orientado pelo UNICEF, se caracteriza pelo estabelecimento de relações intersetoriais e multidisciplinares que se baseiam fundamentalmente no Estatuto da Criança e do Adolescente. Coadunando com essa perspectiva e dando corpo ao projeto da agência para o atendimento das crianças no país, o primeiro elemento, e principal, na implementação da ideologia da agência é a implantação do Sistema de Garantia de Direitos criado a partir do ECA que, tendo sua importância reconhecida pela agência, integra o conjunto de ações que a mesma sugere ao município para o trato da questão da infância. O trecho abaixo revela isto:

Para atender às exigências do Estatuto, criou-se a necessidade de uma articulação entre os diferentes atores que lidam com a infância nos municípios, nos estados e em nível federal. O conjunto desses atores, que devem trabalhar em rede para assegurar o cumprimento do ECA, é chamado de Sistema de Garantia de Direitos. Fazem parte do sistema todos os órgãos e entidades que atuam no atendimento, na defesa e no controle dos direitos da criança. (UNICEF, 2005, p. 11)

O Sistema de Garantia de Direitos é dividido em três eixos de atuação: o da promoção, do controle social e o da defesa. O eixo da *promoção* é aquele responsável pelo cumprimento do atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que, composto por órgãos governamentais e ONGS prestam serviços principalmente na área de educação, saúde e assistência social. Por tratar diretamente com políticas governamentais é, entre os três eixos, aquele que conta com maior participação das prefeituras municipais. O eixo do *controle social* monitora o cumprimento dos trabalhos desenvolvidos pelo poder público e entidades da sociedade civil em prol da criança e do adolescente com base na legislação, a partir da reunião de órgãos responsáveis pelo acompanhamento, avaliação e vigilância do sistema, tendo como principais atores o Ministério Público, os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares. Já o eixo da *defesa* “atua na responsabilização pelo não-cumprimento ou violação dos direitos previstos no ECA” (UNICEF, 2005, p. 12), tendo como órgãos partícipes o Juizado da Infância e da Juventude, a Defensoria Pública entre outros. O SDG, previsto no ECA reflete a concepção do UNICEF na medida em que cria um sistema de proteção dos direitos sociais da criança a partir de medidas assistenciais.

Com o Sistema implantado, a agência sugere que os municípios, através das prefeituras, ajam de forma a garantir que os direitos sejam cumpridos, através da formação,

por exemplo, dos Conselhos Tutelares e de Educação, promovendo constante articulação entre os órgãos públicos, secretarias, sociedade civil e instituições não governamentais. Para tanto, alerta sobre a necessidade de formulação de um plano municipal de atenção à criança, o qual sirva de norte para o desenvolvimento, acompanhamento e avaliação das atividades.

A função dos Conselhos Tutelares e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como a responsabilidade do município frente a eles, também é apresentada na publicação. Parte integrante do Sistema de Garantia de Direitos, o Conselho Tutelar, também instituído a partir do ECA, é responsável por garantir o cumprimento dos direitos da infância, cabendo ao município, dentre outras coisas, assegurar recursos para seu funcionamento, respeitar sua autonomia e investir na capacitação de conselheiros.

A diferença entre o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente reside no fato deste segundo atuar diretamente na formulação e controle das políticas de atendimento à infância. No documento publicado pelo UNICEF é colocado que:

O Conselho de Direitos não se restringe a uma única área. Seu trabalho engloba as políticas para a infância em diferentes setores sob a ótica da promoção e proteção dos direitos humanos. O papel do Conselho dos Direitos, assim, acaba sendo o de coordenar e integrar as ações relativas aos direitos da criança. (UNICEF, 2005, p. 21)

No documento, os Conselhos Setoriais são apresentados também como de grande importância na promoção e garantia dos direitos da criança e do adolescente. É de responsabilidade dos Conselhos Setoriais assegurar que as políticas e serviços públicos sociais sejam cumpridos. O Conselho de Educação, de Assistência Social e de Saúde, são seus principais órgãos constituintes.

Sobre o Conselho de Educação, o documento reafirma as determinações já postas por documentos normativos do Ministério da Educação a respeito das funções do Conselho bem como das responsabilidades municipais com a criança e o acompanhamento de suas atividades. Entre as funções destacam-se agora, aquelas relacionadas à educação de criança, quais sejam: estabelecer as normas para autorização de creches e pré-escolas, opinar sobre os projetos educacionais a serem implantados no município e propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares e pré-escolares.

Sobre creches e pré-escolas a publicação orienta ainda a necessidade das mesmas fazerem parte do sistema de ensino dos municípios. Mais uma vez, são trazidas para a discussão critérios básicos de implementação e desenvolvimento das atividades dessas instituições, conforme é colocado em outros documentos de normas educacionais. Assim é

reiterada a importância dos municípios adequarem essas instituições às diretrizes nacionais, proporcionar maior interação entre elas e as famílias e realizar diagnóstico sobre a situação da infância para melhor atender à demanda. O acompanhamento, fiscalização e orientação do trabalho desenvolvido nos Centros de Educação Infantil, a promoção de capacitação e valorização dos profissionais da educação bem como a integração das famílias no processo educacional são tarefas de responsabilidade do município, segundo o UNICEF.

A existência de espaços para brincar é vista na publicação com de grande importância para o bom desenvolvimento infantil. A viabilização de brinquedotecas, de espaços públicos como parques e jardins, a realização de campanhas para confecção e doação de brinquedos e realização de eventos para lazer e diversão da criança são apontadas, também, como iniciativas municipais em prol dos direitos da criança, uma vez que o próprio ECA afirma no seu artigo 16, inciso IV, que o direito à liberdade se expressa também através do brincar e da diversão.

Vê-se que, tanto as orientações do UNICEF quanto do ECA são acordes com os estudos e a literatura sobre a infância desenvolvidos nas últimas décadas. A importância da brincadeira reside principalmente no fato de que ela “[...] proporciona a criança o conhecimento de regras, o compartilhar de conhecimentos, a vivência de papéis, e acima de tudo, um espaço privilegiado para a imaginação”. (BARBOSA, 2009, p. 119) Além disso, sob a perspectiva da análise psicológica do desenvolvimento infantil,

O brinquedo fornece ampla estrutura básica para mudanças das necessidades e da consciência. A ação na esfera imaginativa, numa situação imaginária, a criação das intenções voluntárias e a formação dos planos da vida real e motivações volitivas – tudo aparece no brinquedo, que se constitui, assim, no mais alto nível de desenvolvimento pré-escolar. (VIGOTSKI, 1998, p. 135)

O brinquedo, na ótica do autor é compreendido como um “[...] um mundo ilusório e imaginário onde os desejos não realizáveis podem ser realizados”. (VIGOTSKI, 1998, p. 122) A pequena amostra da literatura sobre desenvolvimento da criança e a importância da brincadeira/brinquedo provam que as recomendações do documento do UNICEF, além de considerar as determinações legais, as quais primam pelo direito da criança em ter acesso a espaços de brincar e lazer, corroboram com os demais estudos da área.

Ainda se referindo ao âmbito educacional na promoção dos direitos da infância, na segunda parte do documento intitulada de “O que os atores sociais podem fazer”, são colocadas as responsabilidades da família e do profissional de educação. Dentre as

incumbências familiares em prol da educação de crianças estão: a garantia de acesso a livros, brinquedos, objetos pedagógicos e o estabelecimento de diálogo com professores e demais profissionais da educação, para o acompanhamento do desenvolvimento infantil, uma vez que “[...] na família se encontram os primeiros educadores da criança e o elo principal para o seu desenvolvimento”. (UNICEF, 2005, p. 141)

Já no que tange ao papel dos profissionais da educação (dirigentes e educadores) o documento versa sobre o que lhes cabe:

- Garantir a qualidade da oferta da educação infantil nas diversas redes (pública e particular, comunitária, filantrópica e confessional);
- Responsabilizar-se pelas condições adequadas ao bom funcionamento das instituições de educação infantil;
- Elaborar e executar ações coletivas e individuais para melhorar o atendimento à criança em suas necessidades cognitivas, lúdicas, psicológicas e motoras, considerando-a como sujeito ativo de sua aprendizagem;
- Colocar-se próximo das famílias para apoiar pais, mães e responsáveis pela educação da criança, etc. (UNICEF, 2005, p. 162-163)

A obra ora analisada possui uma particularidade muito importante: faz discussão sobre o atendimento à infância tomando como ponto de partida a responsabilidade de um ente federado específico: o município. O destaque sobre essa particularidade, aparentemente óbvia faz-se importante uma vez que na maioria dos documentos do UNICEF as questões referentes à infância, em especial a sua educação, são tratadas de forma abrangente, mostrando sempre as possibilidades de desenvolvimento de atividades e políticas educacionais para a infância por parte da sociedade civil, o que tende a acarretar uma constante e inevitável desresponsabilização dos entes federados (município e estado) responsáveis diretamente pela Educação Infantil. Documentos construídos sobre esta perspectiva podem contribuir e/ou influenciar de forma mais direta no planejamento e execução de políticas para a Educação Infantil, já que deixam bastante claras as atribuições do setor ou ente federado. No entanto, há de se considerar que, apesar de definir a importância do município no atendimento à criança, através da sua publicação, o UNICEF não abre mão de suas concepções, uma vez que continua a orientar o atendimento através de um viés holístico, onde vários setores do governo são responsáveis, mas, dessa vez a partir da centralização da responsabilidade em contemplar o atendimento, nos seus diversos âmbitos, na esfera municipal.

Com a leitura e análise das publicações da UNESCO e do UNICEF para atendimento educacional para a criança, percebeu-se que essas agências, além de conceberem a importância da infância de maneira bastante parecida e, apesar de reconhecer a

responsabilidade do Estado no atendimento educacional à criança, tendem a propor que as ações empenhadas para tal serviço agreguem diversos setores da sociedade. Além disso, foi possível verificar, através de seus documentos, de maneira tênue, que, tanto para a UNESCO quanto para o UNICEF, a educação de crianças é vista em função do desenvolvimento, que se refere a aspectos econômicos. Reporta-se ao que diz a UNESCO, neste sentido:

Em resumo, os esforços tendentes a melhorar a política de ECPI deveriam estar incluídos em estratégias mais amplas para reduzir a pobreza das crianças, promover a igualdade de gênero, aprimorar os sistemas educacionais, respeitar a diversidade e melhorar o bem-estar e a qualidade de vida das crianças e seus pais. (UNESCO, 2002, p. 186)

Diante das análises feitas até então, torna-se necessário o debate acerca das influências das orientações das agências em estudo na formulação da política nacional para a Educação Infantil. É sobre este tema que o capítulo seguinte discorre.

## **5 A UNESCO, O UNICEF E AS POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DOS ANOS 1990 NO BRASIL**

No campo da educação infantil coloca-se como agenda de pesquisa compreender os novos marcos regulatórios, que a partir das reformas educacionais dos anos de 1990, incidiram também sobre esse nível educacional. (CAMPOS, 2008, p. 2)

Com a discussão desenvolvida até aqui neste trabalho pode-se concluir que é consenso no Brasil entre estudiosos, educadores, técnicos, dirigentes políticos e a população em geral a necessidade de ampliação e melhoria da oferta da educação da infância, na atualidade. Os governos reconhecem que educar pessoas desde os primeiros anos de vida pode trazer ganhos sócio-econômicos para os países. A família e a sociedade em geral compreendem que o processo de desenvolvimento infantil ocorre de forma mais satisfatória quando a criança entra em contato com o meio educacional desde cedo. As Organizações Não Governamentais (ONGs), as Organizações Multilaterais e as demais agências de apoio e fomento à proteção da criança consideram elemento fundamental de suas agendas o atendimento educacional à infância.

As demandas contemporâneas por atendimento de crianças em instituições educacionais são em si reflexos das ações desses três setores em especial: do Estado, da família/sociedade e das agências de apoio à criança, sejam elas ONGs ou agências do setor privado. O papel desempenhado por cada um desses atores é consoante com as exigências sócio-político-educacionais atuais.

Foi visto que vários fatores fizeram com que a exigência por esse tipo de atendimento à criança no país com o passar do tempo ganhasse maior visibilidade e importância. A partir da década de 1970, por exemplo, o processo de industrialização do Brasil, refletido pelo chamado “milagre brasileiro” contribuiu para que a luta pela garantia dos direitos das mulheres crescesse. A luta feminina por emancipação política, física e em especial, econômica – já que fazia parte da luta das mulheres, a garantia de boas condições de trabalho – fez com que empresas do setor privado e o Governo Federal reconhecessem o direito da mulher de ter seus filhos assistidos. Autores têm feito destaques a esta situação, conforme demonstra o trecho abaixo:

Neste novo milênio, os contextos de desenvolvimento das famílias e das crianças são muito diferentes dos encontrados há três ou quatro décadas. O crescente processo de industrialização, as guerras e conflitos que provocam migrações internas e externas, mudanças na concepção sobre a importância e influência dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento posterior e a conquista de direitos da mulher e da criança são apenas alguns aspectos dessas transformações. (ROSSETI-FERREIRA; RAMOM; SILVA, 2002, p. 67)

A singularidade histórica do desenvolvimento do capitalismo, da educação, da concepção de criança e infância, da mulher no trabalho entre tanto outros fatores, como já foi mostrado, tornaram-se cruciais para a elaboração de programas, projetos e políticas públicas para a Educação Infantil brasileira. É principalmente através das políticas públicas, independente de estarem representadas apenas pela legislação ou não, que os anseios e necessidades da sociedade e do Estado brasileiro puderam e podem ser identificadas. Sobre as especificidades das políticas públicas a depender dos contextos sociais, Azevedo (2004, p. 14) coloca:

[As políticas] constroem-se, pois, a partir das representações sociais que cada sociedade desenvolve a respeito de si própria. Segundo essa ótica, as políticas públicas são ações que guardam intrínseca conexão com o universo cultural e simbólico ou, de uma determinada realidade social.

Para a análise proposta neste trabalho, as políticas públicas educacionais foram compreendidas principalmente a partir de sua representação expressa na legislação. Destaca-se mais uma vez que, no caso brasileiro, a formulação de políticas públicas para a EI nos últimos tempos foi significativamente conduzida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que no seu artigo 227, dispõe:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

A intervenção de quaisquer outros setores que não estes indicados pela Constituição Federal quanto à responsabilização com o cuidado e educação da infância, não é legalmente



tratada como obrigatória. No entanto, pelo caráter em que os acordos são firmados com algumas instituições, as ações desempenhadas pelo Estado e por elas próprias se inserem num processo de retro monitoramento no sentido em que, rotineiramente, as duas esferas avaliam e reavaliam as demandas educacionais da infância bem como os resultados de seus projetos e programas.

Entretanto, não foi a CF a única responsável pela movimentação em prol da educação de crianças pequenas. No nível internacional a UNESCO e o UNICEF, já haviam formulado suas propostas educacionais para infância e passaram a colaborar de forma mais consentida e intervencionista com a empreitada nacional. Aliadas às heranças históricas e às demandas sociais, econômicas e políticas criadas pelas grandes transformações do mundo capitalista na construção de políticas educacionais, estão as orientações recebidas por organismos multilaterais, em especial para a Educação Infantil.

Para o desenvolvimento deste trabalho, partimos da seguinte hipótese: a junção de todos esses fatores possibilitou, no caso brasileiro, que tanto a UNESCO quanto o UNICEF pudessem, a partir dos princípios e orientações influenciar na construção das políticas educacionais. A análise da repercussão das orientações e concepções dessas agências sobre a legislação para a Educação Infantil é o principal objetivo deste capítulo.

## 5.1 PRINCÍPIOS GERAIS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL INSCRITOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E NOS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO

Foi visto que a situação da infância no Brasil, no que diz respeito à atenção educacional, passou a apresentar mais expressividade a partir da década de 1980, tendo sido a década de 1970, pelos motivos já destacadas nesse trabalho aquela que contribuiu decisivamente para a conscientização e luta da necessidade de atendimento educacional a partir das idades mais elementares. O cenário construído neste período tornou possível e necessária a construção de leis que visassem à garantia dos direitos das crianças no país na década posterior.

Aliada às demandas de ordem social, a visibilidade dada à criança na década de 1980 teve também como fonte geradora o consenso ideológico advindo da nova configuração econômica mundial, a globalização do capital, que começava a se estruturar. As políticas educacionais brasileiras apareceram consensualmente alinhadas às políticas mundiais de

ordem neoliberal na década de 1990 e começaram a ter seu desenho traçado já no final dos anos 80, com a Carta Magna.

A Constituição Federal (CF) de 1988, importante conquista social, versa que a garantia dos direitos à educação é dever comum da família e do Estado que deve ser efetivado com a colaboração da sociedade. O direito da criança é, também, garantido uma vez que em seu artigo 205, a CF afirma ser a educação direito de todos.

É importante considerar que, no período anterior à elaboração dessa Carta Magna brasileira, precisamente no surgimento das primeiras leis de diretrizes e bases, as de 1961 e de 1971, as medidas voltadas à educação da criança no país se encontravam incipientes e insuficientes no que se refere à garantia dos direitos através da elaboração de documentos normativos. Na lei nº 4.024 de 1961, primeira lei de diretrizes e bases do país, por exemplo, a educação de crianças, ou como era chamada, a educação pré-primária, seria aquela dedicada a crianças de até sete anos e ministrada em jardins de infância e escolas maternas. As instituições pré-primárias, segundo a lei, poderiam também ser organizadas e mantidas por iniciativa particular, em cooperação com o poder público por empresas que possuíssem, dentre os seus empregados, mães de crianças de até sete anos de idade.

A insuficiência na operacionalização do atendimento à demanda que a legislação impunha se dava pelo fato da inexistência de planos ou projetos mais específicos para o atendimento educacional de crianças no país, além da falta de normatização sobre aspectos que diziam respeito ao financiamento e formação de professores para atuarem com a educação de crianças. O estímulo à participação da iniciativa particular no atendimento educacional mostrou em certa medida a tendência que iria se consolidar desde esse período. Essa tendência tangia ao compartilhamento de responsabilidades do Estado sobre a educação de crianças com instituições de outros setores da sociedade, como instituições privadas e Organizações Não Governamentais.

Mostrando poucos avanços em relação à lei anterior, a Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, lei 5.692/71 colocava que cabia aos sistemas de ensino velar para que crianças com idade inferior a sete anos recebessem conveniente educação em jardins de infância, escolas maternas e instituições equivalentes. Alguns termos utilizados na redação da lei, como velar, conveniente e instituições equivalentes não permitiram uma compreensão objetiva das determinações legais, dando margem para que se fizessem interpretações variadas sobre o caráter do atendimento educacional proposto à época. O ato de velar, por exemplo, faz referência direta ao ato de proteger e amparar, o que podia ser entendido como uma forma de empreender uma educação de cunho assistencialista.

De forma complementar, a lei de 1971 colocava sobre a responsabilidade dos sistemas de ensino, estimular as empresas privadas na organização e manutenção de jardins de infância e escolas maternais. A retomada às leis que precederam a CF/88 se faz importante uma vez que auxiliou na visualização da situação da criança em termos de garantia de direitos educacionais nesse período.

Foi com a promulgação da Constituição de 1988 que a educação de crianças passou a ser reconhecida como dever do Estado, efetivado através do atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. Vale ressaltar que a faixa etária de atendimento educacional de crianças sobre a qual a CF dispõe sofreu alteração depois da inclusão dos alunos de seis anos no Ensino Fundamental. Essa medida já havia sido anunciada pelo Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, que sinalizava a possibilidade de inclusão do aluno de seis anos no Ensino Fundamental e pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que previa o aumento do tempo de permanência no Ensino Fundamental para nove anos. Esta nova estrutura didática foi formalizada através da aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

A CF também sofreu alterações anteriormente, com a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 a qual mudou as determinações do seu artigo 211, que determinava o ente federado responsável pelo atendimento das crianças nessa faixa etária. Com a modificação no artigo 211 a oferta da Educação Infantil passou a ser de responsabilidade dos Municípios, enquanto que a União passou a ter função redistributiva e supletiva nesse atendimento, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A Carta Magna também trata da educação de crianças no capítulo dedicado aos direitos sociais quando determina, no inciso XXV do artigo 7º, como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os cinco anos (alterado após a EC nº 53) em creches e pré-escolas. De forma geral pode-se inferir que a Constituição Federal de 1988, além de ter representado significativo avanço em relação às legislações anteriores no que se refere à normalização dos direitos das crianças à educação, corroborou também com a luta dos movimentos sociais pela garantia dos direitos das mães trabalhadoras.

O processo de construção da CF de 1998 contou com a contribuição do UNICEF uma vez que o mesmo “[...] uniu sua voz à voz dos brasileiros para a redação e aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente – que mudaram o

marco legal dos direitos da infância no Brasil”.<sup>6</sup> Depois da CF de 1988, a legislação nacional para a educação da infância ganhou maior propulsão, sendo, inclusive, influenciada pela política internacional para educação, disseminada através dos grandes acordos e conferências já vistos neste trabalho.

Para melhor situar a discussão que aqui se trava, acrescenta-se que a análise da correspondência entre as orientações e concepções da UNESCO e do UNICEF e a construção de políticas educacionais para a infância neste estudo é desenvolvida principalmente tendo como fundamento os princípios elaborados na legislação nacional a partir da década de 1990. A política para Educação Infantil no Brasil, bastante extensa, é analisada através de seus dispositivos legais e os documentos técnicos elaborados pelos órgãos governamentais competentes. Quando possível, serão traçados paralelos entre os princípios dessa política e as orientações daqueles organismos multilaterais nesse sentido. Os documentos a seguir são aqueles que compõem a legislação nacional para a referida etapa:

Quadro 1: Síntese dos documentos elaborados sobre Educação Infantil o Brasil.

<b>INSTRUMENTO LEGAL</b>	<b>ANO</b>
Estatuto da Criança e do Adolescente	1990
Lei 9.394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)	1996
Referenciais Curriculares para a Educação Infantil	1998
Resolução CEB n 1, Abril de 1999 - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil	1999
<u>Parecer CNE/CEB 4 - Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil.</u>	2000
Plano Nacional de Educação	2001
Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zeros a seis anos à Educação	2006
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	2006
Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil	2006
Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil	2006

<sup>6</sup> Citação extraída do texto publicado na *homepage da OnuBrasil*, disponível em <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/unicef/> acesso em 6 jan. 2012.

Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil	2009
Critérios para um atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais das crianças.	2009
Indicadores de qualidade na Educação Infantil	2009
<u>Parecer CNE/CEB nº 20/2009</u> - Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	2009
<u>Resolução CNE/CEB nº 5</u> - Fixa as Diretrizes Curriculares para Educação Infantil	2009

Fonte: Elaboração da autora.

Apesar de todos os documentos acima expostos terem sido estudados, para efeito dessa dissertação, foi escolhido um universo representativo desses. O critério da escolha foi a relevância das temáticas presentes na legislação (ex: financiamento, currículo, função da educação, padrão de qualidade etc.), partindo do pressuposto de que alguns desses critérios formam o bojo da legislação, ou seja, são aspectos sem os quais a legislação não teria uma fundamentação. Além do mais, muitos desses documentos repetem conteúdos de outros já editados anteriormente. Assim, serão analisados: *Estatuto da criança e do adolescente* (1990), Lei 9.394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), *Plano Nacional de Educação* (2001), *Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças* (2006), *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (2006) e os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* (2006).

O movimento de reconhecimento da educação de crianças e a mudança na atenção destinada às crianças brasileiras foram, ao mesmo tempo, contemporâneos e resultantes da mudança ocorrida em outros países do mundo a partir da realização de eventos internacionais em prol da criança. Desses eventos, novos documentos sobre educação foram elaborados por organismos multilaterais, disseminando suas propostas e ideais para educação de países, principalmente, da América Latina e Caribe. A série de documentos elaborados por esses organismos, juntamente com a reforma anunciada do Estado fizeram com que na década de 1990 os princípios norteadores das políticas educacionais fossem aqueles que relacionassem educação com a economia e o mercado. Esses princípios influenciaram durante toda a década a elaboração de políticas educacionais no Brasil, inclusive aquelas destinadas à Educação Infantil.

A Declaração de Jontiem, por exemplo, discorria sobre o compromisso dos países oferecerem Educação Básica de qualidade para todos. No entanto, ressalta-se, mais uma vez que o sentido atribuído ao termo *educação básica* na Declaração causou dubiedades interpretativas, pelas quais, originaram vertentes diferenciadas no que tange ao cumprimento da meta de oferecer Educação Básica de qualidade para todos no país. Retomando as análises já realizadas nesse trabalho, cabe lembrar que a vertente de que recebeu maior expressividade, foi justamente a que interpretava a oferta da Educação Básica como a oferta e universalização do acesso ao Ensino Fundamental.

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, vai expressar claramente essa tendência e em certa medida a face da legislação nacional que corrobora com as concepções dos organismos internacionais sobre estas questões. Assim, foi dando prioridade ao Ensino Fundamental, mas reconhecendo a importância da educação desde idades mais elementares, que a LDBEN trouxe grandes contribuições para a área.

Foi a partir da LDBEN que a educação de crianças passou, de fato, a ser de responsabilidade do setor educacional, tendo em vista que até então essa responsabilidade era compartilhada com outros setores do governo e, muitas vezes, vinculada à assistência social. A LDBEN incorporou a Educação Infantil à Educação Básica e fez com que a referida etapa se integrasse ao sistema nacional de educação, integração está já prevista na Constituição da República de 1988.

A lei disciplina também a nomenclatura que referencia a educação de crianças, estabelecendo no Artigo 30 do Capítulo II, que as creches são aquelas instituições responsáveis pela educação de crianças de zero a três anos, enquanto as pré-escolas são destinadas a atender crianças de quatro e cinco anos.

Pela LDBEN, o município passou a ser o principal responsável pela garantia da oferta da Educação Infantil. Por outro prisma, o regime de colaboração impõe alternativas para que a garantia seja efetivada mesmo no caso dos Municípios que apresentem dificuldades técnicas e financeiras para cumprir tal incumbência.

Pelo visto, é incontestável a importância da Lei na década de 1990 para a infância brasileira, ainda assim, o valor dado à referida etapa pela Lei torna-se pouco significativo quando comparada ao prestígio dado ao Ensino Fundamental. Cabe lembrar que na Declaração de Jontiem, o Brasil, assim como diversos outros países ao se comprometer em oferecer Educação Básica para todos (interpretada como Ensino Fundamental), reconheceu concomitantemente que para que fossem alcançadas as NEBAs, seria preciso, como versa o artigo quinto da Declaração, ampliar os meios e os raios de ação da Educação Básica. Para

tanto, no documento, reconheceu-se que uma das formas de alcançar a meta adequando-se à constante mutabilidade das necessidades básicas de aprendizagem, seria importante reconhecer que a aprendizagem começa desde o nascimento.

É assim que ao mesmo tempo em que dá maior prioridade ao Ensino Fundamental, a LDBEN e o governo brasileiro, de uma forma geral, começam a traçar as linhas da política para a Educação Infantil no país. A influência da Declaração de Jontiem em priorizar o ensino de crianças a partir dos sete anos também pôde ser percebida através do empenho governamental na década de 1990 em criar fontes de recursos e fundos destinados exclusivamente para o Ensino Fundamental (FUNDEF) e também do aumento do tempo de permanência da criança nesta etapa do ensino (Ensino Fundamental de 9 anos).

Sobre as determinações da LDBEN para a Educação Infantil, faz-se relevante destacar a importância da terminologia utilizada pela lei para fazer referência à educação de crianças. Na lei, que já no seu primeiro parágrafo mostra seu objetivo – disciplinar a **Educação Escolar**, por meio do ensino em instituições próprias – chama de **Educação Infantil**, a fase destinada à educação de crianças de 0 a 5 anos. A importância fundamental e determinante da nomenclatura reside no fato de a mesma se diferenciar das demais etapas (**Ensino Fundamental** e **Ensino Médio**) da Educação Básica que são claramente reconhecidas pelo seu caráter escolar.

A Educação Infantil, assim, denominada, se alinha, em seus princípios pedagógicos, à ideia de que a educação de crianças de 0 a 5 anos, pelas suas peculiaridades, não deve se restringir e inserir apenas a um processo de **escolarização** propriamente dito, na medida em que mostra ser parte de uma ação mais ampla, que envolve diversos meios e tipos de aprendizagem e interação que fazem parte de um processo não somente de escolarização, mas de **educação**. Encontra-se na própria lei algo que possa justificar essa escolha em priorizar aspectos específicos da educação do cuidado de crianças pequenas, já que prescreve ser finalidade da EI promover o desenvolvimento integral da criança nos que tange aos aspectos psicológico, social, intelectual e físico de modo a contemplar a ação da família e da comunidade.

Apesar de parecer mais coerente com as necessidades e particularidades da infância, a escolha da nomenclatura da referida etapa pode também representar um “risco” para a educação de crianças. Isto porque, ao não determinar com maior rigor em que tipo de instituição essa educação deve ser oferecida pôde abrir precedentes para que as crianças brasileiras fossem atendidas em programas na comunidade e na família, descritos na Declaração de Jontiem ou em “programa educacional adequado”, como citado na Declaração

de Nova Dehli. Como já visto, a oferta da educação de crianças de 0 a 5 anos em espaços não escolares é constantemente apoiada pela UNESCO e também pelo UNICEF.

No nosso entendimento, o risco de não determinar o tipo de instituição na qual deva ser oferecida a Educação Infantil, reside no fato de que em instituições não escolares, ou sob responsabilidades apenas de comunidades, famílias ou outras entidades da sociedade civil, a vigilância e o acompanhamento do atendimento com bases em critérios de qualidade tornam-se mais difíceis pelos setores do governo.

Merece destaque ainda a forma pela qual a avaliação para Educação Infantil foi concebida e proposta na lei. O artigo 31 da LDBEN determina que, “na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”. Sabe-se, no entanto, que na história da educação brasileira a avaliação tem sido colocada como instrumento e prática de verificação e classificação de alunos. Os processos avaliativos na Educação Infantil, todavia, concebidos como na LDBEN, corroboram com um conceito de avaliação do tipo processual; mais condizentes com o tipo de trabalho desenvolvidos nas creches e pré-escolas.

Para a realização do trabalho nessas instituições a lei nº 9.394 disciplina sobre a necessidade de formação inicial e continuada para os profissionais. Determina que a sua formação deva ser proporcionada em cursos de nível superior, tendo como *locus* as universidades e os institutos superiores de educação, considerando como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade Normal. Durante muito tempo a educação das crianças brasileiras esteve sob a responsabilidade de cuidadores, babás, assistentes sociais e profissionais de outras áreas que não tinham a formação adequada para o trato educacional com as crianças.

Outro documento de extrema importância para a infância brasileira, antecedente inclusive à LDBEN, foi o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, o ECA. Aprovado através da Lei nº 8.069/90, o ECA reiterou as determinações impostas pela Constituição Federal de 1988 com respeito à educação, de forma que asseverou o direito da criança de até seis anos de receber atendimento educacional em instituições do tipo creches e pré-escolas. Tanto a CF quanto o ECA apresentaram-se como dispositivos que *pari passu* se constituíram como um grande avanço para o campo educacional no que concerne à formulação de leis que asseguram a garantia dessa população à educação e se mostram como mecanismos importantes de formação dos ideais da criação de uma infância cidadã.



A importância da noção politicamente construída sobre a criança cidadã, principalmente após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, pode ser lida, desde o início dos anos 1990, no campo da educação infantil, como a luta pela educação infantil como um direito de cidadania [...]. (NUNES, 2009, p. 89)

Regulamentado através da Lei nº 8.069 de julho de 1990, o ECA mostra sua importância na medida em que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente e coloca com dever da família, do poder público e da sociedade a segurança em garantir que os direitos da criança não sejam violados. Percebe-se que, de forma geral, a perspectiva de cuidado do ECA é a mesma do UNICEF, uma vez que, sob o entendimento de ambos, a questão do atendimento e cuidado com infância é tratada a partir da articulação dos segmentos sociais e de uma visão holística de proteção que integra os cuidados com educação, saúde, segurança, etc.

O Sistema de Garantias de Direito, cuja importância e necessidade de implementação são orientadas e reconhecidas através de documento do UNICEF é inclusive, composto por atores (juizado da infância, família, poder público, comunidade, ONGs, Conselho Tutelar, Conselho de Direitos da Infância, etc.) que tiveram suas funções definidas e reorientadas e/ou criadas pelo Estatuto. O paralelismo conceitual entre o ECA e as determinações do UNICEF encontra-se principalmente no que tange a forma de compreender o atendimento da infância. O Estatuto encontra-se ainda alinhado com os ditames internacionais da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, elaborada pelo UNICEF, quando, por exemplo, versa sobre o direito da criança em ter alimentação, moradia, educação, lazer em ser protegido contra violência e abandono e de ter sua mão de obra explorada,

Parte fundante da política brasileira para Educação Infantil, o Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado pela Lei nº 10.172 apresenta objetivos, diretrizes e metas para a educação nacional a serem cumpridas no período de 2001 a 2011. Sua relevância reside no fato de ser um documento da política educacional que imprime, pelo seu período de abrangência, unidade na construção e implantação de projetos, leis e programas educacionais no país. Sua importância, no entanto, não se esgota neste aspecto, uma vez que, também, discorre sobre todos os níveis e modalidades da educação no país.

Para a Educação Infantil, em especial, o documento é de extrema significância por traçar suas metas, objetivos e diretrizes, conferindo às políticas para EI maior concretude. Assim, como na maioria dos documentos que tratam da EI, no PNE são discutidas as questões referentes à educação e aos cuidados que a criança deve receber desde as idades mais tenras, além da análise da educação da infância no nosso contexto, tendo como ponto principal as

faixas etárias, à luz da história do atendimento em creches e pré-escolas. É feita também uma análise dos problemas e desafios da formação docente na Educação Infantil e a quantidade de alunos atendidos à época da elaboração do seu diagnóstico.

Mais uma vez, será visto que, de forma mais ou menos contundente, o aparato da legislação nacional é influenciado não só pelas demandas eminentes de atenção à infância mas, também, e principalmente, pela política educacional defendida pelos Organismos Multilaterais, chegando o Plano a citar esta influência em alguns documentos, como mostra o parágrafo abaixo ao referir-se à Declaração de Jontiem resultante de um evento promovido por esses órgãos, conforme já delineado anteriormente nesta dissertação:

Essa educação se dá na família, na comunidade e nas instituições. As instituições de educação infantil vêm se tornando cada vez mais necessárias, como complementares à ação da família, o que já foi afirmado pelo mais importante documento internacional de educação deste século, a Declaração Mundial de Educação para Todos. (BRASIL, 2001, p. 47)

É corroborando com os ideais internacionais da UNESCO e do UNICEF e de outros organismos dessa natureza que o governo brasileiro, através do PNE ao fazer análise sobre a importância do atendimento educacional na infância coloca que “[...] há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro”. (BRASIL, 2001, p. 13) A compreensão da EI enquanto investimento econômico, da qual as agências internacionais coadunam, é também detectada no plano, como pode ser percebido ao ler o trecho abaixo:

As inversões financeiras requeridas para cumprir as metas de abrangência e qualidade deverão ser vistas, sobretudo como **aplicações necessárias em direitos básicos dos cidadãos** na primeira etapa da vida e como **investimento**, cujas taxas de retorno alguns estudos já indicam serem elevadas. (BRASIL, 2001, p. 14, grifo nosso)

Vê-se a correspondência entre essas recomendações e o ideário neoliberal discutido anteriormente neste trabalho como resultante das transformações contemporâneas da sociedade capitalista, que coloca a educação como fator de crescimento econômico e de acumulação de capital, dentro dos princípios da sociedade liberal, o que revela a vinculação das políticas educacionais com tais mudanças sociopolíticas e econômicas atuais da sociedade ocidental em que a globalização e o neoliberalismo se colocam como movimentos estruturantes nas últimas décadas.

Vale ressaltar que o Plano chama a atenção, também, para a qualidade da educação que deve ser oferecida às crianças brasileiras, especialmente para os filhos das classes populares. Em estudo feito por Nina Oliveira (2008, p. 43) esta questão é salientada, conforme se vê adiante:

As diretrizes orientam que a oferta pública da Educação Infantil priorize crianças provenientes de famílias de menor renda, e que, além disso, contemple a necessidade de atendimento em tempo integral. Apesar das características assistencialistas, no Plano é colocado que essas ações não devem caracterizar uma educação pobre para pobres, mas, sim, uma educação de qualidade para crianças sujeitas à exclusão social.

Com isto pode-se inferir no próprio conteúdo do Plano a observância de uma das recomendações oriundas do ideário neoliberal, referente ao estabelecimento de políticas compensatórias ou sob a égide da focalização, uma característica das orientações políticas que intentam promover ações para determinadas demandas com o fim de minorar problemas cruciais que elas sofrem, de forma a não provocar mudanças estruturais na sociedade. À luz dos estudos de Soares (2003) sobre os impactos dos ajustes neoliberais nas políticas sociais, merece destaque o trecho que esta autora faz referência a questão. Para ela, no caso brasileiro “[...] foi a combinação do desmonte de políticas sociais dirigidas aos pobres ou ‘excluídos’ (como assistência social) com as ‘reformas’ constitucionais que reduziu os direitos construídos ao longo de décadas e consagrados na Constituição de 1988”. (SOARES, 2003, p. 34) A autora coloca ainda que a “substituição da *universalidade* – base do direito de cidadania – pela *focalização*, traduzida pelo direcionamento do gasto público e dos serviços sociais aos ‘comprovadamente pobres’” (SOARES, 2003, p. 30), é uma das marcas das políticas sociais de corte neoliberal.

No ano de 2010, um novo Plano Nacional de Educação, com novos objetivos e metas educacionais a serem cumpridos entre 2011-2020, esteve em processo de construção. O mesmo não integrou as análises desta pesquisa por não ter sido ainda aprovado.

O documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos*, publicado em 2006, teve por objetivo auxiliar no processo de implementação das políticas para EI. Na Política, são reafirmados alguns argumentos acerca da necessidade e importância da educação da infância, salientando sua relevância “no processo de constituição do sujeito” (BRASIL, 2006, p. 5), além de conceber a criança como criadora, capaz de estabelecer múltiplas relações, assim como um sujeito de direitos, um ser sócio-histórico, produtor de cultura e nela inserido. As ações desenvolvidas para a infância, de acordo com

este documento, se inserem no âmbito dos cuidados e da educação, corroborando com a tendência em compreender a Educação Infantil a partir da indissociabilidade entre o cuidar e o educar, tidos como elementos dissociáveis anteriormente. A necessidade de criação de um regime de colaboração entre estados, municípios e União também é discutida no documento de 2006.

Constituída de diretrizes, objetivos e metas, a política contida neste documento, traz as seguintes contribuições para a Educação Infantil. As diretrizes se apresentam de grande relevância:

- A Educação Infantil tem função diferenciada e complementar à ação da família, o que implica uma profunda, permanente e articulada comunicação entre elas;
- As políticas voltadas para a Educação Infantil devem contribuir em âmbito nacional, estadual e municipal para uma política para a infância;
- A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular às políticas de Saúde, Assistência Social, Justiça, Direitos Humanos, Cultura, Mulher e Diversidades, bem como os fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2006, p. 18)

Dentre os objetivos apresentados destacam-se os que dizem respeito à necessidade de fortalecimento das relações entre as famílias e/ou os responsáveis por crianças matriculadas na EI e as instituições de Educação Infantil, à necessidade de garantia de recursos financeiros para o desenvolvimento e manutenção da EI e do fortalecimento de parcerias que colaborem com o atendimento integral da criança. Corroborando com esse objetivo e com as diretrizes de tal política, a seguinte meta fortalece os preceitos da política internacional das agências da ONU, ora estudada, na medida em que concebe que o atendimento à criança deve estar associado também à prestação de serviços aos pais. Assim, a meta da política afirma que é preciso estabelecer, até o final da década, programas de orientação e apoio aos pais de filhos de até 6 anos, com colaboração dos setores educacional, de saúde e da assistência social, além das organizações não-governamentais.

Também em 2006 e atendendo a determinações do Plano Nacional de Educação, é elaborado o documento *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*. O documento, que tem por objetivo orientar os principais executores das políticas e práticas de Educação Infantil (gestores municipais, escolares e professores) clarifica e organiza as diretrizes já formuladas sobre a construção da qualidade para a esta etapa, no que se refere à organização e funcionamento das instituições, nos demais documentos elaborados pelo MEC.

Esse documento talvez seja o que mais se alinha com os ideais das agências internacionais, uma vez que contou com a colaboração do UNICEF, conforme informação que consta na contracapa do próprio documento.

Ao instituir-se como modelo de referência, o documento pode ser compreendido também como um articulador e promotor de igualdades no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil. No entanto, a igualdade que promove não tende a refletir uma mera padronização; mais do que isso o documento representa um significativo avanço, uma vez que reafirma ser responsabilidade de todos (secretarias, professores, diretores escolares, técnicos, etc.) a oferta com qualidade da Educação Infantil.

O primeiro volume do documento é destinado a discorrer sobre temas relevantes para a construção dos parâmetros. O debate sobre os fundamentos da qualidade da EI abarca aspectos diversos sobre a referida etapa da Educação Básica. Caracteriza a criança como um ser social, histórico e cultural, mas salienta aspecto subjetivo do novo paradigma para a compreensão da criança e das concepções de Educação Infantil, os quais “englobam e transcendem a história, a antropologia, a sociologia e a própria psicologia, resultando em uma perspectiva que define a criança como ser competente para interagir e produzir cultura no meio em que se encontra”. (BRASIL, 2006, p. 13)

O documento faz uma breve discussão do entendimento acerca do que “é ser criança”, das suas relações sociais com meio ambiente e com as instituições escolares, destacando a função das relações educativas e sua principal característica: a indissociabilidade entre cuidar e educar. Como foi dito anteriormente, longe de padronizar, os parâmetros propostos visam a incorporar as diferenças das instituições entre as regiões e dentro delas, de forma que as relações educativas respeitem e preservem as especificidades e diferenças culturais.

Na publicação, alguns princípios e características da criança e do cuidado e educação que devem lhe ser dedicados são apresentados como imprescindíveis na construção dos parâmetros de qualidade para a Educação Infantil. Alguns deles são: compreender a criança enquanto cidadã de direitos e históricos, como seres singulares e produtores de cultura, como seres que precisam ser auxiliados nas atividades de educação e cuidados que ainda não consigam realizar sozinhos, que tenham suas necessidades físicas e psicológicas atendidas, que sejam apoiadas a brincar, expressar sentimentos e pensamentos de forma espontânea ou incentivados e ainda que tenham garantido o direito à igualdade de oportunidades, ao conhecimento e à educação, à individualidade, ao respeito, entre outros.

O documento traz também uma importante discussão acerca da qualidade da educação e qualidade para a Educação Infantil. No documento a qualidade da educação é discutida a

partir da retomada de sua percepção em determinados momentos da história recente da educação no país sendo “compreendida a partir da perspectiva de respeito à diversidade”. À luz de alguns estudos da área, chega-se a conclusão que:

- a) a qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações;
- b) depende do contexto;
- c) baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades;
- d) a definição de critérios que qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas. (BRASIL, 2006, p. 24)

Apesar de chegar a essas conclusões, o debate sobre a qualidade no documento não se encerra com considerações gerais. É exposta ainda a perspectiva da legislação e dos órgãos oficiais no Brasil sobre o tema. Esses outros pontos do debate são tratados inclusive, de forma mais extensiva que a discussão acerca da literatura sobre qualidade.

Com o subsídio das discussões realizadas no primeiro volume, no segundo volume, são apresentados os parâmetros de qualidade. Antes de apresentá-los, contudo, é feita uma revisão sobre as principais competências dos sistemas de ensino, ressaltando a necessidade de delimitar as responsabilidades de cada ente e uma caracterização das instituições de Educação Infantil no Brasil. A caracterização, que é bastante descritiva e breve, apresenta os tipos de instituições que atendem crianças de zero até seis anos (comunitárias, públicas, privadas, etc.) e suas finalidades.

Para facilitar a compreensão do leitor, os parâmetros são separados em cinco eixos distintos. Os eixos dizem respeito à proposta pedagógica, à gestão das instituições, aos professores (as) e demais profissionais que atuam nas instituições, à interação de professores (as), gestores (as) e demais profissionais das instituições e a sua infra-estrutura. Cabe destacar alguns dos parâmetros dentro dos eixos colocados.

Quadro 2: Parâmetros de qualidade para a Educação Infantil

<b>Quanto à Proposta Pedagógica das Instituições de Educação Infantil</b>
---------------------------------------------------------------------------

As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil consideram que o trabalho ali desenvolvido é complementar à ação da família e a interação entre as duas instâncias é essencial para um trabalho de qualidade.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>As propostas pedagógicas explicitam o reconhecimento da importância da identidade pessoal dos alunos, suas famílias, professores e outros profissionais e a identidade de cada unidade educacional nos vários contextos em que se situem.</p>
<p><b>Quanto à Gestão das Instituições de Educação Infantil.</b></p>
<p>As instituições de Educação Infantil funcionam durante o dia, em período parcial ou integral, sem exceder o tempo que a criança passa com a família.</p>
<p>Os gestores ou gestoras atuam em estreita consonância com profissionais sob sua responsabilidade, famílias e representantes da comunidade local, exercendo papel fundamental no sentido de garantir que as instituições de Educação Infantil realizem um trabalho de qualidade com as crianças que a frequentam.</p>
<p><b>Quanto aos Professores (as) e demais profissionais que atuam nas Instituições.</b></p>
<p>Os profissionais que atuam diretamente com as crianças nas instituições de Educação Infantil são professoras e professores de Educação Infantil.</p>
<p><b>Quanto às interações dos professores (as), gestores (as) e de mais profissionais que atuam na Educação Infantil.</b></p>
<p>Gestoras, gestores, professoras e professores, profissionais de apoio e especialistas das instituições de Educação Infantil estabelecem entre si uma relação de confiança e colaboração recíproca.</p>
<p><b>Quanto à infraestrutura das Instituições de Educação Infantil</b></p>
<p>Espaços, materiais e equipamentos das Instituições de Educação Infantil destinam-se prioritariamente às crianças.</p>
<p>Espaços, materiais e equipamentos presentes na instituição de Educação Infantil destinam-se, também, às necessidades das famílias e/ou responsáveis pelas crianças matriculadas e dos profissionais que nela trabalham.</p>

Fonte: BRASIL (2006). Adaptado pela autora

Cabe lembrar que o recorte ora apresentado não contempla os numerosos subitens que constituem os parâmetros, tendo sido apenas destacados alguns deles, a título de ilustração, e que a questão da qualidade no atendimento a crianças já havia sido tema de debate na Declaração de Nova Dehli, quando colocou que os países signatários do Acordo deveriam estar cientes que melhorariam a qualidade dos programas de Educação Básica. De maneira semelhante, na Declaração de Jontiem, a questão da qualidade é trazida a partir da consideração de que para oferecer educação para todos, além da inevitável universalização, seria preciso também proporcionar atendimento de qualidade.

Apesar de todos os avanços da legislação brasileira e de documentos técnicos que expressam o planejamento das ações a serem adotadas, a política recente de EI no país ainda

se mostrava omissa no que se refere à alocação dos recursos financeiros para Educação Infantil. De todos os aparatos legais apresentados aqui, é a Política Nacional para Educação Infantil a que discorre de forma mais rigorosa sobre este assunto. Uma das metas da Política Nacional acima referida propõe assegurar que, em todos os municípios, além dos outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil. (BRASIL, 2006, p. 21) Outra meta traz a importância dos estudos sobre os custos desta etapa da educação. Entre as estratégias fixadas neste documento, uma propõe que se deve incluir a Educação Infantil – creche (0 a 3 anos) e pré- escola (4 a 6 anos) – no sistema de financiamento da Educação Básica, garantindo a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos. (BRASIL, 2006, p. 24)

Aprovado pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), fundo de natureza contábil tem por objetivo proporcionar um aumento e nova forma de distribuição de investimentos para esse nível de educação. O FUNDEB que tem vigência de 14 anos, diferentemente do FUNDEF, contempla através da arrecadação e distribuição de recursos todas as etapas da Educação Básica e algumas modalidades educacionais.

Desta forma, a Educação Infantil, que até então era mantida apenas com recursos próprios dos municípios, passa a ter uma fonte organizada e segura de recursos. Vale ressaltar que, pelo fato de o atendimento à EI ser da incumbência do Município, nos casos onde o Estado esteja responsável pela EI, mesmo quando houver comprovação contábil de gastos com a Educação Infantil, os recursos do FUNDEB não lhe serão repassados. A mesma determinação vale para os Municípios que porventura atendam alunos do Ensino Médio. Em suma, os recursos do FUNDEB são destinados rigorosamente para os entes federados no qual a etapa de ensino lhe cabe como responsabilidade.

O Fundo, que contém vínculo tanto com a esfera federal quanto com a esfera estadual e municipal, organiza os recursos para a Educação Básica a partir dos impostos que o compõem. Entre eles estão o ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos), o Fundo de Participação dos Municípios e uma série de outros impostos arrecadados pelo Estado e outros pelos Municípios. Uma diferença fundamental entre o FUNDEB e o FUNDEF diz respeito à



participação da União que passa a se responsabilizar por uma parte dos recursos a serem repassados para Estados e Municípios. É bom lembrar que com o FUNDEF a complementação era dada apenas quando o valor do custo-aluno no Estado não atingia o valor mínimo nacional.

Para distribuição dos recursos entre os Estados, Distrito Federal e Municípios é considerado o número de matrículas presenciais efetivas. Anualmente é atribuído um valor fator de ponderação que disciplina o montante a ser distribuído para cada etapa e modalidade atendida pelo FUNDEB. Acrescenta-se que a utilização dos recursos do FUNDEB deve ser organizada de forma que no mínimo 60% destes sejam reservados para remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, ficando o restante do recurso destinado a suprir as demais despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação.

Em relação à oferta da EI no Brasil, sabe-se que a demanda por matrículas ainda é maior que a oferta e a disponibilidade de recursos dos municípios. Uma das soluções previstas para resolver o problema da oferta da EI tem sido a realização de convênios entre o poder público e instituições filantrópicas.

Não é novidade que a Educação Infantil foi e ainda é em muitas regiões do país oferecida por instituições em condições diversas. A política de atendimento a esta etapa educacional se mostrou, durante muito tempo, omissa no que diz respeito à busca de solução ao problema do atendimento por outras instituições que não as públicas ou as privadas integradas ao sistema. Diante da ascendência de instituições agindo sem nenhum tipo de regulamentação e da incapacidade do sistema em suprir a demanda, novas medidas vem sendo tomadas dentro de um contexto em que são reclamadas novas políticas para o setor, no sentido de melhorar esse atendimento.

Assim como ocorre com a maioria dos assuntos referentes à Educação Infantil, o caminho do desenvolvimento de um aparato legal de financiamento para referida etapa também foi transpassado pelos organismos multilaterais. Nas publicações da UNESCO, por exemplo, foi visto que a questão do financiamento é tratada de forma superficial, apesar do reconhecimento da importância do mesmo. Nos documentos do UNICEF a discussão se mostra quase inexistente.

De maneira menos incisiva, na Declaração de Jontiem é colocado que “[...] um apoio mais amplo por parte do setor público significa atrair recursos de todos os órgãos governamentais responsáveis pelo desenvolvimento humano, mediante o aumento em valores absolutos e relativos, das dotações orçamentárias aos serviços de educação básica” além de afirmar que:

Será necessário um aumento substancial, a longo prazo, dos recursos destinados à educação básica. A comunidade mundial, incluindo os organismos e instituições intergovernamentais, têm a responsabilidade urgente de atenuar as limitações que impedem algumas nações de alcançar a meta da educação para todos. (DECLARAÇÃO Mundial..., 1990, p. 7)

A sugestão clara da UNESCO e UNICEF, através do documento de Jontiem, mostrou sua influência na legislação brasileira na medida em que, nos primeiros anos da década de 1990 o já mencionado FUNDEF, figurou como estratégia de organização desses recursos que com o passar dos anos tenderiam a aumentar. Além da luta de profissionais da educação e cidadãos envolvidos com a causa da educação de crianças, as diversas orientações e manifestações das agências internacionais em estudo devem ter contribuído para que a garantia de recursos para a EI fosse contemplada também através de um fundo. A criação do FUNDEB mostrou-se acordante com as determinações das agências, na medida em que, no ínterim que separa a criação dos dois fundos alguns documentos foram publicados no país contendo breves perspectivas e sugestões sobre o financiamento da educação de crianças.

A criação de um fundo que contemple a EI sem desconsiderar os benefícios práticos para a referida etapa mostrou-se corroborante com as concepções das agências sobre o objetivo e função da Educação Infantil, presentes tanto na Declaração de Jontiem quanto nos seus documentos.

Assim, considera-se que o FUNDEB, mesmo se apresentando como um mecanismo de alocação e organização de recursos para EI, logo, como um ganho significativo no que se refere às possibilidades de melhoria da qualidade no atendimento, não deixa de ser também um elemento de representação da influência das agências internacionais em destaque uma vez que sob a ótica da agenda das políticas educacionais internacionais, o Fundo pode ser compreendido especialmente pelo seu impacto em longo prazo: o alcance de bons resultados no Ensino Fundamental, objetivo amplamente perseguido por tais agências.

Neste capítulo viu-se que as orientações da UNESCO e da UNICEF, presentes tanto nos documentos dos grandes eventos da década de 1990 quanto nos documentos publicados no Brasil nos últimos anos, têm influenciado a formulação das políticas educacionais brasileiras para a Educação Infantil. A primeira vista, a influência que as orientações dessas agências exercem nas políticas educacionais no Brasil, repercutiu de forma positiva, tendo em vista que contribuiu para maior atenção do Estado para a questão da educação da criança. No entanto, não se pode desprezar o fato de que tais orientações tragam no seu bojo a efetivação de princípios caros do ideário que comanda as significativas mudanças no ordenamento internacionais onde as questões político-econômicas traçam os verdadeiros matizes.

## 5.2 A ATUAÇÃO DA UNESCO E DO UNICEF NO BRASIL: A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL PARA ALÉM DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS<sup>7</sup>

É válido acrescentar que a atuação da UNESCO e do UNICEF não repercutiu e nem repercute no Brasil somente na formulação das políticas educacionais. Como já foi visto, existem em atividade no país alguns projetos educacionais apoiados e/ou desenvolvidos pelas agências que expressam outro viés da influência e atuação das mesmas. A partir da análise das publicações da UNESCO e UNICEF e da legislação nacional para a EI já foi possível perceber a influência que essas agências desempenham na formulação de políticas educacionais para crianças no Brasil. Avançando um pouco nesta questão pôde-se verificar o papel dessas agências como apoiadoras das ações que acreditam ser eficientes para a educação de crianças realizadas pelos países em que mantém acordos de cooperação. Tais acordos normalmente incluem recomendações, assistência técnica e repasse de recursos para o desenvolvimento de projetos no caso do Brasil em algumas regiões, realizados em articulação com os órgãos públicos e ONGs.

No país, as duas agências operam de forma bastante particular. Enquanto a UNESCO divide sua atuação principalmente nas áreas de educação, ciências naturais, humanas e sociais, cultura e comunicação, o UNICEF prioriza ações nos âmbitos também da educação, da saúde, do combate à violência e discriminação racial, à sobrevivência e desenvolvimento humano e no âmbito do esporte e lazer. No que tange a projetos relacionados especificamente à educação de crianças foi visto que a UNESCO atualmente possui duas propostas: a do PIM, e a do Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância. A participação tanto da UNESCO quanto do UNICEF no trato direto das ações em prol da criança pode, dentre outras coisas, se constituir em meio de consolidar seus ideais e orientações na prestação dos serviços à população de 0 a 5 anos no Brasil.

Em consonância com a discussão desse trabalho, serão apresentados os resultados de um levantamento realizado sobre algumas ações que um desses organismos apóia no Brasil no que se refere à garantia dos direitos das crianças e em especial voltadas para a Educação

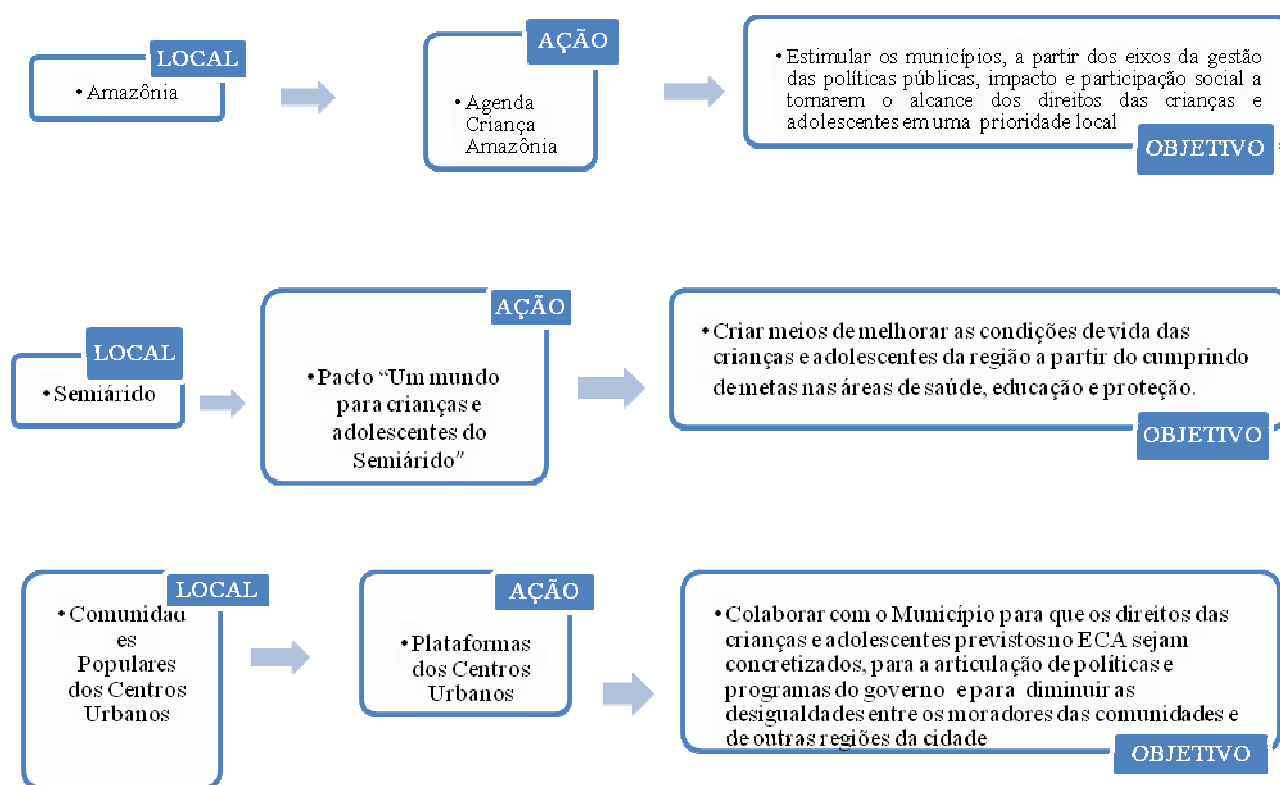
---

<sup>7</sup> Por opção da autora, com concordância da orientadora os nomes do município, dos parceiros da ação e do projeto não foram divulgados.

Infantil. Com base na análise dessa experiência, pode-se verificar a participação direta dessa agência também no fortalecimento das ações de atendimento às crianças.

O UNICEF receberá destaque, neste trabalho, pela forma peculiar com que desenvolve ações para a população infantil. Além das suas publicações que tratam a questão da infância já a partir dos cuidados com a gestante, a agência realiza também ações em comunidades populares dos centros urbanos, através das Plataformas dos Centros Urbanos, na região da Amazônia através da Agenda Criança Amazônia e na região do Semiárido com a elaboração do pacto “Um mundo para a criança e o adolescente do Semiárido”. As ilustrações abaixo trazem as principais informações sobre a forma de atuação da agência nessas regiões.

Figura 3: Principais ações do UNICEF desenvolvidas no Brasil



Fonte: Elaboração da autora.

As ações do UNICEF, no que tange ao “aprender”, expressão utilizada por essa agência para identificar a área educacional, vão além dos projetos acima mencionados. Para promover o direito de aprender e para melhorar a qualidade da educação a agência, juntamente com uma série de parceiros realiza as seguintes ações: sistematização, disseminação e análise de experiências de educação integral e de boas práticas que garantem o direito a aprender em escolas, comunidades e redes municipais; desenvolvimento das

capacidades dos gestores municipais e escolares; fortalecimento das organizações que desenvolvem ações complementares à escola na perspectiva da educação integral; apoio a projetos e iniciativas voltados para a educação contextualizada e cooperação com o MEC e com dirigentes estaduais e municipais de educação. Em cada uma dessas ações, estão envolvidas outras atividades dentre as quais se destacam a realização do Prêmio Itaú-Unicef e o Selo UNICEF Município Aprovado.

O Prêmio Itaú-Unicef tem como finalidade reconhecer as Organizações Não-Governamentais que realizam programas no turno oposto ao escolar que visem ao fortalecimento da escola e o desenvolvimento das capacidades de crianças e de adolescentes. A iniciativa conta com a parceria da Fundação Itaú-Social e do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação. Já o Selo UNICEF Município Aprovado tem como proposta premiar e incentivar municípios do Semiárido e Amazônia Legal que cumpram a meta de melhorar a qualidade de vida de suas crianças e adolescentes.

Seguindo a proposta geral de suas ações, a agência ainda apóia os seguintes projetos:

Quadro 3: Projetos apoiados pelo UNICEF no Brasil

REGIÃO	NOME DO PROJETO	PROPOSTA DO PROJETO
Amazonas	Oela	Proporcionar acesso às políticas públicas de qualidade em saúde, educação, assistência e proteção a todas as crianças e todos os adolescentes dos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima.
Amazonas	Revitalização da Língua e de Práticas Culturais Tradicionais Sateré-Mawé	Melhorar a dignidade e a autoestima dos povos Sateré-Mawé por meio do resgate de saberes e valores tradicionais, já em processo de esquecimento, e do respeito a uma educação contextualizada
MARANHÃO	Conjunto integrado de projetos – CIP Jovem Cidadão –construindo com adolescentes e jovens maranhenses novas práticas políticas e culturais	Contribuir na convergência de ações para o desenvolvimento da região da baixada/Amazônia maranhense a partir do fortalecimento de políticas educacionais e da participação social de adolescentes e jovens de 10 municípios. Experiência implementada também em um município do Semi-árido.

Fonte: UNICEF

O panorama traçado até aqui permite que se considere que as agências internacionais, de uma forma geral, além de exercerem sua influência na indicação dos princípios que devem reger a educação nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos através de documentos

e acordos firmados internacionalmente, também participam de ações voltadas para esses princípios, por meio de apoio a projetos e programas através de convênios firmados com parceiros. Nota-se que a natureza dos trabalhos desenvolvidos pelo UNICEF se insere num contexto de promoção dos direitos da criança, tratados de maneira global e complementar, através da junção dos diversos setores (educação, social, saúde, justiça etc.) nos serviços prestados, adotando assim a perspectiva holística a qual já foi anteriormente mencionada.

No âmbito específico da educação de crianças, a título de ilustração pode-se mencionar a iniciativa realizada pelo UNICEF no Estado da Bahia, no período de 2007 a 2009, através de projeto realizado em parceria com uma Organização Não Governamental em determinado município da Região Metropolitana de Salvador. O projeto desenvolvido serve para evidenciar, brevemente, a forma pela qual a agência traduz suas orientações para EI em ações no município. A escolha da análise desta experiência se deu pela proximidade geográfica tanto do município quanto da organização responsável pela execução do projeto.

A proposta apoiada pelo UNICEF e que teve também como parceiros a Prefeitura do Município e uma Fundação particular, tinha como objetivo colaborar com a promoção do desenvolvimento infantil e com a diminuição da situação de vulnerabilidade das crianças do município. O projeto teve custo total de mais de R\$ 230.000,00 dos quais cerca de R\$ 225, 000.00 foram fundos solicitados ao UNICEF. Dentre as atividades financiadas destacam-se:

- Qualificação das equipes do Centro de Referência em Educação Infantil e Atendimento às Famílias;
- Elaboração de documento sobre competências familiares e publicação;
- Parecer técnico sobre o projeto arquitetônico do Centro;
- Construção do Centro de Referência de Desenvolvimento Infantil e de Atenção às Famílias;
- Elaboração do mapa de políticas públicas e serviços para crianças de até 6 anos, do município;
- Produção, publicação e apresentação à comunidade de cartilha de orientação para as famílias.

Os dados levantados mostram que a proposta do projeto confirma a utilização dos referencias publicados pelo UNICEF sobre EI. A disponibilização de recursos financeiros para a construção do Centro de Referência, bem como a qualificação das equipes da

instituição e a oferta de subsídios para elaboração do plano municipal de políticas de apoio à família, que são, a princípio, responsabilidades de órgãos públicos e dos entes federados, foram compartilhadas com outros setores da sociedade civil. Apesar de os dados do projeto serem incipientes para que se faça uma análise mais aprofundada, verificam-se evidências de uma falta de esforço por parte do governo do município para com os assuntos relativos à infância, traduzida na transferência de responsabilidade para entidades da sociedade civil para garantia dos direitos da criança.

O projeto que trabalhou em regime de prioridade com a temática da sobrevivência e desenvolvimento infantil, alinhando-se às propostas aceitas em acordos internacionais, visou contribuir também para alguns Objetivos do Milênio instituídos pelo UNICEF, dentre os quais se destacam: inclusão universal à Educação Básica, redução da mortalidade infantil, melhoria da saúde materna e de promoção de alianças globais para o desenvolvimento. A relação entre as orientações da agência e a operacionalização do projeto pode ser percebida na medida em que o Sistema de Garantia de Direitos, eixo transversal do projeto foi enfatizado. Essa prioridade foi indicada na proposta através das ações programadas para proporcionar a melhoria do atendimento e da qualidade na Educação Infantil no município e para o desenvolvimento de competências familiares e municipais a partir da articulação de ações e políticas do âmbito da assistência social, da saúde e da educação.

A primeira fase previu, como resultado, que as políticas públicas garantissem os direitos das famílias e das crianças de 0 a 5 anos de forma que promovessem seu desenvolvimento integral e uma vida sem violência. Um dos efeitos previstos para que o resultado fosse alcançado seria a melhoria da qualidade e acesso ampliado da Educação Infantil.

Além do aporte financeiro para o desenvolvimento de uma série de atividades, a participação do UNICEF estava prevista através da disponibilização de material didático para a formação dos atores. O documento *O município e a criança de 0 a 6 anos* e os conjunto de textos do “Kit Família Brasileira Fortalecida”, foram os materiais disponibilizados ao município para a formação dos seus atores e desenvolvimento das competências familiares na atenção à criança. Novamente percebe-se que a concepção de atendimento à infância promovido pela agência se caracteriza pela junção de forças de atores dos mais diversos setores. Através desses documentos seria criada a possibilidade de imprimir suas concepções sobre o papel do município, a participação da família e dos membros da sociedade civil no atendimento à infância. Além disso, com este material, objetivava-se prestar informações às famílias e profissionais da educação sobre os necessários cuidados com a criança.

A segunda fase do projeto tinha como principal meta consolidar os resultados obtidos na primeira etapa e fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos. Nesta fase, programou-se a construção e o funcionamento do centro de Referência em Educação Infantil e Atendimento às Famílias além de formar os agentes públicos, educadores infantis, agentes do Sistema de Garantia e demais cidadãos do município para atuar em favor do fortalecimento das competências familiares, assim como de melhoria do empenho de gestores no trabalho com a política de garantias dos direitos da criança e da ação da rede de proteção da criança de forma articulada.

Apesar de ter assegurados os recursos da construção do Centro pela iniciativa privada, o projeto previa que seria da Prefeitura do município a responsabilidade em manter a infraestrutura do Centro, que inclui cinco salas de aula, nas quais o berçário está incluído, banheiros, brinquedoteca, sala de direção e coordenação, cozinha, refeitório e espaço de lazer aberto.

O projeto, compreendido em todas as suas nuances, contou com uma metodologia que previa a participação de todos. Previa também a formação dos agentes de saúde e assistência social para as coletas de dados para elaboração do “Mapa das Políticas Públicas e Serviços para Crianças de até 6 anos” e do documento “Modos de Cuidar” e previa, conseqüentemente, a formação das famílias para o desenvolvimento de suas competências no cuidado das crianças e também a formação dos profissionais do Centro de Referência.

Analisando o que consta no Mapa sua importância para o município reside no fato de que ele permitirá a identificação das possíveis lacunas existentes nesses serviços, tomando como base as determinações legais e as demandas sociais. Os dados levantados na publicação mostram dentre outras coisas a existência de todos os órgãos constituintes do Sistema de Garantia de Direitos, além da presença da Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e Conselho Municipal de Alimentação Escolar. No documento são ainda apresentadas as atribuições de cada um dos órgãos supracitados.

A organização desses órgãos para composição do Sistema de Educação do município é também disposta pela lei que cria esse Sistema. Esta lei versa também sobre a responsabilidade do município no atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade e coloca como responsabilidade da Secretaria de Educação promover a formação de profissionais leigos em exercício na EI e a promoção de iniciativas que visem a contribuir para a construção de um modelo de financiamento para a referida etapa. A



responsabilidade do Conselho Municipal de Educação, segundo a lei do sistema, é a de fixar as normas para funcionamento das Instituições de Educação Infantil.

Os artigos presentes na lei do sistema sobre a EI reafirmam as determinações antes postas pela LDBEN/1996. No entanto um dos seus artigos dessa lei acrescenta que as instituições municipais devem cumprir o objetivo de promover a educação e o cuidado infantil de formar e complementar a ação da familiar, de modo que incentive a integração escola-família-comunidade, priorizando o atendimento pedagógico ao invés do assistencial.

O projeto financiado e apoiado pelo UNICEF, executado por uma ONG, previa, portanto, a colaboração das secretarias de Educação, Assistência Social e Saúde e da população para o seu desenvolvimento, visando ao fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, das competências familiares e melhoria da Educação Infantil.

A concepção dos objetivos e metas e a forma de ação do projeto se mostra alinhada à concepção do UNICEF para o atendimento da infância o qual, como foi visto, tende a incentivar a criação e articulação de redes de instituições e pessoas das mais diversas áreas, partindo da visão de que os direitos à educação da criança devem ser integrados a um Sistema de Garantia de Direitos o qual tanto o poder público quanto as famílias são responsáveis.

A implementação do projeto nesse município, pois, sugere que a atuação do UNICEF no trato das questões ligadas à Educação Infantil vai além das orientações na formulação das políticas públicas para a esta etapa da escolaridade. A correspondência entre as determinações desta agência e as ações desenvolvidas em prol educação de crianças no Brasil, é percebida a partir do momento em que, sugere, através de seus documentos e orientações nas ações de planejamento e na execução de projetos e atividades pedagógicas, seus valores, princípios e orientações referentes à Educação Infantil.

### 5.3 REFLETINDO SOBRE OS ACHADOS DA PESQUISA E DIALOGANDO COM A LITERATURA

Diante da variedade de possibilidades interpretativas, esse trabalho, pela sua natureza e objeto de estudo faz incorrer uma discussão mais detalhada sobre dois aspectos que norteiam as políticas educacionais para infância. Os conceitos referentes à **focalização** e **equidade**, corolários das análises realizadas até aqui vão mostrar o seu imbricamento à lógica

da formulação das políticas de Educação Infantil e às demandas dos grupos hegemônicos internacionais. Esses conceitos se tornam imprescindíveis para a análise da influência da UNESCO e UNICEF na elaboração de políticas educacionais, em especial, para a EI e de suas atuações no apoio a projetos em países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

Nos últimos anos, uma série de autores tem discutido sobre o tema da focalização nas políticas educacionais, tendo criado um gama de possibilidades conceituais. As políticas sociais focalizadas, divergindo das políticas universais, são aquelas, que centradas em atender grupos específicos ou a solucionar aspectos distintos de questões sociais, se articulam tendo como princípio norteador fundamental o desenvolvimento de ações e procedimentos de cunho compensatório e limitados a um estrato social específico. Assim, com base na análise das orientações e concepções da UNESCO e UNICEF sobre a EI e da política educacional nacional para a referida etapa, a focalização neste trabalho constitui categoria interpretada a partir de duas vertentes: a focalização no Ensino Fundamental e a focalização no combate à pobreza.

Na perspectiva de Cury (2002, p. 5), a focalização é “[...] um modo de priorizar uma etapa de ensino cujo foco pode significar o recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e sua sustentação por meio de recursos eficientes”. A consideração do autor ilustra perfeitamente o cenário proposto para a educação dos países pobres ou os ditos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, onde se inclui o Brasil, a partir da década de 1990. Os grandes acordos internacionais para desenvolvimento da educação, assinados pelo Brasil nesta década, destinaram foco e atenção maior à universalização da Educação Básica, que no caso brasileiro traduziu-se na universalização do Ensino Fundamental.

Tendo como meta a universalização do EF, os esforços empenhados na época se concentraram quase que na sua totalidade no cumprimento do compromisso firmado internacionalmente. Cabe agora refletir que, à época, com a focalização das políticas no EF a EI, que vinha passando por um avanço progressivo no que se refere ao reconhecimento de sua importância, passava por um momento, no mínimo, contraditório. Enquanto que a legislação proclamava a importância e os direitos da criança à educação desde idades mais tenras no nível da ação, os esforços empreendidos para essa população alvo não eram suficientes para fazer valer esta consideração.

Assim, corroborando com ideia de Cury, pode-se inferir que o foco na universalização do EF, acabou por amortecer as ações destinadas à EI. Essa etapa ganhou maior atenção por conta da perspectiva dos Organismos Multilaterais em promover a educação de crianças de 0

a 5 anos com vistas à preparação do indivíduo para as etapas posteriores da escolaridade. No contexto de focalização no EF, as orientações internacionais para a EI desenvolveram um viés de atendimento que tenderam e ainda tendem a destinar ações para minorias, com a justificativa de promoção do desenvolvimento do indivíduo e conseqüentemente do desenvolvimento da sociedade (compreendido principalmente como desenvolvimento econômico).

Por outro lado o conceito de focalização pode ser empregado sob outra ótica desse fenômeno. A focalização levando em conta os estratos sociais a serem atendidos. De uma forma geral a atenção dada à Educação Básica em especial à Educação Infantil nas políticas educacionais refletiu as concepções e ações tanto da UNESCO como do UNICEF, inclusive no que se refere ao caráter (focalizado) das propostas da legislação. A esse respeito, Dalila Oliveira (2000, p. 121) alerta que é a pobreza mundial o foco da ação do UNICEF e que,

Por isso seus investimentos em Educação Básica têm como prioridade intervir na realidade, modificando as situações de carência educacional. Assim, desenvolve programas onde, a partir de uma base educacional, os pobres passam a participar da vida produtiva dos países com ganhos econômicos. O UNICEF estimula também a realização de projetos em âmbito mundial através de premiação àqueles que considera mais relevantes, de acordo com esses propósitos.

Para os organismos multilaterais em geral, o princípio da focalização, no âmbito das políticas sociais conduz à maior eficácia das ações públicas, quando direcionadas a grupos específicos. A partir dessa compreensão, depreende-se que sob essa lógica, as políticas focalizadas tenderiam a imprimir resultados mais positivos do que aquelas de caráter universal já que atingiriam diretamente o público alvo. No entanto, chama-se a atenção para o fato de essas políticas focalizadas na pobreza fazerem, em verdade, parte de um mecanismo de reprodução social, onde o combate a essa condição sócio-econômica é reduzido à manutenção ou diminuição da mesma, já que “[...] é impraticável combater a pobreza sem ter o pobre como figura central”. (DEMO, 2002, p. 75) Ou seja, para que o sistema capitalista de ideologia neoliberal perpetue suas práticas e concepções no âmbito social é necessário que as desigualdades criadas pelo próprio sistema sejam perpetuadas.

Coraggio (1996), referindo-se às políticas desenvolvidas na América Latina, considera ainda que se essas políticas estivessem fundamentadas na preocupação com os mais pobres elas teriam a intenção de atacar as causas da pobreza. A sua manutenção, dentro do sistema capitalista neoliberal atual, a partir das políticas sociais focalizadas, em especial nas políticas

educacionais faz com que os programas neste setor, destinados aos mais pobres, sejam de forma geral, programas de baixo investimento, caracterizados principalmente pela participação da comunidade e dos beneficiários. Abaixo reproduzimos trechos de dois autores que salientam esta situação:

Como o subfinanciamento é crônico e as políticas educacionais não asseguram que a escola pública proporcione um ensino de qualidade, a educação deixa de cumprir a função de democratização de oportunidades e acaba também encapsulada na lógica da *apartheid* social, reproduzindo e aprofundando as desigualdades preexistentes. (DI PIERO, 2001, p. 325)

Os programas de “*alívio à pobreza*” focalizados nos “mais pobres entre os pobres” ou nos “mais afetados” continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo que os problemas sociais não são residuais e que “os mais afetados” são na realidade a maioria da população. O caráter de “alívio” desses programas sequer tem compensado as perdas e danos dos mais pobres, e muito menos têm chegado perto das suas verdadeiras causas. (SOARES, 2004, p. 7)

Demo (2002, p. 77) afirma ainda que o “[...] critério fundamental do combate à pobreza será conseguir que o pobre se faça sujeito de suas próprias soluções”. O combate à pobreza a partir das políticas educacionais focalizadas, bem como a maior atenção dada ao Ensino Fundamental nos últimos anos, mostram dentre outras coisas, que a emergência anunciada, fosse em universalizar uma etapa de ensino, ou de acabar com as desigualdades sociais, se concretizou numa série de ações ora exitosas, ora não exitosas. No que diz respeito à universalização do EF, essas ações tiveram sucesso na política educacional brasileira, mesmo tendo deixado a desejar na oferta das outras etapas da escolarização; já no que se refere ao combate à pobreza, no entanto, pode-se perceber que as ações propostas no âmbito da educação não imprimiram mudanças significativas.

Ainda segundo Cury (2002, p. 19) “[...] tais políticas vieram justificadas por um sentido, por vezes, pouco satisfatório, do princípio da equidade como se este fosse substituto do princípio da igualdade”. Além da focalização, as políticas educacionais para crianças no Brasil, e principalmente as orientações políticas da UNESCO e UNICEF tenderam ao longo dos últimos anos a construir um ideal de educação no qual o conceito de igualdade foi gradativamente substituído, ao menos em nível conceitual, pelo conceito de equidade, que pode ser considerado tanto com uma categoria de análise específica quanto uma subcategoria da categoria da focalização.

A equidade se insere no contexto da focalização na medida em que a política focada no combate à pobreza, por não findar com as causas da pobreza e os efeitos advindos dela, acaba por promover um tipo de ação que se limita à nivelar, a partir de padrões mínimos, os indivíduos. Dessa forma então, as políticas focalizadas na pobreza e a equidade se inserem num ciclo, onde cada uma delas se torna necessária para outra de tal maneira que, representam elementos fundamentais e indissociáveis se analisados na perspectiva de manutenção da condição de pobreza. Huitrón (2002), em estudo publicado pela UNESCO esclarece que o conceito de equidade é mais abrangente que o da igualdade na medida em que, para o autor:

O conceito de equidade, entendido como meta para remediar a desigualdade de oportunidades educacionais, especialmente entre as pessoas que nascem em ambientes sociais diferentes, requer políticas com regras não igualitárias de distribuição de recursos, com o propósito de beneficiar as pessoas em desvantagem. Para isso, o Estado põe em operação políticas compensatórias, procurando igualar o acesso e a permanência na escola das crianças e jovens. (HUITRÓN, 2002, p. 81)

A busca pela equidade na educação, tanto nos discursos da UNESCO e do UNICEF quanto nas políticas educacionais parece ter sido meta estipulada para promover a igualdade de oportunidades entre os indivíduos. De acordo com Oliveira, D. (2000, p. 74) “[...] a educação com equidade implica oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual” afirmando ainda que “[...] a preocupação é com a justiça social, que se faz a partir do desenvolvimento das condições humanas, da possibilidade de oferecer um mínimo de dignidade aos pobres em todo o mundo, envolvendo melhores condições de saúde, educação e trabalho”. (OLIVEIRA, D., 2000, p. 111) A promoção do “mínimo” de instrução e do “mínimo” de dignidade é claramente expressa e recomendada através das Necessidades Básicas de Aprendizagem, criando uma padronização “para baixo” da qualidade na educação.

A igualdade de oportunidades mais do que combate às desigualdades ou criação de condições de igualdade é representada, principalmente, a partir da promoção do acesso, sem que necessariamente haja a promoção da qualidade na educação. O que o princípio da equidade propõe, é que, os indivíduos, sejam eles representantes de classes sociais mais abastadas ou não, tenham a mesma oportunidade de acesso à educação. No caso da Educação Infantil no Brasil, esse princípio foi fortemente operacionalizado.

O aumento nas taxas de matrícula, do número de instituições regularizadas a partir de meados da década de 1990, mostra que, no que tange ao acesso, a equidade na EI tem sido

promovida no país. Contudo, a promoção da qualidade, mesmo sendo meta nos documentos legais e discurso proclamado pelos Organismos Multilaterais, ainda caminha a passos lentos no país.

Outro ponto que merece atenção é o que trata da equidade enquanto promotora do desenvolvimento humano em vista das transformações produtivas. Oferecer oportunidades educativas para crianças desde idades elementares figura, sob a ótica da ideologia capitalista neoliberal, como aporte para o desenvolvimento da economia a partir do desenvolvimento do indivíduo produtivo.

Assim, partícipes de uma mesma rede, a focalização no EF e na pobreza, bem como a promoção da equidade parece estar inseridas num contexto político mais abrangente o qual promove, seja a formação humana para o capital seja para o desenvolvimento econômico. Neste contexto está inserida a categoria do desenvolvimento e capital humano que substancia a formulação do ideário internacional sobre a função e objetivo da educação. Essa categoria será aqui arrolada principalmente à luz dos estudos de Schultz (1973) e Coraggio (1996).

Ver-se-á, que o processo de promoção de desenvolvimento humano, aliado à ideia de formação do capital humano esteve associado à educação, na medida em que seria ela um dos principais mecanismos de alcance desses objetivos. Coraggio (1996, p. 40) compreende este fenômeno como o

[...] processo de ampliação no campo das escolhas das pessoas, aumentando suas oportunidades de educação, assistência médica, renda e emprego, cobrindo o espectro completo das escolhas humanas, desde um meio ambiente físico saudável até as liberdades econômicas e humanas.

O autor sugere ainda que a política de Educação para Todos, conclamada pelos Organismos Multilaterais, foi uma forma de implementar a proposta de desenvolvimento humano na década de 1990. A satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem através da focalização no EF, no caso brasileiro, levaria ao desenvolvimento humano, conforme esse autor.

O desenvolvimento humano provido através de uma série de políticas sociais, como as de educação é tido como condição para o crescimento econômico, uma vez que possibilita maior participação no mercado de trabalho e conseqüente aumento da produtividade e crescimento da economia. Para isso, Coraggio afirma que “como principal instrumento, propõe-se a reestruturação do investimento de modo que o centre nas pessoas (capital humano).

O conceito de capital humano já colocado neste trabalho incide por sua vez na percepção de que a transformação do indivíduo em capitalista ocorre “não pela difusão da propriedade das ações da empresa, como o folclore colocaria a questão, mas pela aquisição de conhecimentos e de capacidades que possuem valor econômico”. (SCHULTZ, 1973, p. 35) É tomando como princípio o uso dos ganhos educacionais no crescimento econômico e desenvolvimento capitalista que a Educação Infantil a partir da década de 1990 ganhou maior notoriedade, principalmente sob o olhar dos Organismos Internacionais. Como já dito anteriormente, mesmo a UNESCO e o UNICEF não sendo agências de caráter financeiro como o Banco Mundial, elas coadunaram com essa perspectiva de finalidade da educação. Os documentos analisados neste trabalho provam essa tese.

Cabe deixar claro que a compreensão que se faz neste trabalho acerca da Teoria do Capital Humano, é que “[...] esta não é uma teoria que versa sobre a formação de mão-de-obra para a produção, mas uma teoria do uso da Educação, *instância de produção de conhecimento tecnológico*, como bem de capital”. (GURGEL, 1999, p. 7, grifos do autor) Essa perspectiva remete ao entendimento do conhecimento proporcionado pela educação como o bem de capital e não necessariamente o homem produtivo como gerador de capital. É a educação (conhecimento) e não a produtividade, o elemento chave deste conceito.

Os conceitos aqui expostos, constatados a partir da leitura da literatura pertinente e da análise dos documentos da UNESCO e UNICEF publicados no Brasil e dos principais dispositivos legais para a Educação Infantil no Brasil, permitiram uma compreensão mais abrangente do ideário político-econômico e social tanto com relação às orientações dessas agências quando às políticas nacionais formuladas. Seu estudo mostra que a influência, além de ter contribuído para a maior visibilidade da EI a partir da década de 1990, alinhou ao discurso educacional as premissas do modelo neoliberal de ajustes sociais, através de programas e políticas focalizadas, de baixo custo e centradas na participação da comunidade e entidades do terceiro setor e sociedade civil.

O quadro elaborado neste trabalho e apresentado abaixo sintetiza, com bases em alguns documentos analisados, a relação que se pode encontrar entre os conceitos acima discutidos e as orientações da UNESCO, do UNICEF e da legislação nacional para a oferta e promoção da Educação Infantil no Brasil:

Quadro 4: Os conceitos encontrados nos documentos analisados

ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS		LEGISLAÇÃO
FOCALIZAÇÃO	“As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos.”(DECLARAÇÃO Mundial ..., 1990, p. 5)	“[...] oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental [...]” (BRASIL, 1996, p. 6)
	“[...] promover a educação e o desenvolvimento infantis de forma integrada reduz as desigualdades [...]”. (UNICEF, 2005, p. 161)	“A educação deve ser considerada uma prioridade estratégica para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza” (BRASIL, 2001, p. 92)
EQUIDADE	“[...] necessitamos urgentemente de apoio público para a educação e o cuidado na primeira infância, partindo tanto das políticas nacionais quanto das globais, a fim de diminuir as desigualdades existentes”. (UNESCO, 2005, p. 113)	“A União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino [...]” (BRASIL, 1988, p. 139)
DESENVOLVIMENTO/ CCAPITAL HUMANO	“[...] o que determina os objetivos da ECPI é sempre a criança, como investimento humano fundamental”. (UNESCO, 2002, p. 61)	[...] Daí porque a intervenção na infância, através de programas de desenvolvimento infantil, que englobem ações integradas de educação, saúde, nutrição e apoio familiar são vistos como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2001, p. 12)

Fonte: Elaboração da autora.

A partir da análise dos documentos da UNESCO e do UNICEF, da legislação para Educação Infantil e do suporte dado pela literatura da área, é possível neste momento tecer algumas considerações sobre a influência dessas agências na elaboração das políticas de EI bem como apresentar alguns caminhos e perspectivas para novas pesquisas no tema. É o que se pretende fazer a seguir.



## 6 SINTETIZANDO O CAMINHO PERCORRIDO, ENTRECruzANDO ANÁLISES E LANÇANDO UM OLHAR PARA O FUTURO

O mundo definido pela literatura oficial do pensamento único é, somente, o conjunto de formas particulares de realização de apenas certo número dessas possibilidades. No entanto, um mundo verdadeiro se definirá a partir da lista completa de possibilidades presentes em certa data e que incluem não só o que já existe sobre a face da Terra, como também o que ainda não existe, mas é empiricamente factível. (SANTOS, 2004, p. 12)

O estudo sobre as políticas de educação infantil brasileira, a partir da perspectiva de análise da influência da UNESCO e UNICEF na sua formulação, possibilitou a elaboração de considerações acerca da situação atual e a percepção de possibilidades investigativas no campo das políticas internacionais de Educação Infantil.

O trabalho partiu do pressuposto de que o estudo das políticas educacionais da infância e das orientações de dois organismos multilaterais atentos ao social se tornaria melhor contextualizado a partir de uma retomada histórica dos caminhos percorridos sobre a conceituação desta fase inicial de vida dos indivíduos. Assim, contextualizou, inicialmente, as origens do conceito de infância. O retorno, à luz do pensamento de Ariès, às origens da infância se fez importante na medida em que permitiu a compreensão de tal fenômeno como criação social moderna. A criação da infância e o desenvolvimento de estudos por parte de grandes educadores, sociólogos, psicólogos e filósofos ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, permitiram que o estado da arte dos estudos sobre a Educação Infantil ganhasse subsídios consistentes. Afinal, sem o reconhecimento da infância como fase específica, particular e necessitada de atenção especial da vida do homem, seria impossível discutir a Educação Infantil.

Uma vez reconhecidas as singularidades da infância, a assunção de suas necessidades educativas se fez imprescindível. A contextualização histórica além de possibilitar a realização de um retrato acerca dos principais pensadores e correntes pedagógicas sobre a Educação Infantil mostrou, que, no caso brasileiro, o atendimento à infância caracterizou durante bom tempo pela indubitável falta de organização da esfera pública.

Assim, principalmente com bases nos estudos de Kramer (1992) foram identificadas as seguintes características do atendimento à criança/infância entre os períodos de 1930 e 1980:

- Discordância entre a valorização dada à criança nos discursos políticos e pedagógicos e as ações dirigidas e a situação real da infância brasileira;
- Estratificação do atendimento à infância (assistência social – educação)
- Reconhecimento da importância do atendimento educacional da criança como forma de atender aos interesses do Estado;
- Falta de estratégias e planos de financiamento;
- Atendimento educacional de caráter compensatório;
- Legislação pouco específica e insuficiente para orientar a organização e atuação da Educação Infantil.

A partir da década de 1980, o incentivo dos estudos da psicologia, da luta dos movimentos sociais e de mães, a Educação Infantil passou a integrar definitivamente, ao menos no âmbito legal, o setor educacional. Ver-se-á, no entanto, que mesmo mudando a situação da infância perante a legislação e a sociedade, algumas das características acima listadas se mantiveram no final do século XX. Foi no contexto das grandes transformações sócio-político e econômicas advindas principalmente do processo da globalização e da globalização do capitalismo através da sua face neoliberal que as políticas para a Educação Infantil no Brasil começaram a ganhar forma.

Após a ditadura militar no final dos anos 1980 e principalmente a partir da década de 1990, a necessidade de abertura comercial fez com que o país se inserisse no contexto da globalização do capital. O ajuste econômico no governo de Fernando Henrique Cardoso na década de 1990 foi uma das estratégias econômicas e políticas de inserção do país no mundo globalizado. Com o estudo, percebeu-se também que a Reforma do Estado empreendida a partir daí se apresentou de maneira decisiva no que se refere à adequação de práticas a políticas educacionais aos moldes neoliberais.

Foi neste contexto, que mais notadamente, as agências multilaterais como UNESCO e UNICEF passaram a imprimir de forma mais incisiva suas concepções sobre educação, em especial sobre Educação Infantil no país. A reforma, acompanhada de redefinição do papel do Estado fez crescer no país a participação na educação de entidades do terceiro setor e organizações internacionais e instituições do setor privado, no empenho de atividades antes específicas do Estado.

Assim, através dos acordos firmados internacionalmente a Educação Infantil brasileira, que até então tinha recebido pouca atenção das agências internacionais passa a ter

espaço privilegiado para os seus programas e ações. Como visto nos capítulos terceiro e quarto desta dissertação a influência da UNESCO e do UNICEF se deu principalmente na década de 1990, através das propostas veiculadas em eventos internacionais como os de Jontiem, Dakar, e Nova Delhi, acordos dos quais o Brasil foi signatário. A formulação de políticas educativas para infância, assim, foram determinadas pelas orientações internacionais dessas agências, mas, principalmente, pelas orientações políticas do modelo global e neoliberal.

Destarte, corroborando com os princípios do capitalismo neoliberal, as políticas de Educação Infantil, inseridas no contexto das políticas sociais, passaram a reproduzir os ideais do sistema capitalista neoliberal e sob a influência das orientações e das ações empreendidas no país das agências em estudo, tenderam a orientar um atendimento à infância de cunho compensatório, a partir do princípio da equidade e focalizado no combate à pobreza em termos de segmentos sociais e no Ensino Fundamental, em termos de nível de ensino. Inferiu-se a partir da análise dos documentos e com o suporte da literatura que as estratégias políticas para a EI orientadas para o Brasil se destacaram pelo caráter reprodutor da ideologia capitalista, uma vez que, focando no atendimento à população pobre e carente sem efetivamente lograr nenhuma mudança no panorama da pobreza brasileira, tendeu a perpetuar as desigualdades que conclama em combater.

Da mesma forma, considera-se que a focalização na Educação Básica-Ensino Fundamental esteve na verdade atrelado ao ideal de formação do indivíduo para melhor aproveitamento no mercado de trabalho. Prova disto é o concomitante reconhecimento da EI como promotora da equidade social feito através dos acordos internacionais da década de 1990 e dos documentos publicados pela UNESCO e pelo UNICEF a partir dos anos 2000. A assunção da EI como meio de promover melhor escolaridade e conseqüentemente melhor contribuição do indivíduo na economia levou-a, inevitavelmente a ser concebida como etapa preparatória ao Ensino Fundamental.

Entende-se que, se assim o fosse, as políticas e práticas educacionais tanto a nível nacional quanto internacional não estariam focadas também no princípio da equidade, uma vez que esse limita à promoção de igualdade de oportunidades e oferta de conhecimentos mínimos. Se assim o fosse também, as condições de pobreza dos indivíduos seriam alteradas a partir da educação. No entanto, como sob a perspectiva das organizações multilaterais, que reproduzem os ideais neoliberais da economia global, a educação, em qualquer de seus níveis é o principal condutor e agente na formação do capital humano. Sobre esta questão Cohn (1999, p. 2) coloca que “[...] é perceptível, portanto, uma contradição de base entre a política de

ajuste e de estabilização econômica adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país”. Da mesma forma Penn acrescenta:

Não obstante, há um tipo de cartel de agências internacionais de doação, incluindo Unicef e Unesco, muito influenciadas pelo Banco Mundial, para o qual os programas integrados de intervenção precoce, que combinam a educação dos pais e a estimulação de crianças pequenas, com programas de saúde e desenvolvimento da comunidade, constituem um modo efetivo para combater a pobreza. Esses programas de ECD são vistos como preventivos. Eles produziriam, a longo prazo, adultos mais produtivos, acarretando, por sua vez, uma economia mais produtiva. (PENN, 2002, p. 20)

Assim, o ciclo no qual a Educação Infantil está inserido se resume da seguinte forma: o modelo capitalista neoliberal, através da acumulação de capital, investe na Educação Infantil (e nas outras etapas) através de políticas equitativas e de compensação da pobreza as quais, contribuem para a formação do capital humano, levando conhecimento (que pode ser percebido tanto no desempenho de atividades intelectuais ou não) para alimentar a economia global, mas que não imprime mudança social. A economia global alimentada, alicerçada nos princípios da desigualdade capitalista neoliberal, volta a alimentar os sistemas de educação, com bases em “políticas pobres” para o atendimento de pobres.

Analisando a interferência do Banco Mundial na educação brasileira, Maria Abádia da Silva (2002, p. 203) considerou que “[...] na prática, essas instituições promovem e institucionalizam a pobreza, geram situações estruturais de sua perpetuação nos Estados subdesenvolvidos e devedores, e simultaneamente, criam a ideologia do desenvolvimento, enquanto estratégia de controle”. Apesar de a autora analisar uma agência de caráter financeiro, suas considerações são válidas aqui também pelo fato de que tanto o Banco Mundial, quanto a UNESCO e UNICEF fazerem parte de um grupo de agências internacionais que, sistemicamente, influenciam na educação do país.

As análises dos documentos e legislação mostraram também, que dentro do contexto de atuação das organizações multilaterais, apesar do ideal subtendido de suas orientações, a Educação Infantil brasileira foi bastante “beneficiada”, uma vez que as demandas internacionais fizeram também com que maior atenção fosse dada por parte do Estado para a melhoria dos mais diversos âmbitos (acesso, formação de professores, infraestrutura) através da legislação. Ao considerar a influência da UNESCO e UNICEF na EI é preciso também ressaltar esse aspecto positivo.

O avanço da legislação nacional para EI é um fator positivo uma vez que até a década de 1990 a criança brasileira não tinha seus direitos educacionais legitimados. No entanto, o grande número de documentos legislativos faz suscitar dúvidas sobre a coerência e utilidade desses documentos. Questiona-se desta forma: Será que precisaria tantos documentos para traçar as políticas e EI? Em que sentido eles estão servindo para orientar os gestores, professores, técnicos, planejadores especialmente dos municípios? A experiência do projeto desenvolvido no município brevemente analisado neste trabalho mostrou que, neste caso específico, a formação de professores (aspectos pedagógicos e legais), ao invés de orientada pela legislação nacional, toma como princípio a utilização de documentos publicados pelo UNICEF.

Outra questão que merece atenção se refere o crescimento das taxas de atendimento à EI a partir das determinações legais da legislação da década de 1990, legislação essa formulada com bases nos preceitos da influência internacional. Obviamente, o crescimento do atendimento à EI é um fator positivo. No entanto, Rosemberg (1999, p. 24) considera que “[...] a expansão da educação infantil não significa um processo de democratização da educação, mas pode significar uma realocação, no sistema educacional, de segmentos sociais excluídos”. Não tendo sido objetivo de este trabalho analisar essas questões, as mesmas colocam-se como sugestões de estudos futuros sobre as políticas de Educação Infantil.

É importante considerar também que o estudo sobre a influência exercida pela UNESCO e UNICEF na elaboração de políticas para EI a partir de 1990 mostrou que, não só essas agências têm sido participes das ações em prol da educação da infância. Durante o estudo foi detectada a forte presença de ONGs e entidades da iniciativa privada atuando no atendimento da Educação Infantil, por meio de projetos e programas específicos e também induzindo a (re) formulação de leis ou a maior atenção às já existentes.

Acordando com Silva, M. (2002), considera-se que a formulação de políticas, orientadas por membros da sociedade civil e não por organismos multilaterais tenderiam a imprimir maior legitimidade, autonomia e êxito aos processos educativos. Assim, a autora afirma que:

As políticas formuladas pelas entidades, organizações e associações são resultantes das demandas coletivas e públicas e originam-se das realidades locais, dentro de seus limites e possibilidades. São colocadas por sujeitos que agem objetivamente em direção às transformações que os tornem sujeitos de direitos, portadores de autonomia e de cidadania. (SILVA, M., 2002, p. 157)

Desta forma, importar concepções e orientações de políticas internacionais que podem não dizer respeito à realidade nacional ou que não suprem as demandas nacionalmente existentes pode não ser o caminho adequado para a formulação de políticas públicas de educação. As orientações e atuação dessas agências bem como o caráter “solidário” que suas ações carregam, devem ser analisadas e refletidas, em âmbito acadêmico e fora dele, para que se consiga extrair o que pode haver de verdadeiramente importante para a educação do país, e o que não é acordante e dispensável.

Um olhar sobre o futuro da Educação Infantil no país e sobre as políticas de educação para a infância em vigência pode fazer emergir estudos e reflexões acerca dos princípios que devem reger os processos de decisão política e na formulação da legislação nesse setor.

Um olhar sobre o futuro das políticas educacionais, em especial da Educação Infantil, mostra necessário também o desenvolvimento de pesquisas que relacionem à construção políticas para EI, aspectos que digam respeito ao fortalecimento da sociedade civil e a assunção do Estado em favor das garantias postas em legislação. Além disso, percebe-se que são imprescindíveis estudos empíricos sobre a atuação de agências internacionais no desenvolvimento de projetos e programas destinados a educação de crianças. Esse olhar deve ainda atentar para a construção e adequação de políticas de Educação Infantil, pautadas em ideais diferentes daqueles enunciados pelos princípios neoliberais, e que de fato, promovam o desenvolvimento da infância. Ideais que levem a uma educação com bases em princípios educacionais e políticos emancipatórios, os quais contribuam para a formação de um sujeito histórico, social, político e cultural e, quiçá, que possam contribuir para a promoção da justiça social.

## REFERÊNCIAS

- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação e da pedagogia: geral e Brasil**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2006.
- ARAÚJO, Bohumila Sampaio de. **A atualidade do pensamento pedagógico de Johannes Aмос Comenius**. Salvador: EDUFBA, 1996. 180 p.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BARBOSA, Silvia. “E quando a gente brinca lá fora?”. Dicotomias nas tramas do cotidiano. In: KRAMER, Sonia (Org.). **Retratos de um desafio: crianças e adultos na educação infantil**. São Paulo: Ática, 2009. p. 24-35
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994. 229 p.
- BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 56)
- BOBBIO, Norberto. Sobre os fundamentos do direito do homem. In: \_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. cap. 1, p. 15-65
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CEB n 22/98. Diretrizes Curriculares Nacional para Educação Infantil. 1998. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb022\\_98.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb022_98.pdf)>. Acesso em: 5 out. de 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 2 nov. 2009.
- BRASIL. Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=168598>> Acesso em: 13 nov. 2009.
- BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2009.
- BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases da educação de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)>. Acesso em: 10 nov.2009

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

BRASIL. Lei n. 9394 de 1996. Estabelece a lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)> Acesso em: 10 ago. 2009.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do estado**. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>>. Acesso em: 22 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Fundeb**: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-apresentacao>> Acesso em: 23 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**: Lei n. 10.172 de 9 de Janeiro de 2001. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>> Acesso em: 9 dez 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Departamento de Ensino Fundamental. Coordenação de Educação Pré-Escolar. **Educação pré-escolar**: uma nova perspectiva nacional. Brasília, 1975.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF, 2006. v. 1, il.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zeros a seis anos à Educação. Brasília, DF, 2006. 32 p.

BRASIL. Presidente (2011- : Dilma Rousseff). **Discurso de posse**. 2011. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso-1/?searchterm=creches](http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso-1/?searchterm=creches)>. Acesso em: 5 jan. 2011.

CAMBI, Franco. O século XX te os anos 50. “Escolas Novas” e ideologias da educação. In: \_\_\_\_\_. **História da pedagogia**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Ed. Da UNESP, 1999. p. 509-587.

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e organismos internacionais**: quando focalizar não é priorizar. 31a Reunião Anual da ANPED, 2008. Disponível em: <[www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT07-4396--Int.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT07-4396--Int.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2009.

\_\_\_\_\_; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0-3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 207-224, jan./abr. 2009.

CARTA das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 05 nov. 2009.

CARVALHO, Eronilda Maria Gois de. **Educação infantil**: percursos, percalços, dilemas e perspectivas. Ilhúes: Editus, 2003, 226p.



CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 418 p.

CHESNAIS, François. Decifrar palavras carregadas de ideologia. In: \_\_\_\_\_. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. Cap. 1, p. 21-44.

CHOI, Soo Hyang. Financiamento da educação infantil: perspectiva internacional. In: COELHO, Rita de Cassia; BARRETO, Angela Rabelo (Org.). **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate**. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2004. p. 19-30.

COELHO, Rita de Cássia; BARRETO, Angela Rabelo (Org.). **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate**. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. 262p.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, out. 1999. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/pdf/vol11n2/as%20politicas.pdf>> Acesso em: 10 set. 2010.

COMENIUS, Johann Amos. **Didática magna**. Tradução Ivone Castilho Benetti. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 330p.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos**. São Paulo: Cortez, 1996. 227p. (Coleção prospectiva)

COSTA, Jean A.; ARAÚJO, Rosemeire Baraúna M. de; MENDES, Vera Lúcia Peixinho Santos. **Reforma do estado, reorganização das relações intergovernamentais e educação**. Trabalho apresentado no 4º Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2010, Vitória. Resumo dos Trabalhos do EnAPG, 2010.

CUNHA, Maria Couto; BARAUNA, R. S. Os impasses na formulação de políticas e na gestão da educação em municípios do estado da Bahia. In: CUNHA, Maria Couto (Org.). **Gestão educacional nos municípios**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 197-236

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 set. 2010

DECLARAÇÃO de Dakar. Dakar, Senegal, 2000. Disponível em: <<http://www.mp.ma.gov.br/site/centrosapoio/DirHumanos/decDakar.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

DECLARAÇÃO Mundial Sobre Educação Para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagens. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2009

DECLARAÇÃO de Nova Delhi sobre educação para todos. Nova Dehli, 1993. Disponível: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>> Acesso em 13: fev.2009

DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso**: assistência como direito e como problema. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

DEWEY, John. **Vida e educação**: a criança e o programa escolar: interesse e esforço. 10. ed. São Paulo: Melhoramentos, [Rio de Janeiro]: FENAME, 1978. 113p.

DINIZ, Elis. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 13-22, out./dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 de out. 2010.

DI PIERO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v27n2/a09v27n2.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2010

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. "**Welfare State**", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. 1984, ANPOCS. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/136/54/>>. Acesso em: 30 dez. 2009.

DUARTE, Marisa R.T.; OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 256p.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul/dez, 2006.

FREINET, Élise. **O itinerário de Célestin Freinet**: a livre expressão na pedagogia de Freinet. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura)

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A.A.; APPLE, Michael W. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo na educação. Tradução Vânia Pagani Thruler e Tomaz Tadeu da Silva. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 77-108 (Coleção estudos culturais em educação)

GAGNEBIN, Jeanne Marie. **História e narração em Walter Benjamin**. São Paulo: Perspectiva; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1994.

GALEFFI, Dante. O rigor nas pesquisas qualitativas: uma abordagem fenomenológica em chave transdisciplinar. In: MACEDO, Roberto Sidnei; GALEFFI, Dante Augusto; PIMENTEL, Álamo. **Um rigor outro sobre a qualidade na pesquisa qualitativa**: educação e ciências antropológicas. Salvador. EDUFBA, 2009. p. 13-73.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação brasileira**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GILES, Thomas Ransom. A época das revoluções e o processo educativo. In: \_\_\_\_\_. **História da educação**. São Paulo: E.P.U., 1987. cap. 16.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 67-80.

GURGEL, Paulo Roberto Holanda. Capital humano carbono ou silício, é o mesmo, é para acumular. **Revista da Faced**, Salvador, n. 3, p. 79-94, dez. 1999.

HUITRÓN, Ignacio Llamas. Equidade na alocação de recursos em educação. In: SOUZA, ALBERTO DE MELLO E; MORDUCHOWICZ, ALEJANDRO. **Equidade e financiamento da educação na América Latina**. Brasília, DF: UNESCO, 2002. p. 59-89.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

KRAMER, Sonia. **Com a pré-escola nas mãos: uma alternativa curricular para a educação infantil**. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

KUHLMANN JUNIOR, Moyses. A educação infantil no século XIX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria H. C (Org.). **História e memórias da educação no Brasil, vol II: século XIX**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 68-77.

\_\_\_\_\_. A educação infantil no século XX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria H. C (Org.). **História e memórias da educação no Brasil, vol III: século XX**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 183-193.

\_\_\_\_\_. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998. 210p.

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli E. D. A de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986. 99p. (Temas básicos de educação e ensino)

MACEDO, Roberto Sidnei Alves. **“Prontidão”, “Compensação” e pré-escola: prática e crítica**. 1988. 447f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação/UFBA. Cap. 2: Revisão de literatura, p. 13-75.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

MARCONI; Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MONROE, Paulo. **História da educação**: nova tradução e notas de Idel Becke. 11. ed. São Paulo: Nacional, 1976.

MONTESORI, Maria. **A criança**. 2. ed. Tradução de Luiz Horácio Damatta. Rio de Janeiro: Nórdica, [1987].

NUNES, Deise Gonçalves. Educação infantil e mundo político. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 86-93, jan./jun. 2009. Disponível em: <[dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=3001564&orden=0](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3001564&orden=0)> Acesso em: 22 mar. 2010

OLIVEIRA, Dalila A. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Nina Rosa T. **Educação infantil, políticas públicas e organismos multilaterais**. Salvador, 2008. Mimeografado.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. Tradução de Fúlvia Rosemberg. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 7-24, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a01n115.pdf>> Acesso em: 10 dez 2010.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

\_\_\_\_\_; GRAU, Nuria Cunill. Entre o estado e o mercado: o público não-estatal. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. p. 15-48.

REIS, Rossana Rocha. Os direitos humanos e a política internacional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 27, p. 33-42, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782006000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782006000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 nov. 2009.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão**: veredas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1956

ROSEMBERG, Fúlvia. A expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 107, p. 7-40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a01.pdf>>. Acesso em: 10 dez 2010.

\_\_\_\_\_. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora Rut; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sergio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. cap. 3, p. 63-94.

\_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, p. 25-64, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2010.

ROUSSEAU, Jean- Jaques. **Emílio, ou, da educação**. Tradução Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabíola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 65-100, mar. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF., v. 46, n. 2, p. 161-176, dez. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 nov. 2009.

SCHULTZ, Theodore William. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 126 p.

SILVA, Jani Alves da. **Políticas públicas para a educação Infantil em revistas dirigidas**: uma análise da revista Nova Escola e revista Criança na década de 1990. 2006. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: <[http://www.ppe.uem.br/dissertacoes/2006-Jani\\_Silva.pdf](http://www.ppe.uem.br/dissertacoes/2006-Jani_Silva.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2009

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento**: a política do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: Fapesp, 2002.

SOARES, Laura Tavares. O neoliberalismo e suas consequências. In: \_\_\_\_\_. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. **Questões pendentes na configuração de uma política social**: uma síntese. Outro Brasil. 2004. Disponível em: <[http://www.lpp-buenosaires.net/outrobrasil/exibir\\_analise.asp?Id\\_Sub\\_Analise=62&Id\\_Analise=3](http://www.lpp-buenosaires.net/outrobrasil/exibir_analise.asp?Id_Sub_Analise=62&Id_Analise=3)>. Acesso em: 20 fev. 2011.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: \_\_\_\_; GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo na educação. Tradução de Vânia Pagani Thruler e Tomaz Tadeu da Silva. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 109-136 (Coleção estudos culturais em educação)

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Tradução Dayse Moraes. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

VENÂNCIO, Renato Pinto. Maternidade negada. In: DEL PRIORE, Mary; BASSANEZI, Carla Silvia Beozzo. **Historia das mulheres no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1997. p.189-222

VIGOSTKY, Lev Semenovich. **A formação social da mente**: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. Tradução de José Cipolla Neto, Luis Silveira Menna Barreto, Solange Castro Afeche. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

UNESCO. **Educação e cuidado na primeira infância**: grandes desafios. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília, DF: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002. 314p.

\_\_\_\_\_. **Fundo do milênio para a primeira infância**. [200-] Disponível em: <[http://www.fundodomilenio.org.br:8080/o\\_que\\_e.php](http://www.fundodomilenio.org.br:8080/o_que_e.php)>. Acesso em: 10 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Marco estratégico para Unesco no Brasil**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544POR.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Políticas para a primeira infância**: notas sobre experiências internacionais. Brasília, DF, 2005. 114p.

\_\_\_\_\_. **Representação da UNESCO no Brasil**. Brasília, DF, 1995-2011. Disponível em: <[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)> Acesso em: 3 jan. 2009

\_\_\_\_\_. **Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil**: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2004.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos da criança**. 1959. Disponível em: <[http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos\\_internacionais/id90.htm](http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos_internacionais/id90.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **O município e a criança de até 6 anos**: direitos cumpridos, respeitados e protegidos. Brasília, DF: UNICEF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Situação mundial da infância 2004**. Resumo Oficial. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **UNICEF no Brasil**: ontem, hoje, amanhã. Brasília, DF, 1980.

UNICEF Brasil. <[www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br)> Acesso em: 3 jan. 2011.

WERTHEIN, Jorge. Apresentação. In: UNESCO. **Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil**: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2004.