

**JODETE BAYER GOMES FULLGRAF**

**O UNICEF e a Política de Educação Infantil no Governo Lula**

**Programa de Pós-Graduação Educação: Currículo  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
São Paulo  
2007**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**JODETE BAYER GOMES FULLGRAF**

**O UNICEF e a Política de Educação Infantil no Governo Lula**

**Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do Título de Doutora em Educação do Programa de Pós-Graduação Educação: Currículo sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Doutora Maria Machado Malta Campos.**

**Programa de Pós-Graduação Educação: Currículo  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
São Paulo  
2007**

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

---

---

*Ao Luciano, meu amado, amigo e companheiro, pois juntos aprendemos que a sabedoria e a coragem são os suportes para lutar por nossos sonhos;*

*Ao Arthur, meu filho, por sua sabedoria e amor pela vida;*

*À, Aline, minha filha, por sua alegria de viver e por sua sinceridade ao protestar a ausência materna.*

## AGRADECIMENTOS

À Dra. Maria Machado Malta Campos, pela orientação sempre cuidadosa, pela compreensão e carinho e pelo incentivo constante;

À Dra. Eloisa Candal Rocha, por sua presença no meu percurso teórico, pela amizade e carinho;

Ào Dr. Manuel Jacinto Sarmiento, pela orientação e acolhida no doutorado sanduíche, na Universidade do Minho no Instituto de Estudos da Criança na cidade de Braga, Portugal;

Ao CNPq e a CAPES, que me concederam bolsas de estudo e possibilitaram condições efetivas para essa pesquisa;

Aos professores Dr. Manuel Jacinto Sarmiento, Dr. Sérgio Haddad, Dra. Nora Rut Krawczyk, Dr. Luiz Eduardo Wanderley, Dra. Elba Siqueira de Sá e Dr. Antonio Chizzotti, por terem aceitado participar da banca examinadora, e, em especial, aos professores Dr. Sérgio Haddad e Dra. Fúlvia Rosemberg pelas sugestões prestadas no exame de qualificação;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação Educação: Currículo da PUC/SP, pelas contribuições oferecidas nas diversas disciplinas, especialmente a professora Dra. Mere Abramowicz e a querida Rita pelo carinho e paciência;

À UFSC e ao do Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI) agradeço o apoio institucional; e aos amigos pelo apoio e incentivo nos momentos difíceis;

Aos professores e colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Primeira Infância da UFSC;

À turma do doutorado 2003 do Programa Educação: Currículo da PUC, com quem compartilhei momentos de aprendizado e amizade, em especial, à Camila, Lucinha, Lurdes, Mariângela e Regis;

À minha querida amiga Verena, que tornou a metrópole São Paulo menos cinzenta e o desafio do doutorado um “sonho” possível de realizar;

À amiga Márcia pela amizade e por compartilhar inúmeras “interrogações”, e querida Virginia por sua amizade constante;

À minha mãe Bernadete pelo exemplo de coragem, perseverança e amor e por estar em todos os momentos de minha vida;

À toda a minha família pelo apoio constante, especialmente meus irmãos Gercino, Joel e Carlos Alberto, com quem sempre foi possível contar;

Aos meus sogros, Carlos e Lyarita pelo apoio e carinho;

Aos Tios Ady e Iza, Beth e Luiz pelo incentivo, confiança e generosidade;

À Eliete pela “escuta” e carinho de todas as horas;

Aos queridos Claudia, Marco e pequeno Lorenzo que tornaram a cidade São Paulo um pedaço do meu lar, e à amiga Josefa que compartilhou um pedacinho do seu “lar”;

À Manuela, Catarina, Natália, Juliana e Giandréa e aos amigos de Portugal que tornaram a estadia em Braga inesquecível e saudosa;

Enfim, a todas as crianças invisíveis e excluídas.

## RESUMO

A tese identifica se, e como, a influência do UNICEF incide sobre a política de educação infantil brasileira, na perspectiva da agenda globalmente estruturada, tal como definida por Roger Dale. Focaliza as iniciativas de política educacional no âmbito federal, durante a primeira gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Busca pontuar em que medida a elaboração e implementação do programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil, do UNICEF/MEC, podem ser interpretadas como constituindo uma tradução para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais. Demonstra as complexas relações existentes entre formulação e implementação das políticas educacionais. Na área da educação infantil, estas relações também apresentam complexidades, tendo em vista que as ações do Estado e da sociedade civil são marcadas por confrontos, conflitos, convergências e divergências. Para a pesquisa foram localizados e analisados documentos oficiais, colhidos no país e no exterior e realizadas entrevistas com pessoas situadas nas esferas de decisão do governo brasileiro e do UNICEF. A coleta de dados foi realizada durante os anos de 2005 e 2006. Os depoimentos e documentos foram analisados de forma a identificar nexos que possibilitem compreender as relações de continuidade e descontinuidades que marcam a educação infantil brasileira. Com base nas análises desenvolvidas, a tese sustenta que o protagonismo do UNICEF influencia a política de educação infantil, ao mesmo tempo em que enfraquece o que preconiza a legislação brasileira. A pesquisa revela como a agência tem desenvolvido uma relação simultânea de legitimação e mandato com o Estado brasileiro. As análises também evidenciam que a relação entre o governo brasileiro e as organizações internacionais não acontece de forma unilateral, uma vez que essas influências estão sujeitas a recontextualizações e reinterpretações, o que confirma que há sempre uma relação dialética entre o global e o local.



## ABSTRAT

The thesis examines how the international agency UNICEF influences Brazilian early childhood education policies. It is based on the theoretical perspective of the globally structured agenda for education, as defined by Roger Dale. It focuses the educational policies adopted in the federal level during Luiz Inácio Lula da Silva's first government (2002-2006). The research tries to find out in what measure the elaboration and implementation of the program "Strengthened Brazilian Family" of UNICEF/MEC can be interpreted as constituting a translation for the Brazilian context of transnational dynamics and processes. The empirical data included official documents obtained both in the country and abroad and interviews with professionals from the Brazilian government and UNICEF. The data collection was accomplished during the years of 2005 and 2006. These sources (interviews and documents) were analyzed in such a way as to identify relationships, convergences and conflicts that characterizes Brazilian early childhood education. The thesis demonstrates the existence of complex relationships between formulation and implementation of educational policies. The analysis sustains that UNICEF guidance influences early childhood education policies and, in doing so, weakens the guidelines defined in the Brazilian main legislation. The research reveals how the agency has been developing a simultaneous relationship of legitimation and mandate with the Brazilian state. The analysis also evidences that relationships between the Brazilian government and the international organizations doesn't happen in an unilateral way, since those influences are subject the redefinition and reinterpretations. This confirms that there is always a dialectic relationship between the global and the local level of decision.

## LISTAGEM DE SIGLAS

AGEE – Agenda Globalmente Estruturada para Educação  
ANPEd – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação  
BIEC – Biblioteca do Instituto de Estudos da Criança  
BM – Banco Mundial  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CAQ – Custo Aluno Qualidade  
CEMC – Cultura Educacional Mundial Comum  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CODIPI – Comitê de Desenvolvimento da Primeira Infância  
COEDI – Coordenadoria Geral de Educação Infantil  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
EFA – Fórum Consultivo Internacional para Educação para Todos  
EU – União Européia  
FBF – Família Brasileira Fortalecida  
FCC – Fundação Carlos Chagas  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
PT – Partido dos Trabalhadores  
FUNDEF – Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
FUNDEB – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica  
AGCS – Acordo Geral de Comércio de Serviços  
GEPETO – Grupo de Estudos em Política de Educação e Trabalho  
G 8 – Grupo dos oito países mais rico do mundo  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IEC – Instituto de Estudos da Criança  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio  
Teixeira  
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MIEIB – Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil  
NDI – Núcleo de Desenvolvimento Infantil  
NUPEIN – Núcleo de Estudos e Pesquisa da Educação na Primeira Infância  
ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde  
OREALC – Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe  
PPACA – Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente  
PPE – Projeto Principal de Educação  
SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social  
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes em Educação  
UNESCO – Organização das Nações Unidas Educação, Ciência e a Cultura  
UNICAMP – Universidade de Campinas  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

## SUMÁRIO

### **INTRODUÇÃO** 12

## **1 POLÍTICA EDUCACIONAL E AGENDA GLOBAL** 18

### *1.1 UMA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO* 18

#### *1.2 O LABIRINTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS* 27

#### *1.3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ASSUNTOS DE GLOBALIZAÇÃO* 40

### **1.4 O LUGAR DA EDUCAÇÃO INFANTIL** 51

#### *1.5 POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: UMA LUTA CONTÍNUA, UMA POLÍTICA DESCONTÍNUA* 54

## **2 UM CAMINHO, UM PERCURSO, UMA ANÁLISE** 66

### *2.1 UM “OLHAR” EM VÁRIAS DIREÇÕES – UMA DIREÇÃO PARA COMPOR VÁRIOS “OLHARES”* 66

## **3 O PROTAGONISMO DO UNICEF – DO GLOBAL PARA O LOCAL** 80

### *3.1 AGENDA GLOBAL PARA INFÂNCIA – O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA* 81

### *3.2 O PROTAGONISMO DO UNICEF NO BRASIL – O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO* 102

## **4 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO PRIMEIRO PERÍODO DO GOVERNO LULA** 112

### *4.1 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA – O CONTEXTO DA PRÁTICA* 114

## **5 UMA ESTRATÉGIA GLOBAL, UM PROGRAMA LOCAL, UM KIT EDUCACIONAL** 134

### *5.1 O KIT “FAMÍLIA BRASILEIRA FORTALECIDA” – O UNICEF E AS COMPETÊNCIAS FAMILIARES* 136

### *5.2 FAMÍLIA BRASILEIRA FORTALECIDA PELA EDUCAÇÃO INFANTIL O KIT QUE EDUCA – O CONTEXTO DA PRÁTICA* 141

### *5.3. EDUCAÇÃO DE FAMÍLIAS: UMA “NOVA-VELHA” ONDA* 157

### *5.4 AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO - AGENDA GLOBAL X AGENDA LOCAL* 165

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS** 176

## **REFERÊNCIAS** 183

## INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o tema das “Políticas de Educação Infantil” como resultado não só de reflexões teóricas, mas também de uma trajetória profissional que vem sendo construída há vinte anos. Atuar como professora numa instituição pública que articula o ensino, a pesquisa e a extensão, nos tem possibilitado que a prática docente se modifique e avance a cada ano. Na verdade, ao longo de nossa experiência profissional vimos buscando acompanhar as discussões relacionadas à infância, à educação infantil e às instituições que atuam com crianças de zero a seis anos.

Mais especificamente, como professora do Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI), pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Primeira Infância (NUPEIN), da Universidade Federal de Santa Catarina e do Grupo de Pesquisa Educação Infantil: História, Política e Práticas, da Fundação Carlos Chagas (FCC-SP), entendemos ser necessário refletir a respeito da função social das instituições públicas que atuam com crianças de zero a seis anos, principalmente no atual contexto da sociedade contemporânea.

Diante dessas necessidades, alguns desdobramentos também foram surgindo a partir de nossa experiência como professora e dirigente, articulada à preocupação com as políticas públicas e sociais, bem como com a efetiva garantia dos direitos das crianças. Esse fato, entre outros, requereu nossa participação no Fórum Catarinense de Educação Infantil<sup>1</sup> que tem buscado articular discussões acerca dos diversos temas desencadeados a partir das novas definições legais para a infância brasileira.

Nesse contexto, em quase todo o Brasil e também em Santa Catarina, os fóruns estaduais têm se constituído num espaço privilegiado de discussão acerca dos desafios e problemáticas referentes à área da educação infantil. Na verdade, o atendimento às crianças de zero a seis anos em instituições de educação infantil enfrenta inúmeros desafios à sua concretização em nosso país.

---

<sup>1</sup> O Fórum Catarinense de Educação Infantil iniciou suas atividades em 1997 através da coordenação da Delegacia Regional do Ministério da Educação.

Assim, o processo de enfrentamento desses desafios tem mobilizado participantes de fóruns de diferentes estados brasileiros na constituição de uma ação conjunta em torno do fortalecimento da educação infantil. A partir de 1999 surge o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que tem como principal objetivo desenvolver ações que visem mobilização e articulação nacional comprometidas com a educação infantil, e do qual venho participando.

Destaco, então, que a problemática em torno da efetivação dos direitos das crianças pequenas tem sido mote de muitos estudos e pesquisas. Impulsionada pelas questões da área, quando da nossa progressão funcional<sup>2</sup>, produzimos análise crítica de artigo relacionado a área de atuação. Ao realizar análise crítica do artigo<sup>3</sup>, buscamos aprofundar questões relacionadas com a situação social da infância, bem como a defesa dos direitos das crianças, articulando essas questões às nossas ações profissionais.

O referido estudo nos impulsionou a apresentar anteprojeto na seleção de mestrado na UFSC para ingresso em 2000. Nosso projeto analisou as legislações existentes, relacionando-as com a defesa dos direitos das crianças, bem como aprofundou discussões acerca da efetivação das políticas públicas e sociais para infância.

No decorrer da nossa formação acadêmica, que nos conduziu à defesa de dissertação em 2001, fomos nos constituindo pesquisadora, e o tema sobre direitos das crianças de zero a seis anos de frequentar instituições de educação infantil pública foi a tônica da nossa pesquisa. Esse trabalho discutiu as conquistas legais proclamadas para as crianças e para a educação infantil na atual legislação brasileira, buscou revelar também o confronto entre “a infância de papel e o papel da infância”.

Diante dos desvelamentos dessas questões, novas inquietações foram surgindo, e por acreditar na importância e na necessidade de novos conhecimentos acerca das questões que envolvem as políticas para infância

---

<sup>2</sup> Para obter progressão funcional da carreira de docentes de I e II graus da UFSC, é necessário defesa oral e escrita de artigo relevante da área. A defesa do artigo foi apresentada à banca examinadora composta de três docentes da UFSC.

brasileira, fez-se necessário desenvolver este estudo. As reformas educacionais implementadas nas últimas décadas no Brasil, bem como em outros países da América Latina, têm sofrido a influência de organizações de cooperação internacional como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), entre outros.

Contemporaneamente, as organizações internacionais, mais especificamente o UNICEF e a UNESCO e, mais recentemente o Banco Mundial, vêm atuando como instâncias de mediação e de difusão de modelos de atendimento para educação infantil, principalmente nos países periféricos e semiperiféricos<sup>4</sup>. No Brasil, a implementação de políticas e práticas educativas parece, à primeira vista, estar afinada com os compromissos advindos de uma agenda global para infância.

Portanto, verificamos a necessidade de analisar as políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento no atual contexto da sociedade contemporânea, bem como em comparação com as políticas dos países desenvolvidos, tendo em vista a atuação dos organismos de cooperação internacional, numa perspectiva global. Identificamos, pois, a necessidade da realização de pesquisas de maior abrangência acerca da avaliação e análise dessas políticas e desses programas, mais especificamente daqueles patrocinados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sob diversos parâmetros e perspectivas.

Nesse sentido, a presente pesquisa foi se constituindo e vinculou-se aos estudos que vêm sendo desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Primeira Infância, da Universidade Federal de Santa Catarina, do qual participo desde 1997, mais recentemente pelo Grupo de Pesquisa de Educação Infantil: História, Políticas e Práticas, da FCC, e pelo Instituto de Estudos das Crianças (IEC), da Universidade do Minho – Portugal, tendo em vista que o Projeto de Pesquisa “Crianças: Educação, Culturas e Cidadania”

---

<sup>3</sup> Análise crítica do artigo “As crianças e a Infância: definindo conceitos, delimitando o campo”, In: PINTO, M; SARMENTO, M. J., *As crianças: contexto e identidades*. Braga, Portugal, Coleção Infans, 1997.

<sup>4</sup> A terminologia países periféricos e semiperiféricos é sugerida por Arrighi (1998). Ver Mari (2006 p.17).

pretende aprofundar conhecimentos gerados pelo intercâmbio entre os dois institutos.

Muitas indagações teóricas com relação aos mundos sociais, educacionais e culturais da infância permanecem insuficientemente respondidas, e questões emergentes fazem-se presentes no interior dessas temáticas. Em virtude dessas considerações e a partir dessas motivações, tivemos a oportunidade de realizar estágio de doutorado em Braga/Portugal, junto ao Instituto de Estudos da Criança (IEC) da Universidade do Minho, no período de dezembro de 2004 a março de 2005.

Nessa direção, salientamos que os pesquisadores do IEC, em parceria e interlocução com pesquisadores do NUPEIN da UFSC, têm buscado interpretar e analisar “[...] as produções políticas, normativas e científico-periciais sobre a infância e a educação da infância, com ênfase no estudo das representações sociais da infância, na configuração, controle e institucionalização dos quotidianos das crianças, no papel das agências internacionais e nas implicações contemporâneas para a referenciação da educação da infância e a construção simbólica da infância na 2ª Modernidade”. Esta dimensão da pesquisa e dos estudos do IEC e do NUPEIN coaduna-se com nossos objetivos de realizar uma análise sobre a atuação da agência de cooperação internacional UNICEF.

Diante dessas indicações, o presente estudo se circunscreve no campo científico da educação e tem como objetivo amplo estudar as políticas de educação infantil no atual contexto da globalização, focalizando o papel de uma importante agência de cooperação internacional como o UNICEF, com vistas a compreender as dinâmicas mais amplas em nível mundial e o desenvolvimento das políticas educacionais no âmbito nacional.

Todavia, esse estudo não busca tão-somente analisar uma política educativa, mas um conjunto de políticas e práticas que vem configurando a educação infantil brasileira. Portanto, o objetivo deste estudo é identificar se, e como, a influência do UNICEF incide sobre a política de educação infantil brasileira na perspectiva da agenda globalmente estruturada. Mais especificamente, o nosso interesse é pontuar em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida*, do UNICEF, pode ser interpretado como constituindo uma tradução para o contexto brasileiro de



dinâmicas e processos transnacionais. Com efeito, esse programa constitui a concretização de um trabalho proposto pelo UNICEF e acolhido pelo MEC no primeiro período do governo Lula<sup>5</sup>.

A relação entre a política de educação infantil e o UNICEF precisa ser compreendida em seus processos de mediação, pois as influências das organizações internacionais sobre as políticas educativas não se exercem de modo uniforme, unidirecional e consensual. Portanto, é preciso compreender as mediações e contradições que envolvem a influência das organizações internacionais na área da educação infantil.

Para tanto, a tese foi estruturada em seis capítulos. No primeiro capítulo – denominado *Política educacional e agenda global* – buscamos demonstrar que as mudanças sociais vivenciadas na sociedade contemporânea estão marcadas pelos padrões da reestruturação da economia global que emergiram no final da década de 1970 e que essa reestruturação desenvolveu-se juntamente com a implementação de políticas neoliberais em muitas nações e se refletiu numa tendência mundial caracterizada por vários elementos.

Ainda nesse capítulo, buscamos dialogar com autores que analisam as organizações internacionais como entidades supranacionais que simultaneamente medeiam e contribuem fortemente para o desenvolvimento de dinâmicas de globalização. Contamos mais especificamente com a abordagem de Roger Dale, que introduz novas concepções sobre a natureza das forças globais e como essas forças atuam sobre as políticas e práticas educativas nacionais. Na seqüência, apresentamos um breve cenário sobre a história da política nacional de educação infantil.

No segundo capítulo – *Um caminho, um percurso, uma análise* – apresentamos os referenciais teóricos e metodológicos que orientaram a pesquisa. Apontamos, nesse capítulo, um caminho e um percurso que entrelaçados desvelaram o caminho de volta.

*O protagonismo do UNICEF - do internacional para o local* – é o título do terceiro capítulo, que buscou analisar o protagonismo do UNICEF caracterizando sua forma de atuação e sua relação com o Estado brasileiro e

---

<sup>5</sup> Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para o quadriênio 2002-2006 e reeleito para o segundo mandato em 29 outubro de 2006.

as políticas educacionais. Os referenciais analíticos utilizados nesse capítulo buscaram possibilitar a compreensão sobre os nexos existentes entre as diferentes esferas envolvidas na produção, difusão e implementação das políticas educativas.

O capítulo quarto – *A política de educação infantil no primeiro período do governo Lula* – buscou descrever como a política de educação infantil se processou nesse período. Nesse capítulo buscamos analisar as interpretações, reações e posicionamento das diferentes esferas envolvidas na formulação e concretização da política nacional de educação infantil no passado recente.

No quinto capítulo – *Uma estratégia global, um programa local, um kit educacional* – apresentamos como exemplo de política e prática nacional o programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF. Nessa análise buscamos identificar os processos, ou seja, procuramos identificar como e se os efeitos externos incidem sobre as políticas nacionais. Mais especificamente, o nosso interesse foi pontuar em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil*, do MEC, podem ser interpretadas como uma especificação para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais. Para tanto, o capítulo apresenta-se subdividido em quatro seções. Na primeira apresentamos uma breve contextualização sobre a estratégia *Família Brasileira Fortalecida*, do UNICEF; na segunda seção buscamos demonstrar como e por que esse programa se constituiu no programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* do MEC; na terceira buscamos analisar as concepções que orientam o material do programa e concluímos esse capítulo com a quarta seção retomando as discussões referentes às mediações entre agendas global e local.

Enfim, no capítulo das considerações finais, realizamos uma síntese do trabalho e, como não poderia deixar de ser, apontamos para novos caminhos de investigação oriundos de nossa trajetória durante o doutorado.

## 1 POLÍTICA EDUCACIONAL E AGENDA GLOBAL

### 1.1 UMA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO

As mudanças sociais vivenciadas na sociedade contemporânea estão marcadas pelos padrões da reestruturação da economia global que emergiram no final da década de 1970. Essa reestruturação desenvolveu-se juntamente com a implementação de políticas neoliberais<sup>6</sup> em muitas nações e se refletiu numa tendência mundial caracterizada por vários elementos.

Para identificar esses elementos, faz-se necessário examinar a relação entre os processos de globalização<sup>7</sup> e as mudanças em educação. Burbules e Torres trazem uma série de indagações pertinentes ao contexto deste trabalho:

Como podemos definir a globalização? A globalização é “real” ou será ela simplesmente uma ideologia? Se a globalização for uma tendência inexorável, como isso afeta a economia política dos países e assim, sua cultura e educação? De que maneira ações no sentido de uma reestruturação econômica estão afetando sistemas educacionais ao redor do mundo? Existe uma organização e agenda educacional internacional que possa criar outra hegemonia em currículo, instrução e práticas pedagógicas, de um modo geral, assim como em políticas que dizem respeito ao financiamento escolar, pesquisa e avaliação? Será que esses fatores e resultados são simétricos e homogêneos em suas implicações para todos os países e regiões? De que maneira a globalização está relacionada com o processo contínuo de luta política em diferentes sociedades? (Burbules; Torres, 2004, p.13).

De uma forma ou de outra, respondendo a essas questões ou não, é possível afirmar que as mudanças vivenciadas na sociedade contemporânea estão marcadas pelos processos de globalização. Ao

além de outras questões<sup>8</sup> faz-se necessário refletir também sobre o debate atual que vem sendo desenvolvido sobre essas questões.

Um modo de discutir essa questão das políticas educativas num contexto global é falarmos de uma *agenda globalmente estruturada para educação*, principalmente no sentido de que ao nível local, e/ou nacional, ela se apresenta como uma agenda educativa fortemente modelada pelos processos e pelos constrangimentos das relações globais e pela condição do contexto nacional neste sistema de relações. A agenda é globalmente estruturada no Brasil, como em outros países, mas diferentemente estruturada não só porque se trata de contextos distintos, mas porque a posição de cada país no sistema internacional é diferente (ANTUNES, 2005b, p.451).

Assim, os efeitos ocasionados pelas dinâmicas de globalização estão conduzindo na direção de uma convergência no campo da educação, seja nas políticas ou práticas educativas. Essa afirmação reforça a visão de Dale e Robertson (2002) de que estamos testemunhando o incremento de uma *agenda globalmente estruturada para educação*.

De outra parte, podemos pensar que a agenda educativa em andamento, se não tem o objetivo de homogeneizar a educação no planeta, também não elide o fato de que há lineamentos originários das organizações internacionais. Trata-se aqui de produzir, nas diferentes regiões do mundo, uma reforma educativa com inúmeros elementos comuns, com um discurso uniforme, porém capaz de conduzir a resultados educacionais diferentes em países distintos, segundo a posição diferenciada que ocupam na divisão internacional do trabalho (EVANGELISTA; SHIROMA, 2005, p.247).

O quadro teórico oferecido por Roger Dale (2001) é apropriado para analisar o complexo processo que envolve a formulação das políticas educacionais no atual contexto da sociedade contemporânea. Assim, para examinar essas questões, mais especificamente a relação entre globalização

---

<sup>8</sup> A hegemonia neoliberal instaura uma nova ordem política e econômica mundial, redefinindo mercados e relações de trabalho. Ou seja, o neoliberalismo acirra o processo de mundialização da economia; conseqüentemente a competitividade entre os indivíduos se exarceba, sendo exigência desta nova ordem o domínio do conhecimento, da ciência e da tecnologia. Desta forma, o discurso neoliberal, global e universal vai permeando o cenário mundial, seja através de medidas políticas, econômicas e/ou culturais.

e educação, o autor busca esclarecer as implicações desse tipo de análise teórica.

Roger Dale parte da afirmação que a globalização pode afetar as políticas e as práticas educativas nacionais, no entanto, é preciso analisar a natureza e a força desse efeito global, como também considerar o que é que pode ser afetado e como é que esse efeito acontece. Dale indica que, em muitas análises da relação entre globalização e educação, há um reducionismo que relaciona os efeitos da globalização com reformas educacionais similares em diferentes países. Para não cair nas armadilhas de uma análise reducionista dessa relação, o autor sugere uma teoria efetiva dos efeitos da globalização sobre a educação.

Essa teoria efetiva precisa especificar a natureza da globalização, precisa indicar claramente o que é que se quer dizer com educação, além de especificar como é que a globalização pode afetá-la. Dale alerta que isso acontece tanto diretamente de forma identificável, quanto indiretamente, através de outras mudanças que possa trazer no seu próprio interior ou ainda no setor da educação (DALE, 2001, p.134-135).

Para proceder a essa análise, o autor opta pelo contraste entre duas abordagens teóricas da questão entre globalização e educação, uma vez que essas abordagens diferem consideravelmente em cada um dos elementos essenciais indicados acima, como também na adequação das explicações com relação ao fenômeno da globalização. Considerando as questões centrais deste trabalho, explicitadas anteriormente, as reflexões teóricas oferecidas por Dale serão objeto de maior detalhamento.

A primeira abordagem foi desenvolvida por John Meyer e seus colaboradores<sup>9</sup>, designada *Cultura Educacional Mundial Comum* (CEMC). Essa perspectiva defende que o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de estado e sociedade, mais do que por fatores nacionais específicos.

A segunda abordagem defendida por Roger Dale<sup>10</sup>, designada *Agenda Globalmente Estruturada para Educação* (AGEE), baseia-se em trabalhos

---

<sup>9</sup> John Meyer é professor da Universidade de Stanford – Califórnia.

<sup>10</sup> Para aprofundar, ver Dale (1998a, 1998b).

sobre economia política internacional que consideram a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força diretora da globalização e procuram estabelecer seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos. Na verdade, a tese da AGEE buscar fixar as relações existentes entre as mudanças na política e prática educativas e as da economia mundial.

Assim, iniciemos a comparação pelas definições: tanto as expressões “mundial” quanto “global”, se referem ao foco extranacional. Na abordagem de Meyer, mundial conota uma sociedade ou política internacional constituída por estados-nações individuais autônomos, o que se pressupõe que seja essencialmente uma comunidade internacional. Para Dale, justamente ao contrário, global implica especialmente forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais e ao mesmo tempo reconstruir as relações entre as nações.

“Agenda estruturada” contrasta com “cultura”. Para a abordagem CEMC, cultura implica a partilha e o ser igualmente acessível, de um conjunto de recursos a um alto nível de generalidade; de outro lado, agenda estruturada implica um conjunto sistemático de perguntas incontornáveis para os Estados-nação, enquadradas pela relação destes com a globalização. Por fim, embora o termo seja comum, a concepção de “educação” é muito diferente nas duas abordagens (DALE, 2001, p.136).

A abordagem CEMC vem sendo desenvolvida por um grupo de investigadores denominados por Dale de institucionalistas mundiais<sup>11</sup>. O argumento central é que as instituições do estado-nação e o próprio estado devem ser vistos como essencialmente moldados a um nível supranacional,

A CEMC sustenta a perspectiva de que existe uma cultura mundial comum desenvolvida há séculos, que explica a emergência e o desenvolvimento de algumas instituições da contemporaneidade como o estado-nação e a escolarização de massas. Estas constituem exemplos particularmente significativos das realizações atribuíveis à penetração de valores, crenças, e mitos legitimadores hoje globalmente partilhados. Desse modo, a institucionalização universal quer do estado-nação, quer da escolarização de massas é explicável pela emergência de uma cultura política mundial (ANTUNES, 2004a, p. 60).

A perspectiva CEMC vê as estruturas estatais e as políticas como informadas pelo projeto cultural do ocidente. Na área da educação essa abordagem defende que as políticas nacionais não são autonomamente construídas, mas são em essência pouco mais do que interpretações de diretrizes que recebem a sua legitimação de ideologias, valores e culturas de nível mundial.

Alguns trabalhos desenvolvidos pelos institucionalistas na área da Educação representam a mais forte defesa da CEMC, indica Dale. A publicação *The Political Construction of Education Expansion* busca como questão central explicar a expansão dos sistemas educativos, e a publicação *School Knowledge of the Masses* tem como questão central a surpreendente homogeneidade das categorias curriculares pelo mundo afora. Ramirez e Ventrasca (1992)<sup>12</sup> defendem que a escola de massas não emerge e não se desenvolve como função de características sociais endógenas, tais como a urbanização ou a industrialização, a estrutura de classes, ou o caráter das elites políticas ou religiosas, mas desenvolveu-se e expandiu-se como um crescente conjunto de configurações ideológicas e organizacionais. Ao longo do tempo histórico e através de diversos projetos, as características da escola moderna de massas transformaram-se num modelo normativo institucional.

---

<sup>12</sup> Para Azevedo (1999) é, sobretudo, em torno da análise do processo de escolarização de massas que tem se desenvolvido a teoria institucionalista. A escolarização de massas é um fenómeno global não só no seu alcance, mas também por estar altamente institucionalizada em nível mundial. A escolarização de massas é uma inevitabilidade da modernidade que emergiu nos diferentes países euro-americanos porque surgiu na civilização ocidental como uma conseqüência lógica e necessária em todo um complexo civilizacional. Para aprofundar, ver Azevedo (1999).

Assim, os estudos da CEMC estabelecem empiricamente que existe um elevado grau de isoformismo ou similaridade de categorias que pode ser encontrado nos sistemas educativos dos Estado-nações com diferentes níveis de desenvolvimento e diferentes tradições educacionais. Esses argumentos defendem o caráter único do currículo<sup>13</sup>, baseado no caráter único das histórias e tradições nacionais<sup>14</sup>.

O argumento da CEMC pode ser resumido da seguinte forma: a rápida expansão dos sistemas educativos e o evidente, mas surpreendente grau de homogeneidade curricular, que é possível observar no mundo todo, independentemente da sua localização, nível de desenvolvimento, religião, ou qualquer outra tradição, não podem ser explicado pelas teorias funcionais, nacionais, culturais. Na verdade eles derivam precisamente do modelo “estatista moderno” que se desenvolveu a partir de 1945. Assim, a educação passa a ser central para a missão modernizadora, sendo que os currículos estão ligados à emergência de modelos de sociedade padronizados.

Com relação à natureza do fenômeno global, a abordagem CEMC compreende a globalização como um reflexo da cultura ocidental, baseada cognitivamente em torno de um conjunto de valores que penetram em todas as regiões da vida moderna. A globalização se refere à presença de um conjunto supranacional de idéias, normas e valores que informam as respostas nacionais para dadas questões.

De outra parte, a abordagem AGEE:

[...] entende a globalização como um conjunto de dispositivos político-econômicos para organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, em detrimento de qualquer outro conjunto de valores. A adesão a seus princípios é veiculada por meio da pressão econômica com base na qual as forças econômicas operam transnacionalmente. Dessa forma, a conformação dessa espécie de governação supranacional estende-se por três conjuntos de atividades: econômicas

---

<sup>13</sup> Uma consequência fundamental deste tipo de análise é que “as disputas que se desenvolvem no interior do campo de investigação sobre currículo são construídas em torno de uma visão claramente partilhada”, segundo Dale numa “zona de silêncio consensual” (DALE, 2001, p.140- 143).

<sup>14</sup>A CEMC defende a universalidade da concepção de educação como um bem geral. Os institucionalistas Meyer e Kamens indicam que “[...] a educação de massas, no período moderno, não só tem sido altamente valorizada, como também tem sido vista como um método científico ou racionalizado de produzir progresso social [...] assim a educação, enquanto instituição, molda e assume comportamentos particulares e, conseqüentemente, cria cidadãos modernos” (DALE, 2001, p.144).



(caracterizadas pelo hiperliberalismo), políticas (visando à governação sem governo) e culturais (marcadas pela mercadorização e consumismo) (DALE, 2001, apud EVANGELISTA; SHIROMA, 2005, p.247).

Nesse processo, os três grandes blocos de poder – Europa, América do Norte e Ásia – competem para manter e fazer avançar suas estratégias de acumulação do capital. Verifica-se uma promíscua relação entre capital e Estado. De um lado, há uma grande competitividade intracapital e de outro há uma ação efetiva dos estados nacionais no sentido de renovação dos modos de acumulação (DALE, 2001, apud EVANGELISTA; SHIROMA, 2005, p.247-248).

As afirmações acima confirmam que a extensão da atual globalização se diferencia de outros processos implementados anteriormente, sendo possível falar em uma “economia política global”, uma vez que esse processo inclui todas as nações do mundo<sup>15</sup>. Desse modo, os estados nacionais se confrontam com um conjunto sistemático de questões, colocadas quer pelos processos de globalização, quer pela situação desses mesmos estados no contexto internacional, que condiciona a sua relação com esses processos. O referido conjunto sistemático de questões pode ser relacionado com o modo como são configurados os problemas centrais face aos quais se constitui a agenda do estado nas formações sociais capitalistas<sup>16</sup> (ANTUNES, 2004a, p. 118).

Na abordagem AGEE, a educação centra-se em três questões fundamentais: a quem é ensinado, o que, como, por quem e em que

---

<sup>15</sup>Esse processo resultou do colapso formal da única alternativa ao capitalismo e da aceleração do processo de mercadorização de todas as coisas. Dale caracteriza a globalização como um fenômeno político-econômico e não puramente econômico, tendo em vista que esse processo conduziu à criação de novas formas de governação supranacional. Contudo, vale ressaltar que estas mudanças resultam da transformação das condições de procura do lucro que permanece o motor de todo sistema. No entanto, essa mudança não é conduzida somente por fatores materiais, ou seja, as idéias e as crenças mudam, no entanto, inseridas numa base sobre a qual o capitalismo é capaz de prosperar nas mais diferenciadas culturas normativas (DALE, 2001, p.147).

<sup>16</sup> Referindo-se à nova forma de atuação do Estado, Roger Dale mostra que o que está em causa é essencialmente uma redefinição de prioridades relativamente a cada um dos três problemas centrais que tem caracterizado o mandato para a educação nas sociedades capitalistas democráticas, aparecendo em primeiro lugar o apoio ao processo de acumulação; em segundo lugar, a garantia da ordem e controle sociais; em terceiro lugar a legitimação do sistema. Entretanto, o modo como a educação apóia o processo de acumulação pode variar em função das dominâncias que configura de uma forma mais precisa, a atuação do estado-competidor (AFONSO, 2001, p. 28).

circunstâncias? Como, por quem e através de que estruturas, instituições e processos são definidas estas coisas, como é que são governadas, organizadas e geridas? Quais são as conseqüências sociais e individuais destas estruturas e processos? Estas questões centram-se nos princípios e processos da distribuição da educação formal, na definição, formulação, transmissão e avaliação do conhecimento escolar e em como é que essas coisas se relacionam entre si (DALE, 2001, p.149).

Para aprofundar o debate dessas questões Dale traz várias indicações e um importante questionamento: como é que essas estruturas e processos, que tipicamente referimos por “sistemas educativos”, afetam as oportunidades de vida dos indivíduos e grupos e a totalidade das relações dos sistemas educativos com as coletividades e instituições sociais mais amplas de que fazem parte?

Na abordagem CEMC, estas questões são tomadas numa perspectiva muito restrita; grosso modo, essa abordagem considera que “escola de massas” mais as “categorias curriculares” é igual a “educação”. Essa equação reduz os “sistemas educativos” ao seu mandato, assim como não considera as questões ligadas à capacidade do sistema de executar seu mandato e governação.

Para Dale, há mais coisas implícitas na política educativa e na governação, sendo que a provisão da educação não pode ser vista isoladamente do financiamento e da regulação<sup>17</sup>. Para clarear essas indicações, Dale destaca que o padrão da governação educacional permanece em grande parte sob o controle do Estado; contudo novas e cada vez mais visíveis formas de desresponsabilização estão a prefigurar-se. A educação permanece um assunto intensamente político em nível nacional, e é moldado por muito mais do que debates acerca do conteúdo desejável sobre ela.

Dessa forma, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais. E é por essas vias indiretas, através da influência sobre o Estado e sobre o modo de regulação,

---

<sup>17</sup> Para aprofundar essas indicações, ver Dale (1997).

que a globalização tem os seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais (Dale, 2001, p.151).

A partir de todas essas indicações, Dale traz o seguinte questionamento: como é que o sistema-mundo afeta as políticas e as práticas da educação nacional? As pretensões da CEMC são fundamentalmente a respeito da existência e da natureza de um conjunto universal de normas, valores e idéias que modelam a própria natureza do estado, assim como de suas políticas. A AGEE pretende ter identificado uma mudança de paradigma, um nível novo e qualitativamente sem precedentes de globalização que tem mudado o papel do Estado, tanto nacional como internacionalmente. Essa mudança afetou diretamente, mas de uma forma mais significativa, indiretamente, através do impacto da globalização sobre o estado, os sistemas e políticas educativas, usando mecanismos que podem ser especificados e seguidos (DALE, 2001, p.155).

Para a CEMC, as organizações internacionais, mais particularmente aquelas que assumem uma pertença quase universal, são vistas como agentes que desempenham um papel crucial de veículo da mensagem da cultura mundial. Os princípios, as normas, as regras e os procedimentos da cultura da política mundial, refletem a influência mais significativa e universal do sistema global e operam através de uma grande variedade de formas no sentido da institucionalização das ideologias, estruturas e práticas mundiais ao nível do Estado-nação e atribuem uma certa eficiência causal às organizações internacionais no que diz respeito à convergência das práticas nacionais.

Portanto, as indicações acima revelam uma “pesada” ênfase no papel dado às organizações internacionais na condição de veículos da CEMC. Dale assevera que os trabalhos dessa abordagem assumem as organizações internacionais de uma forma não-problemática, as quais são tratadas a-historicamente, e são implicitamente vistas como homogêneas e referentes a valores mundiais e à política mundial da mesma forma (DALE, 2001, p.158-159).

Dale destaca, ainda, que os diferentes modos de operação das organizações internacionais, como também as diferentes relações estruturais com os estados-nação e seus sistemas educativos, além dos diferentes

objetivos educacionais, são ignorados nesses trabalhos. Desse modo, os diferentes mecanismos através dos quais as organizações procuram afetar os sistemas educativos não são explorados, surgindo assim como passivos, em vez de intérpretes ativos da cultura mundial (DALE, 2001, p.163).

Por tudo isso, é possível afirmar que a abordagem CEMC indica a existência de uma cultura mundial comum que está sendo imposta aos estados nacionais. No entanto, Dale assevera que a existência de uma cultura mundial mais do que ser assumida, precisa ser demonstrada. Ou seja, a abordagem AGEE busca determinar como é que os estados interpretam e respondem a essa agenda comum que a abordagem CEMC propõe estar sendo imposta aos estados nacionais. A AGEE procura mostrar como é que uma “nova força supranacional” afeta as políticas e práticas educativas nacionais.

Enfim, como já assinalamos, a agenda educativa comum em andamento, se não tem o objetivo de homogeneizar a educação no planeta, no entanto, não elide o fato de que há lineamentos originários advindos da atuação das organizações internacionais. Trata-se aqui de produzir, nas diferentes regiões do mundo, uma reforma educativa com inúmeros elementos comuns, com um discurso uniforme, porém capaz de conduzir a resultados educacionais diferentes em países distintos, segundo a posição diferenciada que ocupam na divisão internacional do trabalho (EVANGELISTA; SHIROMA, 2005).

Essa indicação requer a análise da problemática da atuação das organizações internacionais no campo da educação, ou seja, buscaremos analisar em que medida as orientações internacionais estão ou não linearmente colocadas, buscaremos empreender essa análise na próxima seção.

## 1.2 O LABIRINTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Contemporaneamente as organizações internacionais, mais especificamente o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>18</sup>, a

---

<sup>18</sup> O UNICEF foi criado em 1946 como um fundo de emergência das Nações Unidas pela infância pós-Segunda Guerra Mundial. Segundo seu documento sua principal missão é assegurar que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos integralmente

Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)<sup>19</sup> e mais recentemente o Banco Mundial (BM)<sup>20</sup>, vêm atuando como instâncias de mediação e de difusão de modelos de atendimento para educação infantil. No Brasil temos vivenciado a implementação de políticas e práticas educativas que parecem, à primeira vista, estar afinadas com os compromissos advindos de uma agenda global para infância, questão que abordaremos ao longo deste estudo.

As organizações internacionais e regionais são instâncias que criam, modelam, filtram e veiculam processos de globalização. Desse modo, essas organizações têm sido analisadas por Dale e Robertson (2002) como entidades supranacionais fundadas com base em acordos multilaterais entre Estados e cuja atuação simultaneamente medeia e contribui fortemente para o desenvolvimento de dinâmicas de globalização e dos seus efeitos (ANTUNES, 2004b, p.482).

É importante evidenciar que hoje as organizações internacionais e/ou regionais representam um conjunto de instituições que protagonizam uma boa parte do que é a *governança do mundo* ou a *governança global*. Na verdade, essas organizações não são novas, elas têm um protagonismo enraizado ao longo do último século; no entanto, nas duas últimas décadas,

---

cumpridos, respeitados e protegidos. Presente em 155 países, o UNICEF atua no Brasil, em parceria com os governos, sociedade civil, grupos religiosos, mídia, setor privado e outras organizações internacionais, para defender os direitos de meninas e meninos brasileiros. O UNICEF trabalha para apoiar o Brasil no cumprimento de suas obrigações de assegurar que cada criança e cada adolescente desfrutem de seu direito a sobreviver e se desenvolver, aprender, proteger (-se) do HIV, crescer sem violência e ser prioridade absoluta nas políticas públicas. Em suas iniciativas, o UNICEF dá prioridade às crianças negras, às indígenas, às que vivem no Semi-árido, na Amazônia e nas comunidades populares dos grandes centros urbanos. O UNICEF cumpre seu papel com responsabilidade. Garante a transparência de suas ações e desenvolve seu programa baseado em pesquisas e dados atualizados, que permitem conhecer a realidade das crianças e dos adolescentes no País. (UNICEF, 2007b).

<sup>19</sup> A UNESCO foi criada em 1945 e deveria ser o braço da ONU para a manutenção da paz através da educação. Segundo Riso o projeto educativo das Nações Unidas tem como função ser a base para a construção da segurança mundial. Até hoje a instituição tem como objetivo tácito elaborar planos educativos visando minimizar possibilidade de conflitos, a princípio entre Estados. Para aprofundar, ver Riso (2005).

<sup>20</sup> O Banco Mundial foi fundado na Conferência de *Bretton Woods* em 1944, após o término da Segunda Guerra Mundial. O Grupo Banco Mundial é hoje composto de organismos, dentre os quais o principal é o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento), a IFC (Cooperação Financeira Internacional), o ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos Multilaterais) e o GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente). A influência nas decisões e votações do Banco segue o modelo do "um dólar um voto", ou seja, o peso de cada um dos seus cerca de 190 países membros é proporcional à sua contribuição orçamentária ao Banco (AÇÃO EDUCATIVA, 2005, p. 8).

elas têm assumido papéis importantes, como também distintos dos que tinham até o momento (ANTUNES, 2005b, p. 449).

É possível dizer que:

[...] uma boa parte das organizações internacionais, elas estão hoje a assumir em conjunto esta governação mundo ou a governação global é partilhada entre as várias organizações, o que não significa que seja eqüitativamente partilhada. Isto não é um desenvolvimento novo. Por outro lado, as organizações internacionais são mais ativas, têm uma intervenção direta no campo da educação e, portanto na definição das políticas da agenda educativa. (ANTUNES, 2005b, p. 449 - 450).

Buscar compreender a relação que as organizações internacionais estabelecem no campo da educação exige que se contextualize a criação das organizações *Bretton Woods*<sup>21</sup> e do Sistema das Nações Unidas<sup>22</sup>, bem como “as forças” que movem a atuação dessas organizações. É preciso lembrar que estamos nos referindo ao fim da Segunda Guerra Mundial.

Ianni (1997) assevera que:

[...] as guerras e revoluções povoam largamente a história, revelando articulações e tensões que emergem e desdobram o jogo das forças sociais “internas” e “externas” nas metrópoles, nas colônias, nos protetorados, nos territórios, nos entrepostos, nos enclaves e nas nações dependentes (IANNI, 1997).<sup>23</sup>

Esse mesmo autor indica que após a Segunda Guerra Mundial, a maioria dos povos de todos os continentes, ilhas e arquipélagos passa a

---

<sup>21</sup> As instituições de *Bretton Woods* estavam sendo pensadas e esboçadas desde o final da década de 1930 e as premissas fundamentais do Banco foram estabelecidas pelos EUA. Argumentava-se que os EUA sairiam da Guerra fortalecidos econômica e militarmente, mas que, para manter a sua supremacia, seria necessário fortalecer os seus principais parceiros, daí a proposta de um Banco voltado para a reconstrução da Europa e Japão. Para Aprofundar, ver Leher (1998). De outra parte Moraes destaca que o compromisso firmado em *Bretton Woods* tornava viável a expansão da livre troca de mercadorias por meio de um sistema monetário internacional estável. Ver Moraes (2004).

<sup>22</sup> Bem antes da fundação da ONU já haviam surgido outras organizações internacionais relacionadas a temas específicos. A União Internacional de Telecomunicações (UIT), na época chamada de União Internacional de Telégrafos, foi fundada em 1865; nove anos mais tarde, em 1874, surgiu a União Postal Universal (UPU). Hoje ambas são agências especializadas da ONU (ONU, 2006).

<sup>23</sup> Em 1899, realizou-se na cidade de Haia, na Holanda, a Conferência Internacional da Paz, para elaborar instrumentos que pudessem resolver crises pacificamente, evitar guerras e desenvolver regras internacionais de convivência entre os países. Com objetivos semelhantes, foi criada a Liga das Nações, estabelecida em 1919, no Tratado de Versalhes na França. Considerada a precursora da ONU, tinha como missão “promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança”. A entidade encerrou suas atividades depois de falhar em evitar a Segunda Guerra Mundial. (ONU, 2006).

estar filiada a Estados nacionais independentes, e que a história moderna contemporânea tem sido vista como uma história de sociedades nacionais, ou seja, dos Estados-nações.

Para Ianni, o que preocupa muitos pesquisadores no século XX, em particular depois da Segunda Guerra Mundial, é o conhecimento das realidades internacionais emergentes, ou realidades propriamente mundiais. Sem deixar de continuar a contemplar a sociedade nacional em suas diversas configurações, muitos se empenham em desvelar as relações, os processos que transcendem o Estado-nação, desde os subalternos até os dominantes. Empenham-se em desvendar os nexos políticos, econômicos, geoeconômicos, geopolíticos, culturais, religiosos, lingüísticos, étnicos, raciais e todos os que articulam e tensionam as sociedades nacionais, em âmbito internacional, regional, multinacional, transnacional ou mundial (IANNI, 1997, p. 25-26).

Assim, ao longo do tempo as relações entre as organizações e os Estados individuais foram se complexificando. Sabemos que a complexidade desse tema requer uma análise criteriosa; no entanto, abordaremos essas questões de forma sintética, mas não “abreviada”. Portanto, neste ponto cabe uma referência sucinta sobre a intensificação e complexificação dessas relações.

Segundo Rosemberg, as relações internacionais entre os aproximadamente 200 Estados do Planeta, ocorrem através de diferentes canais: contatos entre chefes de Estados, governos, ministros, especialmente das finanças e das relações exteriores; relações diplomáticas bilaterais, através de embaixadas, consulados, missões diplomáticas; por meio das organizações internacionais (ou regionais) intergovernamentais, privadas sem fins lucrativos ou econômico-financeiras; por meio de empresas multinacionais ou transnacionais. Essa multiplicidade de canais e atores trata questões nos diversos planos da vida social: econômico, político, técnico, etc. (ROSEMBERG, 2000, p. 69).





amplitude de atuação, seu monopólio de técnicas de poder”.<sup>26</sup> Para Dowbor (2001), a atuação das organizações multilaterais “depende das forças políticas, econômicas e militares reais que estão por detrás das tomadas de decisões”.

Para além do próprio Sistema das Nações Unidas (ONU) percebemos a criação de um vasto sistema de organizações internacionais de natureza intergovernamental. Assim foram criadas organizações especializadas como a UNESCO, nos campos da educação, ciência e cultura; o UNICEF, no campo da infância e adolescência; o Fundo Monetário Internacional<sup>27</sup> no campo financeiro e de ajuda ao desenvolvimento; e a OCDE<sup>28</sup> organização para cooperação e desenvolvimento econômico, no plano da cooperação econômica circunscrita a um determinado espaço geográfico (TEODORO, 2003, p. 51).

É possível apreender que a criação dessas organizações deu um forte impulso à internacionalização de problemáticas, evidenciando que a atuação das organizações internacionais vem se configurando numa perspectiva global. Desse modo, Teodoro (2003) assevera que a partir da integração econômica global, os Estados nacionais passam a depender cada vez mais do mercado mundial, sob a condução de um “gerencialismo global”<sup>29</sup>, que

---

<sup>26</sup> As nações dominantes, inegavelmente dispõem de meios e modos para influenciar diretrizes não só dos Estados independentes, periféricos, do Sul, ou do Terceiro Mundo, como também as organizações bi e multilaterais, compreendendo a ONU, o FMI, a OIT, a AIEA, entre outras. (IANNI, 1997, p. 67).

<sup>27</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) foi criado em 1945 e tem como objetivo básico zelar pela estabilidade do sistema monetário internacional, notadamente através da promoção da cooperação e da consulta em assuntos monetários entre os seus 184 países membros. Com exceção de Coreia do Norte, Cuba, Liechtenstein, Andorra, Mônaco, Tuvalu e Nauru, todos os membros da ONU fazem parte do FMI. Juntamente com o BIRD, o FMI emergiu das Conferências de Bretton Woods como um dos pilares da ordem econômica internacional do pós-Guerra. O FMI planeja e monitora programas de ajustes estruturais e oferece assistência técnica e treinamento para os países membros (IMF, 2007, tradução nossa).

<sup>28</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE ou OECD em inglês) é uma organização internacional dos países desenvolvidos e industrializados. A sede da organização fica em Paris, na França. Foi criada em 30 de setembro de 1961, sucedendo à Organização para a Cooperação Econômica Européia, criada em 16 de Abril de 1948. O Secretário-Geral é desde 1 de Junho de 2006 o mexicano José Ángel Gurría Treviño. (OECD, 2007, tradução nossa).

<sup>29</sup> McMichael (1996) indica que o *gerencialismo global* refere-se à realocação do poder de gestão econômica dos Estados-nação para as instituições globais. Pode não ser uma realocação absoluta, mas também não é um jogo de soma nula, onde o “global” e o “nacional” apresentam-se como mutuamente exclusivos. Esse projeto de desenvolvimento global, ou globalização, tem como pilares fundamentais, por um lado, uma estratégia de

tem no “Consenso de Washington” os seus dez mandamentos: disciplina fiscal, prioridades na despesa pública, reforma fiscal, liberalização financeira, taxas de câmbio, liberalização do comércio, investimento estrangeiro direto, privatização, desregulação e direitos de propriedade.

Na senda de Antunes (2005), afirmamos que as organizações internacionais são hoje artífices fundamentais na *governança do mundo*, mas quando pensamos na educação, elas têm características diferentes. Na realidade, as organizações internacionais têm muitos aspectos em comum, mas sobretudo, têm formas diferentes de atuação, formas diferentes de influência, como também desenvolvimentos, importâncias, inclusive formas de sublinhar ou de enfatizar ou até de desenvolver aspectos educacionais distintos.

Para Torres (2004)<sup>30</sup> essa forma diferenciada de atuação no campo da educação caracteriza o “*laberinto de la cooperación internacional para la educación*”. Na América Latina e Caribe, desde 1970, multiplicam-se e se sobrepõem vários planos e iniciativas internacionais de reforma educativa<sup>31</sup>. Para a autora, assombra o paralelismo e a falta de coordenação entre essas diversas iniciativas que se sobrepõem em tempo e espaço, apesar de que várias delas compartilham objetivos e metas comuns e similares.

Segundo, Rocha, Campos e Campos (2007) a implementação desses planos, projetos ou iniciativas ocorre de forma diferenciada, não apenas em termos temporais, mas também em termos de maior ou menor poder de influência de acordo com a hegemonia política de cada organismo na região (ROCHA; CAMPOS; CAMPOS, 2007).

Como objetivos e metas comuns, destacamos os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) que foram acordados em setembro de

---

liberalização e, por outro, a afirmação do axioma das vantagens competitivas, tendo subjacente uma nova concepção de desenvolvimento adjetivado de sustentável, que acaba por trazer novamente para primeiro plano a teoria neoclássica do capital humano (McMICHAEL apud; TEODORO, 2003).

<sup>30</sup> Texto em espanhol; tradução livre da autora.

<sup>31</sup> O estudo de Torres faz referência a sete projetos principais: Projeto Principal de Educação (PPE) (1981-2000), Educação para Todos (EPT) (1990-2000-2015), Plano de Ação Hemisférico em Educação/ Cumbre das Américas (PAHE) (1994-2010), Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (2000-2015), Plano de Ação Iberoamericano em favor da Infância/Cumbres (PAII) (2001-2010), Iniciativa Acelerada de Educação para Todos/EFA *Fast Track* (2002-2015), Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC) (2002-2017). Para aprofundar, ver Torres (2004).

2000, durante a *Declaração do Milênio*, em Nova Iorque. Esses compromissos vêm sendo impulsionados e monitorados pelas Agências das Nações Unidas, pelo Banco Mundial (BM), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2002, os objetivos foram ratificados na *Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo* em Monterrey cujo objetivo era criar uma nova aliança entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos, ou seja, criar um *Pacto por la Aplicación de los Objetivos Del Milenio* (TORRES, 2004).

Medeiros assevera que nesse acordo, líderes de 189 nações de todos os continentes comprometeram-se com as medidas constantes na Declaração do Milênio elaborada pela própria ONU. Esse compromisso, conhecido como Pacto de Desenvolvimento do Milênio, seria reafirmado em diversas reuniões de cúpula internacionais realizadas desde 2000. Em essência, esse Pacto consiste simplesmente na mútua obrigação em empenhar esforços para a concretização de 08 Objetivos<sup>32</sup> (os objetivos do milênio) e 18 Metas até o ano de 2015 (MEDEIROS, 2005, p. 319).

Como exemplo de governação global podemos indicar que o referido Pacto sintetiza os objetivos firmados nas grandes conferências mundiais desse período. Como já assinalamos a ONU iniciou um processo de grandes conferências sobre temas comuns à humanidade, dentre as quais destaca-se: Educação Para Todos (Jomtien/1990 e Dakar/2002), Cumbre Mundial em favor da Infancia (Nova Iorque/2000), Meio Ambiente (Rio de Janeiro/1992), População/Demografia (Cairo/1994), Desenvolvimento Social (Copenhague/1994), Mulheres/Condição feminina (Beijing/1995), Educação de Adultos (Hamburgo/1997), Habitação (Istambul/1997) e Clima (Kyoto/1997) (TORRES, 2004; RISO, 2005).

---

<sup>32</sup> Objetivo 1: Erradicar a pobreza extrema [...]; Objetivo 2: Difundir o ensino primário universal [...]; Objetivo 3 Promover a igualdade de gênero e transferir poder as mulheres [...]; Objetivo 4: Reduzir mortalidade das crianças[...]; Objetivo 5: Melhorar a saúde materna [...]; Objetivo 6: Combater o HIV/AIDS e outras doenças [...]; Objetivo 7: Assegurar a sustentabilidade ambiental [...]; Objetivo 8: Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento [...]. Medeiros considera que o prazo extenso para a concretização desses objetivos e o avanço das forças produtivas neste princípio do século XXI, torna-se simplesmente impossível camuflar a monumental timidez dos compromissos estabelecidos. Ver Medeiros (2005).

Todavia, Torres (2004) lembra que o *Marco de Ação* consolidado no documento da *Declaração Mundial de Educação para Todos* tende a ficar secundarizado pela implementação dos *Objetivos do Milênio*, projeto esse coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>33</sup>, com fortes aportes do FMI, Banco Mundial e Nações Unidas evidenciando um paralelismo de projetos que influenciam as políticas educacionais (ROCHA; CAMPOS; CAMPOS 2007, TORRES, 2004).

As organizações internacionais como o Banco Mundial e também a OCDE, contemporaneamente, têm uma grande continuidade em termos de influência nas políticas educacionais, embora tenham tido alterações nos seus papéis, nas suas formas de influência, como também nas suas formas de atuação. Indicamos também o importante crescimento da União Européia (EU) na área da educação, como também na última década identificamos uma forte intervenção da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>34</sup> nessa área. De outra parte, no contexto europeu a UNESCO<sup>35</sup> tem perdido boa parte de seu protagonismo (ANTUNES, 2005b).

---

<sup>33</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento tem como mandato central o combate à pobreza. Em resposta ao compromisso dos líderes mundiais de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o PNUD adota uma estratégia integrada, sempre respeitando as especificidades de cada país, para a promoção da governabilidade democrática, o apoio à implantação de políticas públicas e ao desenvolvimento local integrado, a prevenção de crises e a recuperação de países devastados, a utilização sustentável da energia e do meio ambiente, a disseminação da tecnologia da informação e comunicação em prol da inclusão digital, e a luta contra o HIV/AIDS. O PNUD é uma instituição multilateral e uma rede global presente hoje em 166 países, pois está consciente de que nenhuma nação pode gerir sozinha a crescente agenda de temas do desenvolvimento. (PNUD, 2006)

<sup>34</sup> A OMC foi fundada em 1995, inclui 145 países e está sediada em Genebra, na Suíça. A OMC tem sido utilizada para promover uma extensa série de políticas relativas ao comércio, investimentos e desregulamentações que exacerbam a desigualdade entre o Norte e o Sul, e entre os ricos e pobres dentro dos países. A OMC executa cerca de vinte acordos comerciais diferentes, inclusive o AGCS (Acordo Geral de Comércio em Serviços; GATS General Agreement on Trade in Services), o Acordo sobre Agricultura (AoA) e Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (ADPIC; TRIPS – Trade-Related Intellectual Property Rights). Para Antunes, a Organização Mundial do Comércio (OMC) tem uma intervenção direta no que diz respeito à educação, pois em 1994, o *Acordo Geral de Comércio de Serviços* (AGCS) incluiu a educação. Este acordo que existe há mais de 10 anos, tem um significado decisivo para educação. Para a autora o funcionamento da OMC não é transparente, não se sabe como os acordos e as regras são definidos. O AGCS representa um processo de liberalização. Vale destacar que tem sido importante a intervenção dos países organizados e inclusive sabe-se que a reunião da OMC em 2003, em Cancun, falhou por resistência dos países periféricos e semiperiféricos, liderados pelo Brasil. Para aprofundar, ver Antunes (2005-b).

<sup>35</sup> Em 1984, os EUA se retiraram da UNESCO, e com ele 25% do orçamento. A UNESCO então se recompõe com planos estratégicos, de acordo com os traçados na Conferência Geral em Sofia. Ver Riso (2005).

De igual modo, Leher assevera que a agenda do Banco Mundial desde o final da década de 1970 “vem se insinuando insidiosamente nas prerrogativas da UNESCO”. Para o autor:

[...] essa modificação não é sem conseqüências: embora a UNESCO tenha surgido no contexto da guerra fria, como processo de descolonização ela pode constituir uma referência importante para o debate educacional, em especial para a democratização da escola pública, encorajando o aprendizado e o acesso ao conhecimento. [...] Com a perda de suas atribuições para o Banco Mundial e após a saída dos EUA em 1984, o debate da educação mundial foi transformado, ainda mais, em assunto de homens de negócio, banqueiros e estrategistas políticos. (LEHER, 1998, p.187).

No contexto latino-americano, também há um descolamento da UNESCO como agência internacional especializada em educação. A UNESCO era o principal protagonista do *Projeto Principal de Educação* (PPE)<sup>36</sup> para América Latina no final na década de 1970, sendo que atualmente esse protagonismo vem sendo ocupado pelo Banco Mundial e secundariamente pelo BIRD (TORRES, 2004).

O UNICEF também passou a atuar num campo que, até então, era de competência da UNESCO. Note-se que a UNESCO foi criada no mesmo período do UNICEF, e parece que ambas trilharam caminhos paralelos, que ora se aproximavam e ora se afastavam. Na década de 1960, o UNICEF e outras agências ligadas à ONU, como a UNESCO, ampliavam sua atuação em relação à infância e reconheciam a importância da educação como preparação para a vida (KRAMER, 1992, p.77).

No campo da educação o UNICEF também assumiu compromissos com a *Educação para Todos*. No marco da *Cumbre Mundial em Favor de la Infancia*, realizada em Nova Iorque em 2000, o UNICEF ratificou as metas de Jomtien relativas à educação da infância. Para acompanhar as metas, o UNICEF desenvolveu indicadores e mecanismos próprios de avaliação e coordena uma iniciativa especial para educação de meninas que foi anunciada em Dakar. Em âmbito regional, o UNICEF colabora com a UNESCO no *Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe* (TORRES, 2004, p.4).

As análises empreendidas até o momento permitem verificar que as organizações internacionais estão envolvidas em diversas iniciativas regionais e globais na área da Educação. No contexto europeu, a agenda educacional tem como organizações e espaços fundamentais a União Européia e a OMC, como também o BM e a OCDE, sendo essas as organizações internacionais fundamentais no campo das políticas educativas.

Cabe assinalar, no entanto, que as organizações internacionais atuam de modo muito diferente com relação aos países e aos continentes. A União Européia tem sua atuação restrita ao continente europeu, já o Banco Mundial tem uma intervenção muito diferente na Europa, além de ser extremamente influente em nível educacional. No entanto, essa intervenção se diferencia, seja junto aos chamados países desenvolvidos ou países de centro, seja junto aos continentes dos países semiperiféricos e periféricos<sup>37</sup> (ANTUNES, 2005b, p. 450).

Desse modo, a intervenção e as políticas são diferentes, ou seja, a intervenção assume um caráter de influência mais programático e mais ideológico, no caso dos países centrais da Europa, e tem uma fortíssima influência que chega ser uma imposição de políticas no caso dos países semiperiféricos e periféricos, como é o caso dos Programas de Ajustamento Estrutural no Brasil<sup>38</sup>, na América Latina e no Caribe.

Podemos dizer que a *agenda é globalmente estruturada* no Brasil, como em outros países, mas diferentemente estruturada não só porque se

---

<sup>36</sup> Coordenado pela UNESCO no período de 1981 a 2000. Ver Torres (2004).

<sup>37</sup> Segundo Mari (2006), a terminologia *países periféricos* e *semiperiféricos*, sugerida por Arrighi (1998), é utilizada para expressar as relações entre os países do Norte e Sul do mundo e para contrapor ao Banco Mundial, que usa a terminologia *países em desenvolvimento* ( )-602.05(i)0.721099000.

trata de contextos distintos, mas porque a posição de cada país no sistema internacional é diferenciada. Dessa forma, podemos supor que a agenda dos organismos internacionais pode impactar de forma diferenciada os países centrais como também os países periféricos e semiperiféricos.

Rosemberg (2002) destaca que as políticas de educação infantil contemporâneas nos países subdesenvolvidos têm sido fortemente influenciadas por modelos ditos “não formais” a baixo investimento público, propugnados por organismos multilaterais. Muitos autores<sup>39</sup> alertam que ao tratar da educação de crianças pequenas nos países periféricos e semiperiféricos, as agências internacionais, mais especificamente o Banco Mundial, UNESCO e UNICEF reduzem a educação das crianças pequenas às dimensões de cuidado, proteção e assistência (CAMPOS; CAMPOS, 2006; ROSEMBERG, 2002, 2006).

Voltemos para a análise: no cenário internacional, a *Cúpula Mundial de Dakar*, reunida em 2000, trouxe novos elementos para esse jogo de influências entre as organizações internacionais. O Banco Mundial foi um dos promotores da Cúpula de Dakar e vem disputando a liderança da iniciativa de Educação para Todos, desde então. Para Torres (2004) o labirinto dos planos mundiais, hemisféricos, iberoamericanos e regionais para educação refletem problemas de “agenda”, “protagonismo” e “descoordenação” entre as diversas organizações internacionais que impulsionam, coordenam e financiam os próprios países ou um subconjunto de países (TORRES, 2004, p. 2-3).

Tomemos como exemplo dessa atuação diferenciada as políticas de empréstimo do Banco Mundial, que tem um mecanismo muito próprio. Antunes (2005b) assevera que o Banco “é uma das agências que é fonte inspiradora de políticas nesse contexto em que a orientação de tom mais neoliberal tem um desenvolvimento muito intenso” e que o Banco tem uma influência muito grande na definição de políticas sociais na Europa.

Desse modo, os mecanismos e os processos através dos quais o Banco Mundial atua são diversificados, dividem-se em normativos e cognitivos e se efetiva através de reuniões e de encontros de especialistas,

---

<sup>39</sup> ROSEMBERG, 2001, 2002; ROSSETI-FERREIRA et al; 2001; CAMPOS, R., 2006.

entre outros. Toda essa intervenção em nível técnico acontece através de relatórios, da elaboração de estudos e de indicadores ou ainda de propostas e modelos. Para Antunes, no caso dos países periféricos e semiperiféricos há uma imposição pura e simples; por isso encontramos programas e políticas mais “violentamente” neoliberais nos países mais pobres (ANTUNES, 2005b, p. 452).

No Brasil, a influência do Banco Mundial tem um impacto significativo nas políticas educacionais, menos pelo que representa o investimento financeiro em projetos específicos e mais pela influência nas grandes orientações de políticas públicas. Verifica-se também a sobreposição de medidas associadas a projetos do Banco e às políticas públicas, com as quais podem estar tanto em sintonia como em divergência, ou até mesmo em oposição (AÇÃO..., 2005, p. 6 -7).

Um exemplo de divergência ou até mesmo oposição às políticas públicas é a questão da privatização do ensino superior. Para Antunes, a privatização desse nível de ensino pode ser denominada reforma privatizadora. No contexto dessa reforma, falar de uma agenda globalmente estruturada é muito vago; no entanto, os contextos nacionais e locais são extremamente marcados por essa agenda. A reforma privatizadora faz parte dessa agenda global e globalmente estruturada e que teve e tem como grandes protagonistas as organizações internacionais, no entanto, essa agenda não se efetivou totalmente, mas continua em pauta nos diversos países<sup>40</sup> (ANTUNES, 2005b, p.458).

Essa indicação é exemplar para atentarmos no fato de que a agenda global e globalmente estruturada vai depender da posição do país na estratégia de poder no sistema mundial. Também podemos perceber que as orientações das organizações internacionais não estão linearmente colocadas, ou seja, não se exercem de modo uniforme, unidirecional e consensual. Como já assinalamos, a AGEE nos ajuda a entender que há um planejamento para educação em nível global, proporcionada principalmente

---

<sup>40</sup> Segundo Mari, o processo de reformas do ensino superior no Brasil teve início no governo Collor de Mello, tendo em vista a abertura da economia brasileira ao comércio internacional, incluindo a educação como área de serviço na Organização Mundial do Comércio (OMC) e seu aprofundamento do governo Fernando Henrique Cardoso (MARI, 2006).



pelos países centrais no qual exercem papéis determinantes as organizações internacionais e/ou regionais e os Estados nacionais (MARI, 2006, p.25).

Portanto, para discutir a convergência ou não das políticas educativas num contexto global, como também a presença das organizações internacionais e/ou regionais na definição dessas políticas, contamos mais uma vez com o referencial teórico proposto por Dale (1998, 2001), Dale e Robertson (2002). Esse referencial busca analisar a presença, ou melhor, o papel das organizações internacionais e/ou regionais na definição de políticas educativas na perspectiva de uma *agenda globalmente estruturada*, e como essas questões se relacionam com as dinâmicas de globalização. Essas questões serão abordadas na próxima seção.

### 1.3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ASSUNTOS DE GLOBALIZAÇÃO

Um dos níveis mais significativos pelo qual a globalização opera é o das organizações internacionais e/ou regionais. Dale e Robertson (2002)<sup>41</sup> buscaram compreender como essas organizações afetam a educação dentro e fora dela. Para tanto, os autores buscaram desenvolver um jogo de dimensões que permitam entender mais claramente como a globalização trabalha pelas organizações regionais e quais os efeitos disso no campo da educação.

Para tanto, os autores procuraram descrever e analisar a forma e o propósito dessas organizações, bem como identificar as diferenças que na prática as organizações adotam no que se refere aos seus objetivos. Além disso, buscaram verificar a extensão e profundidade do efeito dessas organizações na educação dentro de cada região em que atuam. Segundo os pesquisadores, o entendimento mais claro das diferenças entre as organizações se deu a partir de uma base mais efetiva para a comparação entre elas. Assim, através da contribuição dos referidos autores,

---

<sup>41</sup> No estudo "*The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education*" Dale e Robertson (2002) buscaram especificar a natureza do efeito na educação de três organizações regionais; Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) e União Européia (EU), ver Dale e Robertson (2002, tradução nossa).

procuraremos compreender o papel das organizações internacionais e/ou regionais na definição de políticas educativas na perspectiva de uma agenda globalmente estruturada, e como essas questões se relacionam com as dinâmicas de globalização.

Globalização é um termo amplo e ambíguo, principalmente se usado de uma forma não problemática; não é uma força homogênea e nem consiste nos mesmos efeitos sobre a educação. É um processo extremamente complexo, cuja característica mais importante é que opera em diferentes níveis com uma série de diferentes efeitos. Muitos consideram a globalização como um poderoso discurso que tem sido empregado como resposta para todos os tipos de questões, como também um meio para justificar uma série de mudanças manifestas e palpáveis que vêm ocorrendo nas sociedades contemporâneas (DALE, 2001; DALE; ROBERTSON, 2002, p. 10).

Globalização é um termo complexo, polissêmico e, conseqüentemente de difícil definição, cujo significado parece variar. Essa complexidade e polissemia se refere ao dual significado, uma vez que globalização pode ser entendida como um discurso, mas também como um processo. Os referidos autores alertam que esses dois jogos de significados são freqüentemente confundidos e de difícil distinção; no entanto, asseveram que se faça essa distinção sempre que se discuta globalização.

A maior parte da literatura pesquisada pelos autores tem essencialmente tratado a globalização como um “processo sem assunto”. Esse reconhecimento evidencia a principal fonte de confusão e apreensão ao redor do tema globalização, mas também exige que se identifique os assuntos e direcionamentos desse processo global e o que poderia significar globalização da educação. Uma sucessão de assuntos poderia ser reconhecida como se tratasse de assuntos da globalização tais como: corporações transnacionais, instituições financeiras internacionais, organizações internacionais e/ou regionais, etc. (DALE; ROBERTSON, 2002, p.10).

Globalização é freqüentemente considerada como representando um processo irreversível no sentido de homogeneidade cultural atuando como um conjunto de forças que estão tornando os Estados-nações obsoletos. Para os autores, significa justamente o contrário: globalização não é uma

força inexorável, irresistível, inelutável, mas representa um complexo jogo de forças que operam em níveis diferentes e, conseqüentemente, com resultados que não são homogêneos; por fim, vale salientar que os autores consideram globalização como um processo.

De igual modo, Castro (2001) destaca que o termo globalização é de tal modo indeterminado e polissêmico que omite qualquer referência ao sentido social das mudanças concretas que acontecem na vida das sociedades e dos indivíduos. O autor assevera que a verdadeira finalidade do credo globalizante só pode ser desvelada analisando a essência social dos novos fenômenos políticos, tecnológicos e econômicos no contexto mais amplo da reorganização do processo de valorização do capital em escala mundial (CASTRO, 2001, p.2).

Nessa perspectiva de análise, o discurso da globalização aparece como o que realmente é, ou seja, como um instrumento de dissimulação de desigualdades e contrastes sociais, destinado a legitimar políticas autocráticas, chamadas neoliberais, impulsoras da recomposição dos processos de produção; ou seja, a globalização é um processo essencialmente econômico (DALE, 2001; CASTRO, 2001).

Sendo assim, desde que o capitalismo retoma sua expansão pelo mundo, pós-Segunda Guerra Mundial, inicia-se também um processo de internacionalização do capital. É importante contextualizar que o colapso da União Soviética e do Bloco Leste representou uma importante mudança na natureza dessas relações globais. Isso não só transformou as políticas numa escala mundial como também numa escala nacional, uma vez que essas mudanças também possibilitaram a expansão capitalista e a penetração de valores ocidentais pelo mundo. Esse processo global não tem, é claro, eliminado todos os vestígios do nacional ou do local, nem conduzido a uma convergência entre os países ou as regiões do mundo. Na verdade, as forças da globalização não “varrem” tudo e nem “homogeneizam” todas as coisas<sup>42</sup> (DALE; ROBERTSON, 2002).

---

<sup>42</sup> Existem muitas e divergentes perspectivas em confronto sobre o fenômeno da globalização, ou melhor, globalizações, termo cunhado por Boaventura de Souza Santos. A globalização não é um fenômeno unívoco, coerente e consensual, não é um fenômeno que contenha aspectos e dimensões com conseqüências apenas positivas e desejáveis, não expressa somente decisões, relações, tensões e influências que partam unidirecionalmente e

Os autores também destacam que a instalação de práticas e processos globais não os tornam totalmente determinados nas suas necessidades e expectativas, pelo contrário, eles podem conviver ao lado da existência de uma série de instituições (nacional e local) e combinar com elas uma série de caminhos para obter os fins desejados. Mais que isto, estruturas e processos, instituições e práticas locais são cruciais e até mesmo um meio necessário para a expansão de práticas globais (DALE; ROBERTSON, 2002, p.12).

Nesse ponto gostaríamos de afirmar que Dale e Robertson (2002) buscam focalizar a influência e os efeitos específicos que as organizações regionais vão dando no conteúdo e forma, especialmente na área de Educação. Os autores mostram que para essa análise é preciso estabelecer mais claramente as ligações entre as mudanças na economia mundial e as mudanças nas políticas e práticas educativas locais (DALE, 2001; DALE; ROBERTSON, 2002).

Dessa forma, a economia mundial, ou melhor, o capitalismo<sup>43</sup> depende, para sua sustentabilidade, ser provido através dos Estados-nações, e uma das características dessa sustentação é a habilidade para fazer leis e regulamentações dentro dos seus territórios. As leis e regulamentações institucionais como direitos de propriedade, contratos, circulação de moeda, constituem a necessidade da economia capitalista. Todavia, destacamos que essas regulamentações ainda são feitas quase exclusivamente por, ou pelo menos com o acordo dos Estados-nações<sup>44</sup>. Por outro lado, isso se dá de várias formas, dentre as quais destacamos os acordos multinacionais que

---

impositivamente do nível global para os níveis regional, nacional ou local, ou que tenha apenas como objetivo organizar interesses voltados para a acumulação capitalista e para a dominação (globalização hegemônica). Ver Afonso (2001). Ver Jenson e Santos (2000) apud Dale e Robertson.

<sup>43</sup> A idéia de que existe uma economia global que opera em isolamento completo de e sobre os Estados-nações não se sustenta. Somente pela lógica do mercado competitivo o capitalismo não seria sustentável; na verdade a competição seria como um todo e, no final das contas, destrutiva ao próprio sistema. Ver Dale; Robertson (2002).

<sup>44</sup> Um efeito importante da *globalização* foi permitir que o capital transnacional evadisse ou pelo menos escolhesse novos abrigos fiscais. Assim os movimentos de regulação através dos governos nacionais buscaram regulamentar concessões legais e fiscais para as Corporações transnacionais (TNCs). Uma solução óbvia para o dilema dos Estados tem sido erguer tarifas, além de outras medidas protetoras ao redor das próprias indústrias e comércio. Porém, esse tipo de medida tem sido vítima dos objetivos da "ortodoxia neoliberal", pois se converte em estímulos e desafios para a expansão do livre comércio. Ver Polany (1957) apud Dale e Robertson (2002).

buscam “regular” os excessos e evitar a “competição acirrada” entre os países<sup>45</sup>.

Nessa direção, Sassen argumenta sobre qual a linha que separa o nacional do global. Para a autora, essa linha é uma zona onde são modificadas velhas instituições e são criadas novas instituições. Globalização, nessa concepção tem que fazer com que a governação pública nacional destine para arenas privadas transnacionais o desenvolvimento de mecanismos necessários para acomodar os direitos do capital global que ainda estão nos territórios nacionais (SASSEN apud DALE; ROBERTSON, 2002).

Tomemos como exemplo da governação global o grupo internacional financeiro mais conhecido na área econômica e de instituições de comércio: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização para o Desenvolvimento Econômico, a Organização Mundial do Comércio e Grupo dos Oito (G7/8)<sup>46</sup>. As suas formas e propósitos variam, mas todos eles subscrevem amplamente alguns elementos de consenso, afirmam Jenson e Santos (2002). Embora as formas desses elementos possam alterar com o tempo,<sup>47</sup> a significação e o papel das organizações internacionais derivam da sua posição estrutural na economia global, mas qualquer política particular pode ser influenciada por elas.

Dessa forma, essas organizações podem ser vistas compondo um núcleo particular de uma forma de *governação global* montado pelos principais Estados capitalistas, para avançar o sistema capitalista sob a proteção da própria posição deles dentro do sistema. Em essência, as organizações internacionais e ou regionais fazem o papel do estado capitalista coletivo, pois precisam manter as condições da existência do

---

<sup>45</sup> Esses dilemas criaram a necessidade para o neoliberalismo de “constitucionalizar-se”, quer dizer, o neoliberalismo constrói um mínimo regulador para controlar os excessos potenciais do capitalismo. Ver Panitch (1994) apud Dale e Robertson (2002).

<sup>46</sup> O Grupo dos Oito foi criado em meados da década de 1970 com seis países: França, EUA, Grã-Bretanha, Japão e Itália. Em 1976 junta-se o Canadá, em 1994 a Rússia se aproxima do grupo e é assumida em 1998. Mais conhecido como G8, é um grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo. O G8 é muito criticado por um grande número de movimentos sociais, normalmente integrados no movimento antiglobalização, que acusam o G8 de decidir uma grande parte das políticas globais, social e ecologicamente destrutivas, sem qualquer legitimidade nem transparência.

capitalismo a um nível global; desse modo, eles são capazes de condicionar empréstimos, dívidas e outras estratégias, como também impor a condução de um modelo nas nações e no mundo inteiro (DALE; ROBERTSON, 2002).

Para os autores, o crescimento dessa nova forma de governação global tem se acelerado desde os anos 1980 por três razões fundamentais: o fim da Guerra Fria, que rompeu o padrão existente de relações internacionais; a condução dos Estados para formar novas relações entre si e a criação da União Européia, que pode ser considerada tanto como um modelo quanto uma ameaça (STUBBS apud DALE e ROBERTSON, 2002).

Paralelamente, argumenta-se que esse novo regionalismo tem-se acentuado para posicionar a região estrategicamente, como também para fortalecer sua participação na economia global em termos de comércio e fluxos. Isso não significa que a regionalização possa ser considerada numa perspectiva não-problemática. Por outro lado, os pr

bem da sociedade nacional ou pelo menos da economia nacional. Essa é uma justificativa que a teoria neoliberal defende, argumentando que a sociedade nacional se beneficiará por meio desses efeitos<sup>49</sup>.

Desse modo, o processo de globalização tem tido um efeito significativo nas políticas de Estado, como também tem conduzido a emergência de novas formas de atuação do Estado. Nesse contexto, a problemática do Estado é uma questão central, onde de um lado há uma grande competitividade intracapital e de outro há uma ação efetiva dos Estados nacionais no sentido de manter as condições adequadas para a renovação dos modos de acumulação (EVANGELISTA; SHIROMA, 2005, p. 248).

Moraes (2004) faz um interessante questionamento: nesse contexto o que são ainda os Estados nacionais? Sujeitos ou arenas? O autor assevera que no contexto internacional, de cooperação e confrontos, os Estados são sujeitos. Mas os Estados nacionais são também arenas em que conflitam outros sujeitos – grupos e classes, partidos e movimentos ou seja, surgem novos atores nessas relações (MORAES, 2004, p. 324).

De igual modo, Antunes (2004b) considera que o Estado parece envolvido em transformações que apontam para três configurações ou formas de atuação parciais: o Estado de competição<sup>50</sup>, o Estado em rede e o Estado articulador. A autora defende que, por meio dessas formas de atuação, o Estado tem vindo reforçar seu protagonismo como central na gestação de

---

<sup>49</sup> É importante registrar um outro ponto sobre a natureza e conseqüências da crescente regionalização: tantos os países que ainda estão fora das organizações regionais são alavancados, como também as organizações regionais são capazes de mostrar isso aos não-membros. Uma outra conseqüência relacionada ao reconhecimento do que as organizações regionais significam é vista pelos autores, como o que poderia se chamar de "efeito antecipatório". Isto é mais claramente evidente no que Laux chama de: "*Euroconformity*" que "galvaniza os países associados a se alinharem ao longo de padrões "europeus". Essa capacidade de influência extra-regional ilustra outro meio pelo qual as organizações regionais agem como portadoras da globalização, uma vez que atuam igualmente para os países que são ou não sócios de uma organização regional. Um estudo da OCDE sobre a natureza e resultados dos processos em comum advindos da regionalização e globalização mostra que esses processos determinam um caminho econômico e outro completamente político alertando que globalização e regionalização constituem um desafio dual para empresas e governos nos países em desenvolvimento (DALE; ROBERTSON, 2002).

<sup>50</sup> Cerny defende que no bojo da globalização política está um Estado competitivo. O "estado-competitivo" refere-se a um processo no qual os atores do Estado e do mercado procuram reinventar o Estado como uma associação quase empresarial num contexto mundial. Ver Cerny (1997).

novas formas de regulação social. Segundo Dale (2001) a emergência de um novo modo de regulação assume uma forma concreta também no nível nacional e cristaliza os efeitos mais importantes dos processos de globalização.

De outra parte, Robertson e Dale (2001) consideram que o discurso e a prática da competitividade e da implementação da lógica de mercado orientam a agenda política do Estado e, simultaneamente, são usados para legitimar essa mesma agenda, tanto no nível externo como interno (DALE; ROBERTSON, 2001, p. 117-118).

Nessa direção, a legitimação externa é direcionada para o exterior em relação às organizações supranacionais e regionais; assim isso ocorre, em relação às empresas transnacionais que têm interesse no desempenho econômico global do Estado, na estabilidade política, nas práticas do mercado de trabalho, nas relações de comércio/intercâmbio internacional, etc. A legitimação interna é direcionada para a sociedade civil e para o capital nacional e centra-se em assuntos como a produtividade econômica, a estabilidade social e os direitos de cidadania. Em conjunto, a reestruturação global, regional, nacional e local mudaram a natureza e o âmbito da legitimação e a maneira como este se constitui como problema para o Estado (DALE; ROBERTSON, 2001, p.118).

Compreender a relação entre os Estados individuais e regionalização se faz necessário. Sendo assim, é importante compreender que os acordos regionais refletem um jogo de relações institucionais, práticas culturais e políticas que são o resultado de agendas globais ou pontos particulares. Nota-se também que essas organizações regionais não são meramente inteligíveis como um jogo de dinâmica regional/nacional. Na verdade, as organizações regionais ficam situadas em uma teia complexa de desenvolvimentos globais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Acordo Geral em Serviços e Comércio (GATS) e as organizações supranacionais como a OCDE, FMI, e Banco Mundial. Dessa forma destaca-se que:

[...] estas organizações fazem uma agenda mundial, mantêm redes, realizam seminários, constroem conceitos, tornam-se muitas vezes hegemônicas e, de certa forma, constroem um mandato social no sentido das expectativas do que se espera que o sistema



venha a resolver e que condicionam as políticas educacionais. [...] essa relação não tem um único sentido do internacional para o nacional. É uma relação com autonomia no plano nacional e essa autonomia é proporcional à localização dos países no sistema mundial, ou seja, os países periféricos, e nestes aqueles que apresentam uma situação financeira pior têm uma autonomia muito menor. Quanto mais central o país, maior é sua autonomia. (TEODORO, 2005, p. 223-224).

O autor assevera que nos últimos tempos as organizações internacionais passaram a atuar mais próximas umas das outras; desse modo, a relação do internacional com o nacional assume novas características. De igual modo, os programas desenvolvidos não são tanto bilaterais, mas são programas que se pautam fundamentalmente para construir uma agenda global (TEODORO, 2005, p. 224).

Para tanto, é essencial ter um “quadro” que caracterize as diferenças entre as organizações para que possamos identificar e comparar os efeitos delas na educação. Os autores identificaram um jogo de variáveis que permite isolar melhor como as organizações regionais atuam. Esse quadro ajuda, de um lado, a compreender melhor o propósito e a forma das organizações e, por outro, projeta os meios de especificar a natureza e força do efeito delas nos sistemas nacionais de ensino. Todavia os autores destacam ainda que esses efeitos não derivam de forma direta na educação.

Vejamos o quadro abaixo:

<p>Variáveis para determinar as influências externas nas políticas e práticas educacionais.</p>	<p>Forma e propósito – a estrutura global da organização, seus propósitos e como a organização os alcança.</p>
<p>Dimensões dos mecanismos</p>	
<p>Dimensões de poder: - decisões; - definições da agenda; - regras do jogo.</p>	<p>Dimensões de poder (soft/hard) – qualquer uma ou algumas combinações de decisões, fixação de agenda e estabelecimento de novas regras do jogo para os Estados e seus sistemas de ensino. É onde ocorre à força da influência.</p> <p>Por exemplo: a imposição de ajuste estrutural pelo Banco Mundial poderia ser vista como hard, enquanto a atuação do conselho técnico poderia ser vista como soft, ou seja, uma forma não coerciva de poder.</p>
<p>Natureza do efeito na educação.</p>	<p>O impacto na educação acontece diretamente ou indiretamente.</p> <p>Impacto nas políticas educacionais (por exemplo: novo currículo e discurso sobre exclusão social).</p> <p>Impacto nas políticas de educação (por exemplo: como novas regras e procedimentos de governação; discurso sobre a sociedade de conhecimento).</p>
<p>Processos ou meios de influência no sistema de ensino: - estratégias; - táticas; - mecanismos.</p>	<p>As várias estratégias, táticas, mecanismos que poderiam ser empregado para concretizar efeitos externos nas políticas educativas nacionais.</p>
<p>Âmbito ou alcance da influência.</p>	<p>A extensão da influência da organização nos níveis nacional, subnacional e local de educação.</p> <p>O alcance das mudanças depende da soberania do Estado e sua autonomia; ou seja, a capacidade de fato para o desenvolvimento independente do espaço nacional.</p>

Quadro 1 – Jogo de variáveis para caracterizar a influência das organizações regionais e/ou internacionais.

Fonte: Dale; Robertson (2002, tradução nossa); Antunes (2004).

O método sugerido pelos autores para comparar os efeitos das organizações sobre a educação, não precisa ser limitado aos efeitos das organizações regionais. Destacamos que, em sua formulação, os autores planejaram esse quadro para prover os meios para clarear o entendimento de uma série de efeitos externos, incluindo, mas não limitando, todos os assuntos sobre globalização. Na verdade, esse método permite não só comparar as práticas das organizações ou instituições, mas também os meios pelos quais as organizações buscam atingir metas bastante semelhantes com relação à educação (DALE; ROBERTSON, 2002; ANTUNES, 2004a, p.176).

Finalmente, como com qualquer área da globalização, é necessário perguntar se os efeitos iniciados pela transnacionalização estão conduzindo na direção de uma convergência de políticas ou práticas educativas nacionais. As evidências indicadas anteriormente reforçam a visão dos autores de que estamos testemunhando o incremento da agenda globalmente estruturada para educação. Essa indicação se justifica uma vez que os autores vêem as atividades das organizações regionais no setor da educação como, de um lado, fortalecendo e reforçando a agenda global, e, de outro lado, muito vezes possibilitando a implementação dessa agenda.

Diante dessa análise é preciso alertar, como Antunes (2004a), que no campo da educação e das políticas sociais em geral, essas mudanças que conformam uma *agenda globalmente estruturada*, traduzem-se tanto por uma redefinição dos serviços educativos e do papel do Estado na sua governação, quanto pela emergência de novas configurações da participação da educação na regulação social (Antunes, 2004a, p.484).

Por tudo isso, sustentamos a hipótese de que as orientações das organizações internacionais e, no caso desse estudo, do UNICEF, atuam na perspectiva de uma *agenda globalmente estruturada para a educação* e, conseqüentemente para a educação infantil. Na próxima seção, apresentaremos um panorama do debate atual sobre as políticas e práticas educativas nacionais no campo da educação infantil.

## 1.4 O LUGAR DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A Conferência Mundial de *Educação para Todos*<sup>51</sup>, realizada em março de 1990, em Jomtien, Tailândia, destaca e enfatiza que “a aprendizagem inicia-se desde o nascimento”. Participaram dessa Conferência 155 países, que assinaram uma Declaração Mundial e um Marco de Ação e se comprometeram a garantir uma “educação básica de qualidade” para crianças, jovens e adultos no mundo todo. Torres (2001) alerta que não é a primeira vez que uma conferência internacional importante assume metas com relação à alfabetização e à escolarização.

Na verdade, a *Educação para Todos* veio dinamizar um processo de expansão e reformas educativas iniciado em alguns países em desenvolvimento, muito antes de 1990. No Brasil temos vivenciado a implementação de políticas educacionais que parecem, à primeira vista, estarem afinadas com essas conferências internacionais.

Durante a década de 90, a Educação para Todos serviu de marco para o delineamento e a execução de políticas educativas no mundo inteiro, principalmente em educação básica. Com o impulso dos quatro sócios<sup>52</sup> de Jomtien, por intermédio do Fórum Consultivo Internacional para Educação para Todos (EFA Fórum) e, sob a coordenação geral da UNESCO, realizou-se ao longo da década uma série de reuniões, regionais e globais, para avaliar o andamento do programa. (TORRES, 2001, p. 8).

Diante desse contexto o Brasil vive um período de intensas mudanças na área de Educação<sup>53</sup>. Essas mudanças vêm ocorrendo numa perspectiva mundial, na qual as transformações nos sistemas produtivos e políticos

---

<sup>51</sup> Este evento contou com a participação de governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais e intelectuais da educação de diversas partes do mundo.

<sup>52</sup> Quatro organismos internacionais patrocinaram a Conferência: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM). (TORRES, 2001).

<sup>53</sup> A política educacional do Estado brasileiro dos anos 1990 concretizou-se através: de recomendações veiculadas pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, CEPAL, OREALC, entre outros; de documentos produzidos por instituições empresariais referendadas por intelectuais; das reformas da educação nacional implementadas por meio da legislação; do financiamento de programas governamentais, além de uma série de ações não-governamentais afinadas com as recomendações dos referidos documentos. Ver Füllgraf (2001).

também se fazem presentes. As indicações de Krawczyk e Vieira indicam que:

As reformas na América Latina e no Caribe, assim co

[...] apesar dos processos de redefinição pelos quais os Estados nacionais passam, não podemos deixar de considerar que o Estado, em si mesmo, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir, por isso, continuamos a precisar de teorias que dêem conta da redefinição de seu papel, que sejam capazes de explicar quais os limites e possibilidades de sua ação no contexto das novas condicionantes megaestruturais. (AFONSO, 2003).

Assim, segundo Dale (2001) uma focalização centrada no papel do Estado não implica necessariamente subscrever uma perspectiva de controle do processo político pelo Estado, uma vez que são muitos os fatores e processos envolvidos nessa “atuação”. Notadamente para desvelar esses fatores que envolvem conflitos, coalizões e negociações dos quais participam o Estado, a sociedade civil e as organizações internacionais, é preciso conhecer qual a combinação institucional prevalecente num dado momento, num dado setor, quais os fatores que condicionaram tal situação e quais as conseqüências para as políticas e práticas educativas (DALE, 2001).

Para Rosemberg (2003), os modelos teóricos para analisar as políticas de educação infantil na contemporaneidade são relativamente escassos. Para a autora, o modelo teórico proposto por Cochran (1993) procura associar, de um lado, as determinações macrossociais e influências mediadoras e, de outro, seus impactos em políticas e programas. No entanto, nos termos da autora é preciso ainda no plano local compreender a presença das organizações internacionais como também seus mecanismos de indução de políticas e programas.

A pesquisadora tem demonstrado que as políticas de educação infantil contemporâneas nos países subdesenvolvidos têm sido fortemente influenciadas por modelo ditos “não-formais” a baixos investimentos públicos, propugnados por organismos multilaterais. Rosemberg (2003) também mostra como essa orientação de ampliação a baixo custo vem adotando as chamadas soluções de emergência e tem sido privilegiada pelos organismos internacionais tais como o Banco Mundial, a UNESCO e o UNICEF, que atuam nos países em desenvolvimento, questões que serão retomadas ao

educação infantil, para conhecermos as diversas problemáticas que cercam a área da Educação Infantil no atual contexto da sociedade contemporânea.

### 1.5 POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: UMA LUTA CONTÍNUA, UMA POLÍTICA DESCONTÍNUA

No Brasil, a população infantil de zero a seis anos, uma das faixas etárias mais vulneráveis no desenvolvimento humano, atinge cerca de 23,6 milhões de crianças, muitas delas vivendo em situaç

evidenciando uma baixa cobertura da rede pública de creches para as crianças pequenas<sup>57</sup>.

O relatório alerta ainda que a baixa cobertura possa estar revelando não só um atendimento mais restrito das crianças de zero a três pela oferta pública de creches, mas pode também indicar que, para que se possa chegar mais próximo do desafio apontado pelo Plano Nacional de Educação, a expansão pela via pública deva ser mais expressiva.

De igual modo, Campos M. M. (2007) mostra que no Brasil, dentre as 96.410 instituições públicas de educação infantil, 95% estão na esfera municipal, segundo o Censo Escolar de 2005. A essas devem ainda ser somadas as 11.303 instituições privadas sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas e confessionais –, a maioria delas dependente de subsídios municipais para sobreviver. Ou seja, as creches e pré-escolas financiadas pelo poder público encontram-se em sua maioria esmagadora sob a responsabilidade dos municípios.

Cabe assinalar ainda que as matrículas em creches privadas sem fins lucrativos representam 22% do total de 1,4 milhões de crianças que freqüentam creches no país, enquanto as matrículas em pré-escolas sem fins lucrativos representam 8% do total de 5,7 milhões de pré-escolares segundo o Censo Escolar de 2005 (INEP apud CAMPOS M. M., 2007).

Campos M. M. (2007) também observa que os dados comparativos sobre as matrículas na educação básica computadas pelos Censos Escolares de 2004 e de 2005, mostram que a educação infantil e a educação profissional foram as que registraram maior crescimento de alunos nesse período (respectivamente 4,4% e 4,6%), enquanto o ensino fundamental e o ensino médio tiveram uma diminuição de matrículas (respectivamente -1,4% e -1,5%). Parece que, de alguma forma, a demanda por educação infantil está continuando a pressionar a expansão do atendimento, encontrando resposta principalmente no âmbito municipal. Vejamos na tabela abaixo os dados referentes à educação infantil no Censo de 2005.

---

<sup>57</sup> Segundo o Relatório interministerial (2006), o atendimento em creches e pré-escolas públicas é maior que o da rede privada, representando 57,1 % do total, no entanto, a



TABELA 1 - Estabelecimentos de educação infantil – Brasil

		Públicas	Conveniadas*	Particulares**
Total Ed. Infantil	137.912	70,0%	8,2%	21,9%
Creche	32.296	52,9%	16,3%	30,7%
Pré-escola	105.616	75,1%	5,7%	19,2%

Fonte : Censo Escolar 2005 (MEC/INEP apud CAMPOS, M.M., 2007).

\* Privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas, confessionais)

\*\*Privadas com fins lucrativos

TABELA 2 – Matrículas em educação infantil – Brasil

	Totais (100%)	Públicas	Conveniadas*	Particulares**
Total Ed. Infantil	7.205.013	71,6%	10,7%	17,8%
Creche	1.414.343	62,2%	22,0%	15,8%
Pré-escola	5.790.670	73,9%	7,9%	18,2%

Fonte: Censo Escolar 2005 (MEC/INEP apud CAMPOS, M.M., 2007).

\* Privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas, confessionais)

\*\*Privadas com fins lucrativos

TABELA 3 – Matrículas em educação infantil – Rede pública – Brasil

Redes	Pública 100%	Federal	Estadual	Municipal
Total Ed. Infantil	5.156.493	2.561	266.265	4.887.641 (95%)
Creche	879.117	893	17.264	860.960 (98%)
Pré-escola	4.277.376	1.668	249.001	4.026.681 (94%)

Fonte: Censo Escolar 2005 (MEC/INEP apud CAMPOS, M.M., 2007).

De outra parte, destacamos que ao abordar os índices de atendimento na educação infantil brasileira, observamos que um dos fatores que mais influenciam a escolaridade das crianças é, sem dúvida, a renda familiar. Kappel alerta que a análise das taxas de escolarização, considerando as classes de renda mensal familiar per capita em salários mínimos, permite identificar uma nítida desigualdade entre as crianças de famílias com maior renda e aquelas com menor renda;<sup>58</sup> desse modo percebe-se que à medida

---

cobertura de 0 a 3 alcançava apenas 7,6% em 2004. Já para a faixa etária de 4 a 6 esse percentual abrange 51,8% do atendimento no mesmo ano (BRASIL, 2006).

<sup>58</sup> Dos 20% mais pobres do Brasil, apenas 28,9% de meninos e meninas frequentam estabelecimentos de ensino. Já no grupo dos 20% mais ricos, mais da metade das crianças dessa faixa etária está na escola. Não há diferença marcante de gênero no acesso à educação infantil (UNICEF, 2006).

que aumenta a renda familiar, crescem os níveis de escolarização (KAPPEL, 2005, p.194).

Portanto, indicamos como Campos M. M. (2005), que as taxas de atendimento são mais elevadas para os segmentos de renda mais altos, como também o nível educacional dos pais e a ambiência cultural da família condicionam as chances de escolaridade de seus filhos. Essas indicações evidenciam que as políticas sociais não estão conseguindo alterar os padrões de desigualdades sociais existentes, bem como as crianças pequenas estão em relativa desvantagem em relação a outros segmentos da população. Essas desigualdades se referem tanto ao acesso à renda, quanto ao acesso aos programas sociais (CAMPOS, M. M., 2005, p.8).

Neste ponto, cabe evidenciar que a importância da educação infantil resulta de uma série de fatores e aspectos. Segundo Campos M. M. (2006a), um primeiro fator decorre das profundas mudanças ocorridas no papel da mulher na sociedade contemporânea e, conseqüentemente, das transformações que ocorrem nos arranjos familiares que envolvem a proteção, o cuidado e a educação dos filhos. Um segundo fator, se refere às condições de vida da maioria das populações nas cidades urbanas e industrializadas, as quais provocaram grandes mudanças na forma como as crianças vivem sua infância. Um terceiro aspecto está fundamentado na evolução das pesquisas sobre o desenvolvimento infantil, assim como nos estudos que constataam que a freqüência a boas pré-escolas traz benefícios para as crianças e suas famílias. Por fim, indica-se o reconhecimento, no plano internacional, dos direitos das crianças, inclusive o direito à educação infantil de qualidade (CAMPOS, M. M., 2006a).

De igual modo, evidenciamos que a educação infantil, além de ser um direito da criança, é um direito da família e uma exigência da vida atual, na qual a mulher trabalha e participa da vida social em igualdade de direitos com os homens, o que é reconhecido pela Constituição<sup>59</sup> no capítulo que trata dos direitos sociais (CAMPOS, M.M., 1999).

Todavia, apesar da importância da educação infantil para as crianças e suas famílias, como também para pais e principalmente para mães

---

<sup>59</sup> Artigo 6º: (...) são direitos sociais: a educação, a saúde, (...) a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.

trabalhadoras, as desigualdades de acesso persistem no cenário brasileiro. Isso também se evidenciou através do diagnóstico sobre a educação infantil no Brasil, realizado pela comissão da UNESCO/OCDE<sup>60</sup> em 2006. A Comissão constatou que as mudanças legais introduzidas na década de 1990 foram bastante positivas, porém verificou-se a permanência de problemas sérios de acesso e na qualidade da educação infantil.

Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), em estudo<sup>61</sup> recente sobre a qualidade da educação infantil brasileira, indicam aspectos importantes sobre a realidade vivida por crianças e adultos nas creches e pré-escolas brasileiras, nessa etapa de transição impulsionada pelas reformas legais e institucionais. O referido estudo mostrou, através da revisão das pesquisas brasileiras divulgadas entre 1996 e 2003 nos principais periódicos de educação e apresentadas nas Reuniões Anuais da Anped, que há sérios problemas de qualidade nos diversos tipos de atendimento em diferentes regiões do País.

As autoras asseveram que:

[...] No atual cenário da educação infantil no Brasil, destaca-se que os marcos legais estão postos e sua divulgação e adoção encontram-se em andamento, ainda que de forma desigual nos diversos contextos do país. Apesar das grandes diferenças regionais que caracterizam a realidade social brasileira observam-se, no entanto, alguns padrões comuns registrados nas pesquisas, que indicam a persistência de modelos de atendimento para creches e pré-escolas, bastante resistentes à introdução das mudanças definidas na nova legislação. (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 117).

A pesquisa aponta ainda, além de outras questões, que a preocupação com a baixa qualidade da educação trouxe a criança para o centro das

---

<sup>60</sup> Foi desenvolvido no Brasil um estudo avaliativo dos serviços educacionais oferecidos às crianças desde o nascimento até seis anos de idade, incluindo questões de acesso, qualidade, recursos, coordenação governamental e dados de pesquisa. O estudo abrangeu um sistema estadual e nove sistemas municipais de educação, escolhidos com base nos critérios de representatividade das cinco regiões brasileiras, incluindo município de pequeno, médio e grande porte com atendimento no meio rural e urbano, em capitais e no interior. O MEC e a UNESCO formaram um grupo de trabalho nacional para acompanhar a implementação do projeto, o qual ficou responsável também pela preparação da versão final do relatório de síntese e seu sumário executivo. A última versão desse relatório, em língua inglesa, foi elaborado pela OCDE. Ver UNESCO/OCDE (2006).

<sup>61</sup> O levantamento bibliográfico teve como principal objetivo a coleta de resultados recentes de pesquisas sobre a qualidade da educação nas instituições de educação infantil brasileiras. Esse levantamento foi realizado no ano de 2004, no contexto do projeto "Revisão de Políticas de Educação Infantil no Brasil", promovido pelo Ministério da Educação, que integrou a pesquisa da UNESCO/OCDE. Para aprofundar ver Campos; Füllgraf; Wiggers (2006).



pela Emenda Constitucional nº. 53, publicada no Diário Oficial da União do dia 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº. 339 de 28 de dezembro de 2006. A proposta do novo fundo objetiva que a educação básica e conseqüentemente a educação infantil avance no Brasil sob diversos aspectos.

No entanto, é preciso registrar que a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 415/05, desde sua origem na esfera governamental até sua aprovação no Congresso Nacional, foi pautada por debates e embates. A proposta de FUNDEB foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 14 de junho de 2005 e, naquela, data excluiu uma parcela significativa da educação infantil: não previu recursos para o atendimento das crianças de zero a três anos.

A decisão do Governo Federal de excluir as creches do FUNDEB teria um impacto negativo na vida de milhões de crianças e de mulheres trabalhadoras, sobretudo das de baixa renda. Desse modo, é possível considerar que o processo de aprovação do FUNDEB, que levou 15 meses, foi permeado por conflitos e discrepâncias, revelando de um lado a “força”, e de outro, a “fragilidade” histórica da educação infantil no Brasil, questões que serão retomadas no quarto capítulo.

Portanto, neste ponto cabe uma referência sucinta sobre a história da política nacional de educação infantil com seus “avanços” e “retrocessos”. Sabemos que a complexidade desse tema requer uma análise criteriosa; no entanto, abordaremos essas questões de forma sintética.

A história da Política Nacional para a Educação Infantil acompanha de certa forma a trajetória histórica das instituições de educação infantil no Brasil, onde as políticas de expansão do atendimento às crianças pequenas têm sofrido a influência de diversos segmentos e diferentes concepções educativas. Para se compreender a história das políticas nacionais de educação infantil, é necessário compreender a forma como creches e pré-escolas surgiram e se consolidaram neste país (FULLGRAF, 2001).

Em sua trajetória, as instituições de educação infantil no Brasil revelam duplicidade nas propostas de atendimento às crianças pequenas, sendo possível caracterizar nas últimas décadas duas formas de atendimento com funções diferentes: para as creches, era atribuída a função de beneficência,

de cuidado, e aos jardins de infância ou pré-escolas, era atribuída uma função educativa. Esta duplicidade foi implementada durante todo o século XX, e vem permanecendo até hoje (FULLGRAF, 2001).

Todavia, Kuhlmann Jr. (1999) mostra que:

[...] do ponto de vista da interpretação histórica, a fragilidade corriqueira e a já tradicional polarização entre assistência e educação têm sido superada. Registram-se inúmeras evidências de que a distinção não ocorre entre a creche e a pré-escola, mas que o recorte institucional situa-se na sua destinação social. As pesquisas que vimos realizando há vários anos mostram que, inequivocamente, a creche e pré-escola se constituíram historicamente como instituições educacionais. (KUHLMANN JR., 1999, p. 53).

Portanto, para o referido autor, o que diferencia as instituições não são as origens nem a ausência de propósitos educativos, mas o público e a faixa etária atendida. É a origem social da população alvo e não a institucional que inspirou objetivos educacionais diversos.

Isso posto, destacamos que no final dos anos 1970 vivenciamos a expansão das creches e pré-escolas no Brasil. Esse período foi marcado por vários determinantes: a demanda social crescente de escolarização de crianças menores de sete anos, a emergência de novos movimentos sociais, o processo de urbanização e industrialização, o novo perfil demográfico das famílias brasileiras, o início da crise política do regime militar em 1964. Já naquele período, a influência de propostas para as políticas sociais nos países de terceiro mundo vinha de organizações de cooperação internacional como UNESCO, UNICEF e OMS, que indicavam a necessidade de um novo formato para as políticas sociais.

Nesse período, as creches e pré-escolas expandiram-se para atender populações carentes, sob a égide das políticas compensatórias de assistência social e de educação, gerando um padrão de atendimento pobre para o pobre. Observa-se, também, nessa época, a expansão de uma extensa rede de creches de origem comunitária e filantrópica<sup>62</sup>. A precária

---

<sup>62</sup> O estudo de Tavares (1996) recupera a trajetória das creches e pré-escolas comunitárias das favelas cariocas, descrevendo como essa rede, que surge no contexto dos movimentos sociais das décadas de 1970, apoiada inicialmente por um acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e a Prefeitura do Rio de Janeiro, da favela da Rocinha, expande-se para outras favelas da cidade, formando uma rede de baixa qualidade, vinculada ao órgão municipal de assistência social, que funciona precariamente, atendendo interesses

legislação social nos anos 1970 acerca da educação da criança pequena, a necessidade premente das mulheres trabalhadoras de terem um lugar para deixar seus filhos, e a insuficiência de políticas sociais justificavam de alguma forma que populações carentes tomassem para si a iniciativa de criar creches e pré-escolas, modulando uma demanda por convênios e não por equipamentos públicos.<sup>63</sup>

Como já dissemos, estudos têm demonstrado que essa questão educacional/assistencial é uma falsa polêmica. Na verdade, todas as instituições têm um caráter educativo: as creches tinham uma proposta de educação assistencial voltada para a educação de crianças pobres, ao passo que as pré-escolas tinham uma proposta escolarizante voltada para as crianças menos pobres. Kuhlmann Jr. indica que:

[...] no processo histórico de constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo, ele mesmo, foi configurado como uma proposta educacional específica para esse setor social, ou seja, a educação não seria sinônimo de emancipação. (KUHLMANN JR., 1996, p.31).

Portanto, em seu percurso histórico, a educação inf

Cabe assinalar que, no Brasil, a responsabilidade pela oferta da educação infantil é dos municípios; sendo assim, é no plano local que as políticas são definidas e as práticas executadas. Dessa maneira, os órgãos federais responsabilizam-se principalmente pela orientação sobre os padrões de atendimento que devem ser seguidos pelos sistemas educacionais estaduais e municipais, incluindo-se aí as escolas privadas e as instituições subvencionadas com recursos públicos (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p, 91).

Campos M. M. destaca que:

[...] o atendimento em creches e pré-escolas cresceu significativamente antes mesmo de a legislação educacional preocupar-se com elas, ou seja, a partir do novo marco legal a oferta de educação infantil já era significativa, porém organizada de forma caótica com diversos órgãos oficiais atuando paralelamente, com preocupações predominantemente assistenciais, de forma descontínua no tempo e levando a percursos escolares distintos para crianças de diferentes grupos sociais, sendo as creches voltadas para as famílias mais pobres. (CAMPOS, 2006a, p. 2-3).

Alguns estudos<sup>64</sup> cobertos na já citada revisão realizada por Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), focalizaram as condições de funcionamento e práticas educativas desenvolvidas no cotidiano das instituições. De um modo geral, esses estudos revelam que existem alguns padrões que se repetem nas creches e pré-escolas, a despeito da diversidade de condições existentes. Segundo as pesquisadoras, esses padrões são diferentes para as creches, oriundas dos órgãos de bem-estar, e para as pré-escolas, que sempre estiveram ligadas ao campo educacional.

Portanto, podemos perceber que a educação infantil brasileira passa a viver momentos complexos de adaptação às novas diretrizes, assim como enfrenta inúmeros desafios. Esses desafios podem ser abordados e evidenciados sob diversas perspectivas. Para Faria (2005), o grande desafio que aparece com a LDBN é a integração das crianças de zero a três anos com as de quatro a seis anos na primeira etapa da educação básica. Essa medida prevê a junção de duas redes diferentes, dois diplomas diferentes e duas secretarias diferentes.

---

<sup>64</sup> Ver Campos, Füllgraf e Wiggers (2006).



Notadamente uma situação complexa também se refere à transição das creches para os sistemas educacionais. Essa transição não se completou e representa um difícil desafio para os setores públicos responsáveis. Observamos ainda uma sobreposição de ação na área de assistência social, que ainda responde por instituições comunitárias conveniadas, e nem sempre trabalha em colaboração com a área educacional (CAMPOS, M. M., 2006a).

Cabe assinalar, como Campos M. M. (2006a), que existe ainda uma quantidade indefinida de instituições em funcionamento à margem dos sistemas educacionais; dessa forma essas instituições não estão sendo atendidas pela supervisão oficial, sendo que muitas nem estão contabilizadas nas estatísticas, e outras tantas que estão cobertas pelos Censos Escolares do MEC/INEP não contam com condições mínimas de infra-estrutura definidas pelo PNE (CAMPOS, M. M., 2006a).

Nesse sentido, o estudo já citado ressalta que as políticas desenvolvidas pelas diferentes instâncias governamentais nem sempre respeitam as diretrizes legais ou são coerentes com elas. Em muitos estados e municípios persistem concepções mais restritivas quanto à melhoria da qualidade do atendimento, reforçada muitas vezes por agências internacionais que procuram incentivar serviços de baixo custo, desconsiderando a história vivida no país, os conhecimentos acumulados sobre as conseqüências dessas experiências e os esforços desenvolvidos por muitos grupos e movimentos na busca de melhorias para educação da criança pequena (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2000).

Por tudo isso, e como já dissemos, destacamos a atuação das agências internacionais na área educacional como um fator importante de influência que precisa ser analisado. A pesquisadora Campos R. (2006) mostra que no campo educacional já dispomos de inúmeros estudos que tratam das reformas educacionais contemporâneas. Todavia, é preciso ressaltar que a reforma educacional brasileira, em que pese as suas particularidades, assimilou orientações advindas das chamadas organizações multilaterais, resultando numa agenda que atingiu a gestão, o financiamento, os currículos, a implementação de sistemas de avaliação, a formação de professores, entre outros aspectos (CAMPOS, R., 2006, p.6).

Nesse contexto, a autora ressalta ainda que, no caso da educação infantil, a reforma educacional avançou na medida em que estabeleceu essa como a primeira etapa da educação básica. No entanto, persiste a influência dos organismos internacionais na área da Educação Infantil, muitas vezes com orientações conflitantes em relação à legislação educacional vigente. Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo identificar se e como as orientações produzidas pelas organizações internacionais, e mais especificamente o UNICEF influenciam a política de educação infantil desenvolvida no período do governo Lula.

A eleição de um presidente com o perfil de Luiz Inácio Lula da Silva, Lula, ex-operário, líder sindical, fundador do Partido dos Trabalhadores, trouxe consigo uma enorme esperança em relação ao atendimento dos anseios populares. Na área da Educação não foi diferente, pois muitos grupos de intelectuais, professores e militantes sindicais traziam consigo projetos para a educação. Os percalços e discontinuidades na gestão do Ministério da Educação (MEC) arrefeceram, de certa forma, esse entusiasmo inicial. Ainda assim, esse período parece constituir um cenário interessante para analisarmos “o lugar da educação infantil”.

No próximo capítulo apresentaremos o caminho percorrido para descobrir as respostas ao nosso estudo e descreveremos o encontro dos referenciais teóricos com os dados da realidade. Foi nesse encontro entre o referencial metodológico e teórico de análise que buscamos compreender a atuação do UNICEF na política de educação infantil brasileira.

## 2 UM CAMINHO, UM PERCURSO, UMA ANÁLISE

### 2.1 UM “OLHAR” EM VÁRIAS DIREÇÕES – UMA DIREÇÃO PARA COMPOR VÁRIOS “OLHARES”

O presente estudo se circunscreve no campo científico da educação e tem como objetivo amplo compreender a relação entre globalização, organizações internacionais e políticas educacionais locais, no contexto da política educacional no Brasil. Nossa tese focaliza uma importante agência de cooperação internacional como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com vistas a compreender as dinâmicas mais amplas em nível mundial e o desenvolvimento das políticas educacionais no âmbito nacional.

O tema das políticas educativas é amplo e requer, por sua abrangência, recortes necessários. Assim, essa pesquisa não busca tão-somente analisar uma política educativa, mas um conjunto de políticas e práticas que vêm configurando a educação infantil brasileira.

Portanto, o objetivo desse estudo é identificar se, e como, a influência do UNICEF incide sobre a política de educação infantil brasileira na perspectiva da *agenda globalmente estruturada*. Mais especificamente, o nosso interesse é pontuar em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* do UNICEF/MEC, pode ser interpretada como uma tradução para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais.

O processo de investigação<sup>65</sup> constituiu-se de revisão bibliográfica, da pesquisa de fontes primárias e da coleta de depoimentos; ou seja, os dados foram obtidos através de fontes bibliográficas e documentais e de depoimentos de informantes privilegiados. Assim, foi realizado levantamento cuidadoso de fontes primárias documentais e bibliográficas relativas às

---

<sup>65</sup> Para o desenvolvimento das atividades investigativas desta pesquisa, foi possível contar com a estrutura das seguintes instituições: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Federal de Santa Catarina – NUPEIN, Fundação Carlos Chagas – Biblioteca Ana Maria Popovic e Universidade do Minho – IEC – Portugal.

políticas internacionais, agências de cooperação internacional, além da produção acadêmica nacional e internacional sobre educação e infância.

No Brasil, foram utilizadas fontes acadêmicas, constituídas, sobretudo por artigos de periódicos, dissertações e teses. Os artigos publicados em periódicos foram pesquisados na base de dados da Biblioteca Ana Maria Poppovic da Fundação Carlos Chagas. Foram selecionados os seguintes periódicos indexados na base de dados: *Cadernos CEDES*, *Cadernos de Pesquisa*, *Educação & Sociedade*, *Educação e Pesquisa*, *Educação & Realidade*, *Estudos em Avaliação Educacional*, *Ensaio*, *Pro-Posições*, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, *Revista Brasileira de Educação* e *Em Aberto*. Além da consulta dos periódicos, foi realizado levantamento junto a algumas bibliotecas com sistema on-line: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e no Portal da CAPES. A seleção dos artigos, dissertações ou teses foi feita com base nos títulos, descritores/palavras-chave ou resumos publicados. Foram analisados somente os artigos vinculados de alguma forma ao tema em questão.

No estágio de doutoramento<sup>66</sup> realizado em Braga – Portugal na Universidade do Minho, no Instituto de Estudos da Criança (IEC) sob a co-orientação do Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Manuel Jacinto Sarmento, o levantamento foi realizado junto à Biblioteca Geral da Universidade do Minho, e às bibliotecas especializadas da Universidade do Minho: Biblioteca do Instituto de Estudos da Criança (BIEC), Biblioteca de Ciências da Educação e também na Biblioteca Nacional de Lisboa, Biblioteca de Coimbra, Biblioteca da Universidade do Porto e Biblioteca da Universidade de Aveiro. O referido levantamento identificou diversas fontes documentais e bibliográficas que foram catalogadas, localizadas e selecionadas, compondo acervo para construção do corpo teórico e metodológico atualizado.

Com relação ao estudo da agência de cooperação internacional UNICEF, foi preciso percorrer diferentes caminhos para compor um corpus

---

<sup>66</sup> O estágio de doutoramento foi realizado no período de dezembro de 2004 a março de 2005 com bolsa concedida pela CAPES.

documental consistente. Buscou-se continuar ampliando os conhecimentos teóricos sobre o tema, retomando e buscando novas obras, fontes primárias e referências bibliográficas, além das informações obtidas através de informantes orais. Quanto às obras e referências bibliográficas, foi realizado levantamento exaustivo de fontes bibliográficas e documentais sobre o UNICEF. Esse levantamento para recolha de material foi realizado em duas etapas: na Biblioteca Ana Maria Poppovic, (FCC)<sup>67</sup>, e através da base de dados *on-line*<sup>68</sup> e do Repertório da Universidade do Minho<sup>69</sup>, bem como do próprio site do UNICEF e do *site* do “Centro de Investigação Innocenti”.

O Centro de Investigação Innocenti<sup>70</sup> é a principal entidade investigativa do UNICEF. Foi fundado em 1988 com o objetivo de melhorar os conhecimentos sobre os direitos da infância em nível internacional e promover a aplicação da Convenção sobre os Direitos das Crianças nos países signatários da Convenção. Foi possível localizar e acessar diversos documentos e referências publicadas pelo Centro Innocenti sobre o UNICEF.

Ao longo desse período e a partir do levantamento realizado, foi possível ler, estudar e analisar diversas pesquisas, produções acadêmicas e documentos vinculados ao tema desta pesquisa. As fontes documentais e referências bibliográficas selecionadas contribuíram para a construção do corpo teórico. Enfim, a revisão bibliográfica buscou, num contexto mais amplo, visitar criticamente a produção sobre a problemática em questão, possibilitando uma imersão teórica, além da composição do aporte teórico que favoreceu a análise da temática em estudo.

Neste ponto, cabe assinalar que no decorrer da pesquisa identificamos a importância que o programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF adquiriu no nível federal, tendo em vista que sua elaboração contou desde o início com a participação intensa do Ministério da Educação. Decidiu-se, portanto, examinar esse programa específico como um exemplo atual de uma

---

<sup>67</sup> Destaca-se que essa instituição contava com uma equipe de pesquisas sobre “Creches”. Esse levantamento foi realizado de junho a julho de 2004.

<sup>68</sup> Ferramenta de pesquisa de informação científica e acadêmica.

<sup>69</sup> Essa base de dados reúne e disponibiliza as publicações científicas da Universidade do Minho. O levantamento em Portugal foi realizado durante o período do estágio de doutoramento, de dezembro de 2004 a março de 2005.

<sup>70</sup> O Centro de Investigação Innocenti tem sede em Florença – Itália.

proposta do UNICEF que foi aprovada e acolhida pelo governo federal por meio de uma política educacional.

Para analisar o papel do UNICEF na educação infantil brasileira, como

No contexto dessa tese, destacamos os três primeiros contextos privilegiados nessa abordagem, uma vez que nossa análise buscou focar as disputas e os embates que incidem sobre o processo de gestão de programas e políticas educacionais na área da educação infantil<sup>72</sup>. Cabe assinalar que esses contextos estão inter-relacionados, não tem uma dimensão temporal ou seqüencial e não são etapas lineares, mas, cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos envolvendo disputas e embates (BALL; BOWE, 1992 apud MAINARDES, 2006).

Logo, o contexto de influência é aquele no qual normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse entram em disputa para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado; é nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. De outra parte, o contexto de influência tem uma relação simbiótica com o contexto da produção de textos. Segundo Mainardes, os textos políticos são resultados de disputas e acordos, pois os grupos que atuam nos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações de política (BALL; BOWE, 1992 apud MAINARDES, 2006).

Mainardes (2006) explica também que o contexto da prática é aquele em a que política está sujeita à interpretação e recriação e no qual a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas nas políticas originais. Enfim, a abordagem do ciclo de políticas descrito anteriormente, segundo Mainardes (2006), traz várias contribuições para análise de política, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando, portanto, articular as perspectivas macro e micro.

---

<sup>72</sup> A abordagem explicita que o *contexto dos resultados ou efeitos* preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A idéia de que as políticas têm efeitos é mais apropriada, e assim deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes; que o *contexto de estratégia política* envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada (MAINARDES, 2006, p.54-55).

Todavia, observamos que a relação entre a política de educação infantil e o UNICEF precisa ser compreendida em seus processos de mediação, pois as influências das organizações internacionais sobre as políticas educativas não se exercem de modo uniforme, unidirecional e consensual. Para analisar o papel do UNICEF na política de educação infantil contemporânea, utilizaremos o conceito de *agenda globalmente estruturada para educação*, termo cunhado por Roger Dale e apresentado anteriormente. Essa abordagem nos ajuda a entender que há uma governação global proporcionada pelos países centrais, na qual exercem papéis determinantes as agências internacionais e os Estados nacionais.

Contudo, Campos R. (2006) alerta que dispomos de poucos referenciais analíticos que nos auxiliem na compreensão das complexas relações entre a globalização e os Estados nacionais fortemente redefinidos em suas funções a partir da presença marcante dos organismos internacionais. No entanto, consideramos que o referencial teórico proposto por Dale (2001) e Dale e Robertson (2002) é pertinente para o contexto deste trabalho.

Por tudo isso, podemos observar, como Antunes (2004a), que o estudo de programas e políticas educacionais locais poderá alcançar uma maior capacidade compreensiva e explicativa se for possível combinar perspectivas decorrentes da abordagem centrada no Estado, proposta por Dale<sup>73</sup>, com análise inspirada na abordagem de ciclo de políticas, proposta por Ball e Bowe (1992)<sup>74</sup>.

Desse modo, para iluminar essa análise, buscamos contrapor os dados de realidade com os documentos das organizações internacionais e governamentais referentes ao período estudado, como também buscamos

---

<sup>73</sup> Segundo Mainardes, Roger Dale é considerado um dos mais importantes defensores da abordagem estadocêntrica no processo de formulação e análise de políticas educacionais. Para Dale (1992) focalizar o Estado não é apenas necessário, mas constitui o mais importante componente de qualquer concepção adequada de política educacional. Ver Mainardes (2006) e Antunes (2005).

<sup>74</sup> Mainardes (2006) mostra que a abordagem de ciclo de políticas foi delineada para estabelecer uma ligação entre essas duas posições (Estado e processos micropolíticos ou macro e microanálises) pela formulação de um referencial teórico que incorpora ambas as dimensões. O autor mostra que Ball (1994) reconhece a importância da análise do Estado afirmando que qualquer teoria decente de política educacional deve analisar o funcionamento e o papel do Estado. Porém, qualquer teoria decente de política educacional não deveria limitar-se à perspectiva do controle estatal.



contrapor as informações obtidas através dos depoimentos dos diversos segmentos envolvidos. Partimos do pressuposto de que o processo de produção de uma política educativa dar-se-á num campo repleto de pressões. Essa indicação requer que se olhe em várias direções na tentativa de compreender esse processo.

Nesta tese, tomamos como referência para “análise dos documentos”, a perspectiva metodológica desenvolvida pelo Grupo de Estudos em Política

atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações políticas. As intenções políticas podem conter ambigüidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades de serem debatidas no processo de sua implementação.

Como já dissemos, o processo político é entendido como multifacetado e dialético, e, portanto, necessita articular o discurso dos diferentes sujeitos envolvidos nesse processo. Assim, a utilização de múltiplas fontes possibilitou o acesso a discursos de diversas naturezas, contribuindo para a compreensão da complexidade que marca o cenário educacional, articulada às dinâmicas de globalização e atuação das organizações internacionais.

Como principais fontes, selecionamos os seguintes documentos: Relatório Situação da Infância Brasileira (UNICEF/2004), Relatório Situação da Infância Brasileira (UNICEF/2006), *Kit do Programa Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF/MEC/2004 e Política Nacional de Educação Infantil/MEC/2005.

Outros documentos foram associados a esses, pois consideramos como Campos R. que a “leitura de documento contra documento” tem o intuito de “desvelar as teias conceituais que sustentam conceitos apresentados nos relatórios, informes, entre outros”. Portanto, compuseram esse corpus auxiliar os documentos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* e *Um mundo para as crianças* da ONU e o documento *Participación de Las Familias en La Educación Infantil Latinoamericana*, da UNESCO; o documento governamental *Plano Presidente Amigo da Criança e Adolescente* (PPACA), pois os consideramos emblemáticos na produção da agenda tanto global quanto regional/local.

No caso desta investigação, priorizamos também as informações das fontes orais. A seleção dos sujeitos procurou constituir um conjunto diversificado e amplo de depoentes. Buscamos identificar, localizar e selecionar vários informantes vinculados à temática em estudo, tanto no Brasil como em Portugal, ou seja, a amostra foi planejada de forma a incluir diferentes entrevistados que pudessem reunir as “vozes e perspectivas” de diversos sujeitos, grupos, e instituições que desempenharam um papel significativo na condução da política nacional de educação infantil. Dito de

outra forma, buscamos incluir as diversas esferas envolvidas na produção, difusão e implementação das políticas educativas.

Desse modo, procuramos identificar depoentes responsáveis pelas políticas de educação infantil no Governo Federal, no Ministério da Educação e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; buscamos identificar representantes da Agência de Cooperação Internacional UNICEF, como também consultores de agências internacionais, especialistas e pesquisadores na área, ex-coordenadores de políticas do Ministério da Educação e representantes de movimentos sociais. Assim, a amostra foi intencionalmente planejada incluindo sujeitos considerados significativos envolvidos com a problemática em questão.

Os contatos com os informantes foram efetivados através de reuniões individuais e/ou coletivas, encontros nos grupos de pesquisa e, na maioria deles, através de encontros formais previamente agendados<sup>76</sup>. A coleta dos depoimentos foi realizada através de entrevista semi-estruturada que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema que lhe é proposto. Foram realizadas 15 (quinze) entrevistas no Brasil<sup>77</sup> e 3 (três) em Portugal<sup>78</sup> num total de 18 (dezoito) entrevistas. Foi elaborado um roteiro para realização das entrevistas o qual foi utilizado de forma bastante flexível durante o encontro com os depoentes.

Desse modo, observamos, como Antunes (2004a), que a opção pela entrevista semi-estruturada justifica-se pela sua adequação à coleta dos depoimentos e testemunhos, uma vez que permite apreender os processos em ação e os diversos discursos que os enformam e deles resultam. Em outras palavras, podemos dizer que em alguns encontros algumas perguntas novas foram surgindo em função das respostas encontradas, assim como os informantes traziam temáticas que não estavam previstas.

Cabe assinalar, como a autora que, “[...] o que os sujeitos testemunham é em primeiro lugar, filtrado, quer pelas suas categorias de

---

<sup>76</sup> Os agendamentos na maioria das vezes foram efetivados via correio eletrônico e/ou contato telefônico.

<sup>77</sup> As entrevistas realizadas no Brasil foram desenvolvidas em duas etapas. Para realizá-las foi selecionados e identificados intencionalmente um conjunto de informantes.

<sup>78</sup> As entrevistas realizadas em Portugal não foram gravadas, portanto não foram editadas.

percepção, quer pela posição que ocupam na instituição e que lhes disponibiliza uma dada leitura da realidade”. Para Antunes (2004a) se não há entrevistas perfeitas, não há igualmente formas de investigação capazes de desvendar a realidade purificada de interpretações.

Assim, como Antunes, buscamos, sempre que possível, confrontar as informações proporcionadas pelo conjunto de 18 entrevistados, quer entre si, quer com aquelas obtidas através de outras fontes. De qualquer modo “[...] a entrevista, sendo uma situação de interação, não pode deixar de marcar a informação que produz com os efeitos múltiplos, heterogêneos e alguns incontornáveis das condições interpessoais e sociais do contexto em que decorre” (ANTUNES, 2004a, p. 32).

Cabe assinalar que todas as entrevistas realizadas no Brasil foram gravadas e integralmente transcritas, sendo que o trabalho de transcrição e organização dos dados foi realizado pela pesquisadora. Os documentos das entrevistas constituíram um *corpus* de análise com a extensão de mais de trezentas páginas. Assim os “textos das entrevistas” – textos de política como quer Ball – foram considerados pela pesquisadora como fonte primária de informação.

Podemos dizer, como Teodoro (2005), que os depoimentos constituem, muitas vezes, importantes fontes documentais que, em geral, conduzem a fontes primárias e permitem a recolha de informação sobre instâncias de decisão, cujos atos, na sua maioria ou em parte, não são públicos, havendo como único registro a memória dos protagonistas.

Desse modo, procuramos desenvolver a análise desses “textos” junto com as fontes primárias documentais e bibliográficas, pois consideramos, como Ball e Bowe (1992), que os textos devem ser lidos em relação ao tempo e particular contexto em que foram produzidos, e também devem ser confrontados com outros do mesmo período e local.

As entrevistas realizadas no Brasil foram desenvolvidas em duas etapas. A primeira etapa foi organizada tendo em vista ida da autora deste trabalho a Brasília para uma Reunião de especialistas, no MEC, em 23 de maio de 2005. No período de 24 a 26 de maio de 2005 foram realizadas 7 (sete) entrevistas com os informantes selecionados segundo os critérios pré-definidos e com os encontros previamente agendadas.

A segunda etapa de entrevistas surgiu a partir da necessidade apontada no exame de qualificação que aconteceu em abril de 2006<sup>79</sup>. É interessante, registrar que, quando se trabalha com relatos orais, o material de pesquisa vai se constituindo durante o processo, os informantes sempre têm um nome para indicar, um documento ou um material,

[...] a diversificação das fontes, ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de trabalho, traz novos problemas, pois exige um exame mais criterioso do material, a comparação entre as informações, a busca de outras fontes que possibilitem o confronto das afirmações. (ROSA, 2001, p. 236).

Nessa direção, a segunda etapa de coleta de depoimentos foi realizada após o exame de qualificação, uma vez que

Cabe registrar que na segunda etapa de entrevistas, em Brasília, realizamos alguns contatos que por razões diversas não se efetivaram em encontros formais. Registramos a realização de contatos informais no escritório da UNESCO/DF, no Gabinete do senador Cristovam Buarque/Senado Federal/DF, no escritório da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), na Biblioteca da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Biblioteca do Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada (IPEA) e na Organização Não Governamental Missão Criança. Nesses encontros várias fontes documentais e bibliográficas foram coletadas.

Assim as entrevistas foram realizadas com:

Categorização	Quantidade
Responsáveis pelas políticas de educação infantil no Brasil	03
Responsáveis pelas políticas de assistência no Brasil	02
Responsável pelo Plano Presidente Amigo da Criança e Adolescente	01
Membros e/ou consultores de agência internacional	04
Membro do Governo e UNICEF responsável pelo Programa Família Brasileira Fortalecida	03
Representante de movimento social e especialista na área	01
Especialista em infância e sua educação na área das políticas e de investigação acadêmica no Brasil	01
Especialista em infância e sua educação na área das políticas e de investigação acadêmica em Portugal	03
Total	18

Quadro 2 – Entrevistas realizadas

Os encontros em Portugal foram realizadas com especialistas na área, que atuam em grupos de pesquisa, e aconteceram no período do estágio de doutoramento, citado anteriormente. É preciso indicar que em Portugal não identificamos informantes que estivessem diretamente relacionados com setores do Governo e com o UNICEF, tendo em vista o curto período de realização do estágio no exterior.

Os informantes que constituíram a amostra dirigida foram:

Categorização dos informantes	Referenciação	Data
Coordenadora Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC).	Entrevista n.º 1a e 1b	24/05/2005 06/07/2006
Coordenadora do Programa Família Brasileira Fortalecida, da Coordenadoria Geral de Educação Infantil e Especialista do Ministério da Educação (MEC).	Entrevista n.º 2	20/05/2005
Coordenadora da Rede PAC do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Entrevista n.º 3	25/05/2005
Oficial Sênior de Programas do UNICEF/Escritório da Representante no Brasil/Brasília	Entrevista n.º 4	25/05/2005
Consultor do UNICEF, deputado federal pelo Estado do Ceará – PSDB	Entrevista n.º 5	24/05/2005
Consultor do UNICEF, especialista da área, ex-Coordenador de Pré-escolar do MEC.	Entrevista n.º 6	23/05/2005
Especialista, consultora e pesquisadora da área da infância no Brasil, ex-Coordenadora Geral de Educação infantil do MEC.	Entrevista n.º 7	24/05/2005
Oficial de Programas do UNICEF no Escritório da Representante no Brasil/Brasília. Coordenador do Programa Família Brasileira Fortalecida.	Entrevista n.º 8	04/07/2006
Especialista e pesquisadora da área da infância no Brasil, representante do MEC	Entrevista n.º 9	06/07/2006
Especialista e pesquisadora da área da infância no Brasil, consultora de agência internacional.	Entrevista n.º 10	07/07/2006
Especialista e pesquisadora da área da infância no Brasil, representante do MDS.	Entrevista n.º 11	05/07/2006
Especialista e pesquisadora da área da infância no Brasil, Especialista do MEC, ex-coordenadora da COEDI	Entrevista n.º 12	06/07/2006
Representante do Governo Federal pelo acompanhamento do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, na esfera governamental	Entrevista n.º 13	03/07/2006
Representante de movimento social, consultora e especialista na área da infância no Brasil	Entrevista n.º 14	17/10/2006
Doutora e especialista em infância e sua educação nos campos das políticas e da investigação acadêmica no Brasil.	Entrevista n.º 15	31/08/2006
Especialista em infância e sua educação nos campos das políticas e da investigação acadêmica em Portugal	Entrevista n.º 16	02/2005
Especialista em infância e sua educação nos campos das políticas e da investigação acadêmica em Portugal	Entrevista n.º 17	02/2005

Especialista em infância e sua educação nos campos das políticas e da investigação acadêmica em Portugal	Entrevista n.º 18	02/2005
--	-------------------	---------

Quadro 3 – Informantes constituintes da amostra<sup>82</sup>.

Os textos produzidos pelas 18 (dezoito) entrevistas, como já dissemos, foram analisados tanto a partir da perspectiva metodológica desenvolvida pelo GEPETO (UFSC), como também a partir da abordagem de ciclo de políticas. Num primeiro momento realizamos uma primeira leitura flutuante<sup>83</sup> de todo o material e definimos uma forma de referência dos textos; assim cada entrevista foi identificada com um número de ordem (Entrevista 1 até Entrevista 18).

Numa segunda leitura do material, orientou-se para identificar os temas organizadores da análise de dados. Por seu turno, alguns temas foram pré-definidos, sendo que outros foram surgindo a partir da análise dos documentos. Assim, foram simultaneamente definidas as “unidades de análise”, a influência das organizações internacionais nas políticas educacionais, a agenda global para infância, o protagonismo do UNICEF, a política nacional de educação infantil, etc. Desse modo, podemos dizer que as entrevistas realizadas com os informantes orais foram fundamentais para o levantamento de dados, além de contribuírem de forma significativa para a sistematização das temáticas apresentadas no presente estudo. De igual modo, os depoimentos revelaram a complexidade da mediação que se estabelece entre os diversos sujeitos envolvidos no processo.

Assinalamos ainda que o aproveitamento das informações contidas nas fontes documentais está referenciado ao longo do texto, assim como o referencial teórico e metodológico que foi utilizado para fundamentar as análises desse estudo.

Conseqüentemente, ao realizar a análise dos dados, tem-se a preocupação de contextualizar as informações encontradas, estabelecendo as vinculações e mediações entre elas e registrando as constatações da pesquisa, a fim de que este estudo pudesse ser elaborado. Portanto, observamos que, no seu processo de construção, o objeto de investigação

<sup>82</sup> Todas as entrevistas foram encaminhadas para os informantes revisarem, sendo que retornaram: entrevista 1a e 1b, entrevista 2, entrevista 6 e entrevista 11.

<sup>83</sup> Termo cunhado por Antunes (2004).



teórico e empírico foi se constituindo de modo paralelo e interativo (ANTUNES, 2004a, p. 23).

Por fim, indicamos ao leitor, que as fontes bibliográficas estrangeiras - inglês ou espanhol - tiveram tradução livre da autora. Utilizamos fontes provenientes de sites da internet que estão referenciadas tendo em vista o ano de busca como referência. Observamos ainda que, quando nos referirmos aos discursos e falas dos depoentes, indicamos ao leitor a referência numérica das entrevistas.

### **3 O PROTAGONISMO DO UNICEF – DO GLOBAL PARA O LOCAL**

Expusemos no primeiro capítulo algumas idéias sobre a globalização e as mudanças em educação e mostramos que os autores estudados vêem as atividades das organizações internacionais e/ou regionais no setor da educação como, de um lado, fortalecendo e reforçando a agenda global e, de outro lado, muitas vezes possibilitando a implementação dessa agenda. As reflexões realizadas sobre essas questões reforçam a visão de que estamos testemunhando o incremento da *agenda globalmente estruturada para educação* no sentido assinalado na introdução desta tese.

O objetivo deste estudo é identificar se, e como, a influência do UNICEF incide sobre a política de educação infantil brasileira na perspectiva da agenda globalmente estruturada. Mais especificamente, o nosso interesse é pontuar em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* do UNICEF/MEC, podem

ser interpretadas como constituindo uma tradução para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais.

Para analisar se, e como, o UNICEF influencia a política de educação infantil brasileira, buscaremos nas próximas seções compor um quadro mais abrangente sobre o UNICEF e seu protagonismo assim, como procuraremos caracterizar a estrutura global da organização, seus propósitos, sua forma de atuação e sua relação com o Estado brasileiro e as políticas educacionais.

Neste ponto cabe assinalar que, para caracterizar os processos e estruturas pelos quais o UNICEF atua, contamos com o jogo de variáveis proposto por Dale e Robertson (2002), que permite entender melhor o propósito e a forma das organizações. Esse jogo de variáveis proposto pelos autores foi apresentado através do Quadro 1, no capítulo primeiro, e será referenciado ao longo do texto.

### 3.1 AGENDA GLOBAL PARA INFÂNCIA – O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA

Nesta seção, elaboramos um panorama sobre os processos e estruturas pelos quais as organizações internacionais, e mais especificamente o UNICEF, produzem uma agenda global para a infância. Para analisar a produção dessa agenda global, tomamos por base os conceitos, o conteúdo e os discursos presentes nos documentos de organismos nacionais e internacionais (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

Desse modo, os documentos produzidos pelo UNICEF, e principalmente os depoimentos obtidos no decorrer da pesquisa constituíram-se em fontes primárias para essa análise. Identificamos também os documentos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* e *Um mundo para as crianças* da ONU e o documento *Participación de Las Familias en La Educación Infantil Latinoamericana* da UNESCO, pois os consideramos emblemáticos na produção da agenda tanto global quanto regional/local.

Como já assinalamos, para discutir a relação do UNICEF com a política de educação infantil brasileira no período Lula, contamos com o referencial teórico proposto por Dale (1998a, 2001) e Dale e Robertson

(2002). Esse referencial busca analisar a presença e o papel das organizações internacionais e/ou regionais na definição de políticas educativas, na perspectiva de uma agenda globalmente estruturada para educação.

Muitos autores<sup>84</sup> que tratam dessas temáticas indicam que as organizações internacionais são artífices fundamentais na “*governança*”<sup>85</sup> do mundo, mas quando pensamos em educação, elas têm características diferentes, ou seja, as organizações têm muitos aspectos em comum, no entanto, adotam formas diferentes de atuação, formas diferentes de influência assim, como maneiras de enfatizar e desenvolver aspectos educacionais distintos.

É preciso enfatizar que o UNICEF não é uma agência de cooperação internacional voltada para o setor da educação, da mesma forma que a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), criada pela ONU em 1945 para atuar na manutenção da paz através da educação, segundo documentos institucionais. Nos termos do UNICEF, a sua principal missão é “[...] assegurar que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos”. Note-se, portanto, que sua atuação está voltada para infância/adolescência e sua proteção. Sugere, então, uma abordagem de caráter multisetorial que pode incluir o setor educacional, mas não se restringe a ele.

Salientamos que a UNESCO foi criada no mesmo período do UNICEF e parece que ambos trilharam e trilham caminhos paralelos, que ora se aproximam e ora se afastam. Embora reconheçamos o protagonismo que vem sendo exercido pela UNESCO no setor educacional, imputamos ao UNICEF um importante papel na educação infantil brasileira.

Já mencionamos, no primeiro capítulo, o labirinto das organizações internacionais e observamos uma interseção do UNICEF com o setor da educação. Em âmbito global, identificamos que o UNICEF assumiu compromissos com a *Educação para Todos* e, no marco da *Cúpula Mundial*

---

<sup>84</sup> ANTUNES, 2005b; TEODORO, 2003; DALE, 2001.

em favor da infância, o UNICEF ratificou as metas de Jomtien e de Dakar relativas à educação da infância, sobretudo de meninas. Ainda nessa perspectiva global, o UNICEF desenvolveu indicadores e mecanismos próprios de avaliação para acompanhar as *Metas* e os *Objetivos do Milênio* (TORRES, 2004).

Em âmbito regional o UNICEF colabora com a UNESCO no *Projeto Principal de Educação* para América Latina e Caribe e participa do *Plano de Ação Iberoamericano para Infância*, vinculado às *Cumbres Iberoamericanas* desde 1991. Portanto, essas diversas iniciativas, tanto em âmbito global quanto regional, evidenciam a presença do UNICEF no setor da educação.

Além disso, observamos que várias organizações internacionais estão envolvidas em diversas iniciativas regionais e globais na área da Educação. Isso confirma a idéia de que uma boa parte das organizações internacionais estão assumindo em conjunto a governação global, o que não quer dizer que essa governação seja partilhada de forma eqüitativa entre as agências. A atuação das organizações se dá de formas distintas e específicas, questões que serão retomadas ao longo desta seção.

Por outro lado, assinalamos o evidente paralelismo e a falta de coordenação dessas diversas iniciativas, apesar de que várias delas mantêm objetivos e metas comuns ou similares. Torres (2004) assevera que o labirinto de planos mundiais, hemisféricos, iberoamericanos e regionais para educação refletem problemas de agenda, protagonismo e descoordenação entre as diversas agências internacionais que impulsionam, orientam e financiam os países envolvidos.

Sendo assim, as mesmas agências internacionais não apenas estão envolvidas em várias iniciativas, como também participam em mais de uma delas. Para Torres (2004), os problemas de coordenação são verificados, não só entre as agências mas também intra-agências, entre as oficinas regionais e nacionais, assim como entre “*agências hermanas*”, como é o caso do Sistema das Nações Unidas. A competição pelo protagonismo mundial entre

---

<sup>85</sup> Para Antunes (2005b) as organizações regionais ou internacionais em conjunto protagonizam uma “governação global”. Krawczyk e Vieira (2003) assinalam que *governação* é entendida como ação social de governar.

as diversas agências pode levar, muitas vezes, ao incentivo ou apoio de ações ou programas sobrepostos e pouco efetivos.

Tomemos como exemplo *Educação para Todos*. Segundo Torres, cada um dos cinco sócios de Jomtien organizou sua própria agenda, sem que se tivesse uma visão unificada das ações previstas para cada organização. O UNICEF, por exemplo, além dos compromissos anteriormente mencionados, vem dando importância ao tema da infância e adolescência e aos direitos humanos.

Neste marco, é inegável o debate sobre a relação do UNICEF com o setor da educação. Todavia, essa relação precisa ser compreendida em seus processos de mediação, pois as influências das organizações internacionais sobre as políticas educativas não se exercem de modo uniforme, unidirecional e consensual, conforme alerta Campos R. Na verdade, a presença das organizações “[...] mobiliza ações/reações diversas, eivadas de contradições, assimiladas em graus e formas variadas, dependendo da capacidade de resistência ou de concertação que caracteriza os governos locais” (CAMPOS, R., 2006, p. 9).

Isto posto, procuraremos compreender as dinâmicas mais amplas em nível mundial e o desenvolvimento das políticas educacionais no âmbito nacional, ou seja, precisamos compreender os processos de mediação que se estabelecem entre o global e o local/nacional, pois consideramos, nos termos de Robertson (1995), que existe uma relação dialética entre a agenda global e agenda local/nacional.

Abordaremos a estrutura do UNICEF como uma agência internacional que assume o papel de coordenar e implementar uma agenda global para infância. Nessa perspectiva, observamos que os processos de criação de uma agenda global para infância parecem ter início em 1924, quando a comunidade internacional do mundo ocidental assume uma série de compromissos em relação à criança, que visam garantir seus direitos, tais como são definidos nos documentos aprovados no âmbito da ONU e de outras organizações internacionais.

Neste ponto cabe realizar uma breve referência acerca da evolução dos Direitos do Homem<sup>86</sup>. Os direitos do homem, por mais fundamentais que possam ser, são direitos históricos, que nascem em certas circunstâncias, e que na verdade se caracterizam por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes. A luta por novos direitos nasce quando aumenta o

revoluções comunistas, das tensões da guerra fria, as quais acrescentamos da atuação das organizações internacionais.

Nesse contexto, consideramos que existe uma relação entre a promoção dos direitos da criança e a agenda internacional conforme, trecho abaixo:

A Convenção sobre os Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, e ratificada por 192 países, constitui, entre outros os compromissos, o mais abrangente e de maior alcance. Sendo o tratado sobre direitos humanos mais amplamente endossado da história [...]. A sobrevivência, o desenvolvimento e a proteção da criança não são mais questões de caridade, mas sim de obrigação moral e legal. O Comitê sobre os Direitos da Criança – um organismo internacional ao qual os governos concordaram em enviar relatórios regularmente – obriga-os a assumir a responsabilidade pelos cuidados dedicados à criança. (UNICEF, 2006b).

Nos termos do UNICEF, a questão da infância e dos cuidados dedicados à criança deve integrar a agenda dos países, sendo que o foco de atuação do UNICEF está diretamente relacionado com a promoção dos direitos da criança. O depoimento do consultor entrevistado evidencia essa questão:

[...] destaco como uma das ações mais fortes e de resultados mais profundos [...] é a promoção dos Direitos da Criança. O UNICEF trabalhou muito, com governos e centenas de organizações da sociedade civil para chegar a um texto que veio a chamar-se Convenção dos Direitos da Criança. A Convenção foi realizada em 1989, trinta anos depois da Declaração dos Direitos da Criança, e passou a ser o documento internacional mais completo e decisivo para a formulação de leis nacionais, de políticas e programas de defesa e promoção dos direitos da criança no mundo. (Entrevista 6, Consultor do UNICEF).

Essas indicações demandam a discussão e análise da problemática da atuação do UNICEF no campo da produção de uma agenda global para infância, ou melhor, na produção de ações e políticas no campo da infância e sua proteção. Teodoro é enfático ao afirmar que entre as políticas nacionais e as organizações internacionais há uma relação simultaneamente de mandato e de legitimação, e não apenas de mandato. Uma vez é mais de mandato,

outras vezes é mais de legitimação, depende da centralidade dos países e do momento histórico (TEODORO, 2005, p. 225)<sup>87</sup>.

Portanto, a forma e o propósito da atuação do UNICEF na educação infantil brasileira precisa ser pensada nessa dupla perspectiva, que pode ser de mandato, mas também de legitimação. Essa relação é muitas vezes de legitimação, ou seja, a organização é procurada para legitimar opções que já foram feitas no plano nacional, como também tem se pautado muitas vezes por um mandato. Vale conferir o próximo depoimento que evidencia essa dupla relação de mandato e legitimação:

Vejo, hoje, o UNICEF como um organismo que tem um largo conhecimento internacional e que tem possibilidades de nos trazer o acesso a essas informações. Um dos trabalhos importantes que faz, em âmbito internacional é o estudo e a publicação do Estado Mundial da Infância, com dados estatísticos, análise de problemas e a indicação de projetos e experiências que estão dando certo. Em âmbito nacional, é publicado o documento sobre a Situação da Infância no Brasil. (Entrevista 6, Consultor do UNICEF).

Esse depoimento atesta a idéia tanto de legitimação quanto de mandato. O anuário *Situação Mundial da Infância* é um periódico publicado desde 1980, que apresenta uma síntese das reflexões do UNICEF sobre a situação da infância em diferentes regiões do mundo; portanto, trata-se de um documento de caráter público. Os textos são assinados pela Diretora Executiva, e as opiniões formuladas por especialistas são devidamente assinadas e estrategicamente utilizadas para referendar opiniões.

Desse modo, a elaboração, publicação e divulgação desse anuário têm por estratégia legitimar o discurso produzido pelo UNICEF e também disputar o *contexto de influência* no sentido proposto por Ball e Bowe (1992). Vale lembrar que um discurso não apenas revela uma realidade, mas também é constituinte dessa realidade. Concordando com Shiroma, Campos e Garcia (2005) no contexto desse trabalho, entendemos “discurso” como expressão e diretriz de práticas sociais.

Vejamos o discurso da diretora executiva do UNICEF, Ann M. Veneman, que destaca no relatório de 2006 os milhões de crianças que não foram alcançados pelos benefícios gerados por avanços já realizados. A diretora denomina essas crianças de excluídas e invisíveis e ressalta que

---

<sup>87</sup> Para aprofundar, ver Teodoro (2003).



apesar dos imensos esforços empreendidos para levar os serviços necessários a todas as crianças, milhões delas morrem a cada ano (UNICEF, 2006a).

Note-se que o anuário *Situação Mundial da Infância*, ao trazer a invisibilidade e exclusão das crianças, não discute as condições que exacerbam essa invisibilidade, ou seja, observa-se no referido documento uma base de argumentação que não discute os padrões de desigualdades sociais existentes nos diversos países em que atua. Sendo assim, à primeira vista, notamos que o protagonismo do UNICEF é produzido pelo seu discurso aparentemente neutro e legítimo, revelando a intencionalidade de seu caráter humanista. No entanto, esse protagonismo, aparentemente neutro e também global, provavelmente produz conceitos, conteúdos e discursos que podem influenciar ações e políticas na área da Infância.

Sarmiento (2004) nos ajuda a pensar essa questão, ao indicar que a Modernidade produziu um conjunto de procedimentos configuradores da *administração simbólica da infância*. Trata-se de um certo número de normas, atitudes procedimentais e prescrições que condicionam e constroem a vida das crianças na sociedade contemporânea. Esses instrumentos se evidenciam tanto por meio da Convenção dos Direitos da Criança, como também por normas produzidas pelas agências internacionais, como UNICEF, OIT e OMS. Para o autor, essas normas têm efetivas conseqüências na criação de uma infância global, principalmente no plano normativo<sup>88</sup> (SARMENTO, 2004, p.13-14).

Assim, voltamos então à necessária pergunta de Dale (2002) sobre essas questões: será que os efeitos iniciados por essa agenda global estão conduzindo para a convergência de políticas e práticas educativas nacionais? As evidências indicam que as orientações produzidas pelo UNICEF parecem estar se caracterizando na perspectiva de uma *agenda globalmente estruturada*. Essa indicação ganha destaque, pois os Estados signatários dos documentos internacionais adotam orientações na elaboração de políticas e

---

<sup>88</sup> Para Sarmiento, a escola, no final do século XX, expandiu-se e universalizou-se, assim como as famílias reordenaram os seus dispositivos de apoio e controle infantil, e a *administração simbólica* adquiriu novos instrumentos reguladores. Ver Sarmiento (2004).

programas para infância, ainda que, à primeira vista, seja apenas no plano normativo.

Desse modo, cabe sublinhar que no plano normativo o UNICEF assume responsabilidades pelos cuidados dedicados à criança numa perspectiva global e, dessa forma, os países passam a implementar *Metas* que deveriam integrar seus *Planos Nacionais*. Isso revela uma inflexão, ou seja, revela como uma “força supranacional” busca afetar as políticas e práticas educativas nacionais. Note-se que essa indicação vem reforçada pelo caráter explícito do depoimento do Oficial Sênior de programas do UNICEF no Brasil:

A partir dos anos 70, o UNICEF começou a trabalhar com metas. Foi a primeira agência na qual se fez o lançamento da “Cúpula Mundial para Infância pelo Desenvolvimento”. Todos os países se comprometeram a cumprir metas nas áreas da Saúde e Educação, principalmente nessas duas áreas. Isso marcou um desenvolvimento [...] marcou uma grande diferença, porque os países para implementar essas metas começaram a implementar planos nacionais. (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Nos documentos analisados, observamos que o UNICEF afirma categoricamente sua missão de fomentar e proteger os direitos da criança. Essa missão passou a integrar a forma e o propósito da atuação do UNICEF e esse enfoque foi se solidificando através de processos e mecanismos globais. Vejamos o próximo depoimento:

O UNICEF vinha trabalhando mais dentro do foco do desenvolvimento das necessidades sociais básicas; na segunda metade dos anos 90, o UNICEF começou com o enfoque de direitos. Isso tem implicações enormes na forma de atuar do UNICEF [...] Por exemplo: nesse enfoque de direitos, ter acesso à alimentação é um direito; não é filantropia. Os Estados membros se comprometem [...] eles ratificaram, assinaram a Convenção dos Direitos da Criança, em 1939 e se comprometeram com os Direitos das Crianças. (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Conforme explicitado pelos documentos oficiais, registramos uma evolução na forma de atuação do UNICEF ao longo dos seus 60 anos de existência. Historicamente, o UNICEF nasceu como um fundo de emergência para auxiliar as crianças vítimas da Segunda Guerra Mundial na Europa e foi se tornando uma agência de desenvolvimento que passou a focar a infância e seus direitos numa perspectiva global, mantendo, ao mesmo tempo, uma atenção especial para situações de risco e calamidade, como guerras,

deslocamentos forçados de populações, fomes, perseguições, etc. Destacamos que ao evocar o “enfoque de direitos” como indicativo de sua concepção estratégica, o UNICEF não discute as ambigüidades presentes nessa expressão.

O próximo depoimento registra essa evolução:

[...] o mandato do UNICEF expandiu-se para as crianças do mundo inteiro. Sua origem, portanto, está ligada a situações emergenciais e isso vai se estender ao longo de toda sua história, mas a ele foram sendo agregados outros objetivos como a sobrevivência e o desenvolvimento da criança, a erradicação do trabalho infantil, a prevenção da gravidez na adolescência, a inclusão das crianças na escola obrigatória, a inclusão social e educacional das crianças com necessidades especiais. (Entrevista 6, Consultor do UNICEF).

Da mesma maneira, observamos que, nessa evolução, o UNICEF cresceu e expandiu-se, tanto na forma quanto no propósito de sua atuação. Atualmente com escritório geral em Nova Iorque, o UNICEF possui sete escritórios regionais, 37 comitês nacionais<sup>89</sup>, 126 escritórios em países de todo o mundo e uma Direção e uma Junta executiva<sup>90</sup> que coordenam sua política. O UNICEF ainda possui um Centro de Pesquisa, em Florença, como também uma operação de abastecimento com sede em Copenhague. Destaca-se ainda que a cobertura total do UNICEF envolve mais de 191<sup>91</sup> países.

---

<sup>89</sup> Comitê alemão, Comitê australiano, Comitê austríaco, Comitê belga, Comitê búlgaro, Comitê Canadense, Comitê checo, Comitê coreano (Coreia do Sul), Comitê da Estônia, Comitê da Letônia, Comitê de Andorra, Comitê de Hong Kong, Comitê de Luxemburgo, Comitê dinamarquês, Comitê do Reino Unido, Comitê dos EUA, Comitê eslovaco, Comitê esloveno, Comitê espanhol, Comitê finlandês, Comitê francês, Comitê grego, Comitê holandês, Comitê húngaro, Comitê irlandês, Comitê islandês, Comitê israelense, Comitê italiano, Comitê japonês, Comitê neozelandês, Comitê norueguês, Comitê polonês, Comitê português, Comitê sueco, Comitê suíço, Comitê turco. (UNICEF, 2007).

<sup>90</sup> O embaixador Javier Loayza Barea é o atual presidente da Junta Executiva do UNICEF e representante permanente adjunto da Bolívia perante as Nações Unidas, na sede do UNICEF. A Junta Executiva consta de 36 membros. Em 2007, os membros (por grupos regionais) são: África: (8) Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Etiópia, Mali, Mauritânia, Moçambique, Ruanda; Ásia (7): China, República Popular Democrática de Coreia, República de Coreia, Índia, Malásia, Myanmar, Paquistão; Europa oriental (4): Croácia, Federação de Rússia, Sérvia, Ucrânia; América Latina y el Caribe (5): Argentina, Bahamas, Bolívia, Colômbia, Guatemala; Europa ocidental y otros Estados (12): Austrália, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Irlanda, Japão, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia. O UNICEF não intervém nos seguintes países e territórios: Bahamas, Brunei Darussalam, Chipre, Liechtenstein, Malta, Maurício, Mônaco, Seychelles e Singapur. (UNICEF 2007a).

<sup>91</sup> Em sua página na internet o UNICEF se considera a organização mais importante na defesa dos direitos da infância, e está ativa em 191 países por meio de Programas de País e Comitês Nacionais. (UNICEF, 2007a).

O depoimento do representante do UNICEF no Brasil confirma essa indicação:

[...] Nossa sede é em Nova Iorque. Nós temos uma Direção Executiva que faz a política do UNICEF em conjunto com a Junta Executiva [...]. A Junta Executiva é composta por membros de vários países, que são, nem todos doadores, são escolhidos dentro das Nações Unidas para ser a Junta Executiva do UNICEF. Nossa Diretoria Executiva presta contas a essa Junta Executiva duas vezes por ano, mas nós temos uma estrutura, que tem suas ramificações, programas, avaliação, planejamento [...] tem vários departamentos, tem os escritórios regionais. Temos sete grandes escritórios regionais [...] (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Atualmente, trabalham no UNICEF mais de sete mil mulheres e homens ao redor de todo o mundo, com o propósito explícito de fomentar e proteger os direitos das crianças. O UNICEF afirma, através de seus documentos, que ao longo da história a agência se consolidou, como mostra o trecho abaixo, no qual a agência define sua própria identidade:

[...] Somos uma organização única, entre os organismos mundiais e única também entre as entidades dedicadas à infância e à juventude. A autoridade com que conta o UNICEF lhe permite exercer sua influência sobre quem tem poder de decisão e sobre nossos aliados, para converter em realidades idéias originais. Aproveitamos nossa experiência em todo o mundo para superar os problemas que confrontam as meninas e meninos que atendemos (UNICEF, 1980).

Esse trecho, na nossa perspectiva, exemplifica a dupla relação de legitimação e mandato que as agências internacionais buscam construir com os Estados nacionais ao longo de suas trajetórias. De outra parte, assinalamos que o UNICEF no Brasil, acompanha a trajetória histórica do UNICEF, no mundo<sup>92</sup>. O depoimento do Oficial Sênior da organização no Brasil confirma essa trajetória:

---

<sup>92</sup> Segundo a agência, o UNICEF/Brasil tem um escritório nacional em Brasília e seis escritórios regionais sediados em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luís, Belém e São Paulo. No Rio de Janeiro e em São Paulo há ainda os escritórios de mobilização de recursos. O escritório de Brasília procura desenvolver projetos nacionais a partir dos resultados das experiências locais, identificadas, apoiadas e avaliadas pelos escritórios regionais. Além disso, atua junto ao poder público federal para promover leis e políticas públicas em benefício da infância brasileira. Segundo sua página na internet, o UNICEF é reconhecido como referência de credibilidade e eficiência na defesa da infância e adolescência. Essa posição dá ao UNICEF uma grande capacidade de mobilização dos governos municipais, estaduais e federal, da sociedade civil, do setor privado e da mídia para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. O UNICEF procura cumprir esse papel com responsabilidade, garantindo a transparência das suas ações. (UNICEF, 2007b).

O UNICEF teve uma evolução nos últimos 50 anos [...] começou como um Fundo de ajuda de emergência para as crianças da Segunda Guerra Mundial e aos poucos o UNICEF foi se tornando mais uma agência de desenvolvimento. Inicialmente muito vinculada à área da Saúde e posteriormente foi ampliando seu escopo de atuação para as outras áreas, educação, e nos últimos anos para a proteção dos direitos da criança [...] (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Essas afirmações enunciadas pelo depoente indicam que o propósito de atuação do UNICEF no Brasil surge na perspectiva do “amparo e proteção” às crianças, como em toda a América Latina; vale conferir outro depoimento:

O UNICEF surgiu como um Fundo para atender crianças órfãs de Guerra. O que ele faz no Brasil se não há guerra? Não há aquela guerra, mas uma outra guerra, que é da fome, sem escola, da pobreza, guerra da falta de saúde [...]. A presença do UNICEF no Brasil se dá num outro momento e se dá numa outra circunstância, para atender crianças que estão abandonadas de alguma maneira. (Entrevista 5, Consultor do UNICEF).

Para a agência, a defesa e o amparo à infância estão na base do seu ideário e constituem o ponto central que fundamenta todo o seu propósito. No Brasil, o objetivo principal da agência é atender à infância em risco, e assim, se preocupar com questões básicas de sobrevivência e desenvolvimento.

Medrado destaca que o UNICEF é um dos organismos internacionais que mais influencia ações e políticas no campo da infância. Para o autor:

O UNICEF é uma instituição que surgiu e se estruturou no contexto de políticas de gestão de vida que tem a idade e a noção de desenvolvimento humano como centrais. Além disso, seus documentos, por seu caráter público, tornam presentes e (re) constroem vozes de especialistas de diferentes lugares e de diferentes domínios de saber para falar sobre infância e juventude, orientando, direta ou indiretamente, a formulação de políticas públicas. (MEDRADO, 2002, p.76).

Para contribuir com a análise da influência do UNICEF na formulação da agenda global, contamos com a *abordagem de ciclo de políticas* proposta por Ball e Bowe (1992) assinalada no segundo capítulo. Como os autores, destacamos que o *contexto de influência* acontece onde normalmente a política tem início e onde os discursos políticos são construídos, sendo que, nesse contexto, os diferentes grupos de interesse disputam as finalidades e o

---

propósito da política. No entanto, os diversos atores envolvidos podem influenciar uma política, mas não a determinam. Lembramos ainda que é nesse contexto que os discursos adquirem legitimidade (MAINARDES, 2006; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Ao disputar o *contexto de influência*, o UNICEF busca mobilizar diversas estratégias para influenciar e orientar a atuação do Estado, ou seja, busca se constituir como instância de mediação entre organizações governamentais e não-governamentais<sup>93</sup>. Nesse sentido, comissões, grupos representativos, seminários, entre outros, tornam-se estratégias formais de articulação de influência. Nessa perspectiva de análise, podemos inferir que o UNICEF é um ator significativo que disputa o *contexto de influência*. Essa indicação pode ser observada no seguinte trecho:

O apoio do UNICEF aos projetos pode ser técnico e técnico-financeiro. Os projetos são apoiados a partir de um processo de desenho e negociação conjunta do UNICEF com seus parceiros. O apoio técnico consiste na participação de profissionais do UNICEF nas áreas de desenvolvimento infantil, educação, adolescência, sistema de garantias e proteção, comunicação ou monitoramento para ajudar a desenvolver linhas de atuação. Busca divulgar experiências bem-sucedidas e avaliar atividades [...]. Os projetos apoiados são acompanhados pelos técnicos do UNICEF. (UNICEF, 1980, p.5).

Uma análise mais atenta vai evidenciar que a mobilização de diversos atores é condição necessária como mecanismo utilizado pelo UNICEF para induzir políticas e programas. Desse modo, a organização foi solidificando sua atuação na perspectiva de fortalecer as comunidades locais e apoiar experiências consideradas exitosas. Na nossa perspectiva, essas estratégias marcam a forma e o propósito de atuação do UNICEF. Ao evocar a idéia de que os “melhores programas sociais e políticas públicas para infância e adolescência muitas vezes nascem de iniciativas locais” o UNICEF expressa

---

<sup>93</sup> Nesse ponto cabe indicar como os diversos tipos de ONGs estão em competição com outras organizações do mesmo tipo. São organizações internacionais, organizações-não governamentais, movimentos sociais, fundações e institutos. Muitas representam interesses empresariais. Enfim, são “atores” diferentes com interesses muitas vezes antagônicos. Tomemos com exemplo o Seminário Internacional para América Latina promovido pela Abrinq, “A Infância vem primeiro” realizado em São Paulo, em novembro de 2006. Nesse seminário percebemos a predominância de várias organizações internacionais como o UNICEF e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) evidenciando a disputa pela hegemonia de uma organização que conquistou espaço na mídia, que é recebida pelo

a sua intenção em difundir orientações e modelos para políticas, fortalecendo sua estratégia de articular influência.

Neste ponto, cabe indicar que os recursos do UNICEF são captados através de várias formas. Segundo o Oficial de Projetos “[...] o UNICEF não trabalha com recursos de Governo, como é o caso do PNUD e da UNESCO, que cobram taxas para administrar recursos do governo”. O depoente esclarece que “essas organizações têm grandes projetos, como é o caso do Banco Mundial. O BM aprova um empréstimo ao governo e, para agilizar, o PNUD administra esse projeto e assim os governos se utilizam desses organismos” (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Ainda sobre os recursos o oficial de projetos observa que “[...] o UNICEF não recebe recursos da ONU para projetos, ou se recebe é muito pouco. O recurso que recebe da ONU é muito mais para pagamento de um oficial internacional, por exemplo”. O depoente acrescenta que os:

[...] recursos do UNICEF são captados de duas formas: uma dentro do país e outra fora do país, mas isso exige esforço das pessoas para captá-los fora do país [...] Outra forma que (sic) o Unicef capta recursos é em função de parcerias com empresas para projetos específicos ou ainda da venda de produtos. Então o UNICEF não tem recurso, diferente de outras agências que às vezes podem ter um recurso específico das Nações Unidas. O UNICEF não trabalha dessa forma [...] (Entrevista 8, Oficial de Projetos).

De outra parte, o entrevistado assinala que “[...] o UNICEF tem uma outra estratégia. A estratégia é sensibilizar, articular, mobilizar; esse é o nosso grande papel; é exatamente esse, é o de qualificar recursos humanos” e acrescenta que “essa é a básica do financiamento e da estratégia do UNICEF, uma coisa se une a outra, os recursos não são abundantes, é preciso identificar novas estratégias e fortalecer novas capacidades”. Por fim, relata que o UNICEF “nunca trabalha sozinho; sempre trabalha em parceria” (Entrevista 8, Oficial de Projetos).

Sobre a parceria do UNICEF, o próximo depoimento ilustra que:

[...] a presença do UNICEF é solicitada pelas organizações sociais que querem o selo do UNICEF em suas promoções, em seus congressos, seminários, ou num simples debate, projeto ou programa. As organizações sociais vêm o apoio de um organismo internacional como o UNICEF, ligado à ONU, como atestado de

---

presidente da república e que tem influência nas políticas. Esse é o caso da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e Adolescente.

prestígio e reconhecimento da importância do que realiza. (Entrevista 6, Consultor do UNICEF).

Essa questão sobre a presença do UNICEF se clarifica no seguinte depoimento:

[...] Nós trabalhamos em diferentes âmbitos, nós trabalhamos com projetos e com setores, digamos sociedade civil, apoiando projetos “entre aspas” que têm bom potencial, que poderiam se tornar políticas públicas. Nós trabalhamos com o governo, na assistência técnica, monitorando, no apoio ao monitoramento e avaliação das políticas públicas impulsionadas pelo governo. Nós trabalhamos com o setor privado para potencializar a responsabilidade social que o setor privado tem; nós trabalhamos também com redes e outras fundações [...] (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Da mesma forma que os anteriores, esse depoimento é exemplar para evidenciar que o UNICEF disputa uma influência direta no processo de formulação de políticas nacionais, sendo que, no caso dessa agência, essa influência é mais densa sobre o fluxo de idéias, embora, conforme indica Ball (1994), tais influências sejam sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelo estado nação.

Sobre o fluxo de idéias; a Consultora de Organizações Internacionais afirma que “[...] as publicações, os informes, os acordos é sempre assim: se o Banco Mundial está falando que é importante, se a Unesco está falando que é importante, se o Unicef está falando que é importante [...] tem esse efeito assim sabe [...] as idéias vão fomentando. (Entrevista 10, Consultora de OI).

Assim, no nosso entendimento, a adoção do marco da proteção dos direitos, possibilita a disputa global pelo *contexto de influência*, uma vez que as idéias do UNICEF sobre os direitos das crianças se colocam no plano normativo, como ilustra o próximo depoimento:

Se você analisa uma determinada política de enfoque nas necessidades básicas, tem uma conotação [...] uma política de enfoque nos direitos, tem conotações diferentes [...] No caso de direitos, você tem um direito e alguém tem uma obrigação [...]. Não é que o Estado ou o Governo podem oferecer. É um direito o cidadão ter essas coisas, ele tem que reivindicar esse direito [...] Isso na formulação de políticas tem implicações bem interessante é o que estamos fazendo. (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Notadamente, os documentos analisados atestam que o marco da Convenção dos Direitos da Criança trouxe uma nova face para as ações e políticas do UNICEF. As análises empreendidas até o momento nos ajudam a



afirmar que o UNICEF, a partir dos compromissos assumidos na Convenção dos Direitos das Crianças, passa a atuar no processo de formulação de políticas para a infância na perspectiva de uma agenda global.

Identificamos, como resultado dessa agenda global, documentos que reafirmam e ampliam acordos e compromissos internacionais que devem ser alcançadas pelos países. Já assinalamos que os compromissos mais recentes foram firmados no *Encontro de Cúpula do Milênio*, quando foi estabelecida a *Declaração do Milênio*, e os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* além do documento *Um mundo para as crianças – World fit to children*, aprovado em sessão especial da ONU. Segundo o UNICEF “[...] esses dois acordos são complementares e, juntos, constituem uma estratégia – uma Agenda do Milênio – para proteger a infância nos primeiros anos do século 21”.

Observamos que a Agenda do Milênio reflete compromissos assumidos por 189 nações de todos os continentes e que vêm sendo impulsionados e monitorados pelas agências da ONU, pelo BM, pelo FMI e pela OCDE, evidenciando que as organizações internacionais são artífices fundamentais na governação do mundo. Já assinalamos também que elas atuam de modo muito diferente com relação aos países e aos continentes, e essa intervenção se diferencia, seja junto aos chamados países centrais, seja junto aos países semiperiféricos e periféricos.

Da mesma forma, salientamos, como Teodoro (2005), que os acordos regionais e internacionais refletem um jogo de relações institucionais, práticas culturais e políticas que são o resultado de agendas globais ou pontos particulares. Todavia, destacamos que essa relação não tem um único sentido do internacional para o nacional, pois a autonomia no plano nacional é proporcional à localização do país no sistema mundial.

Assim, consideramos que os compromissos assumidos na Agenda do Milênio refletem os processos e estruturas que constituem as relações que se estabelecem entre o UNICEF e os Estados nacionais, uma vez que esses mesmos Estados se comprometem a cumprir metas e prazos para melhorar a vida das crianças:

A Declaração do Milênio é ao mesmo tempo idealista e pragmática [...]. Seu pragmatismo reside em sua premissa central: o desenvolvimento humano e a redução da pobreza [...] são pré-requisitos [...] metas com prazo determinado, que não permitam aos governos simplesmente passar a responsabilidade para futuras administrações e gerações. [...] A Agenda do Milênio uniu a comunidade internacional em torno de um conjunto de metas de desenvolvimento comuns, criando uma oportunidade rara para melhorar a vida das crianças. (UNICEF, 2006b).

Destacamos que, no plano local, o documento *Um mundo para as crianças* endossa todas as aspirações da *Declaração do Milênio* e do *Objetivo de Desenvolvimento do Milênio*. Nos termos do UNICEF, esse documento enriquece a *Agenda do Milênio*, pois enfatiza a importância das ações em favor do melhor interesse da criança. Consideramos que essas indicações ilustram o papel central que o UNICEF busca desempenhar para consolidar a agenda global e, conseqüentemente, disputar o contexto de influência.

O próximo depoimento esclarece essa indicação:

O nosso plano é aprovado no UNICEF. A nossa base e de todas as agências são as Metas de Desenvolvimento do Milênio para 2000/2015. Essa é a base, se você tem um mundo melhor para crianças, tem como base as Metas de Desenvolvimento de Milênio. O UNICEF, para contribuir e atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio, faz seus planos estratégicos. Então, de 2000 a 2015, o UNICEF deverá ter tido três planos estratégicos, nós estamos no segundo agora. (Entrevista 8, Oficial de Programas do UNICEF).

Para isso, a estratégia do UNICEF é manter redes, formar equipes, realizar conferências e seminários, construindo assim uma agenda global para a infância. O representante da agência destaca que, através de “uma rede mundial, nós geramos conhecimento” e indica que “se temos um problema” “mandamos um e-mail para uma rede e recebemos dez e-mails dizendo aonde que tem conhecimento para isso”. O consultor assinala que “se necessitamos um consultor a nível mundial que venha a dar assistência aqui no Brasil, ele vem” (Entrevista 4, Oficial Sênior do UNICEF).

Esse depoimento confirma a opinião de que a influência do UNICEF é mais direta, por meio do fluxo de idéias que circulam principalmente através de redes políticas e sociais, documentos, relatórios, informes, entre outros. Os anuários divulgados pelo UNICEF são documentos que têm como objetivo

coleta, definição e análise de informações estatísticas, ou seja, análise de uma situação que pode determinar a fixação da agenda global ou não. No entanto, consideramos que na maior parte das vezes esses documentos apresentam temas que são considerados legítimos no debate educacional, mas que muitas vezes são desvinculados do contexto em que são produzidos.

Vejam os trechos do discurso da representante do UNICEF no Brasil, Marie-Pierre Poirier, quando apresenta o relatório *Situação da Infância Brasileira* de 2006. Nesse discurso, a representante faz uma chamada dramática ao anunciar que “[...] trabalhar por um presente e futuro melhores para a criança, significa lutar por uma sociedade mais democrática, igualitária e não discriminatória, por um modelo de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, e por um mundo de paz e justiça social”.

Estrategicamente, as indicações mobilizadas no discurso da representante do UNICEF buscam construir um caráter diretivo e indicativo sobre *um mundo melhor para as crianças*; no entanto, essas mesmas indicações não perdem o caráter humanitário, presente intencionalmente no protagonismo do UNICEF. Uma análise mais cuidadosa vai evidenciar que a concepção de pobreza e infância mobilizada pelo discurso do UNICEF faz parte de um movimento global. Para Coraggio (1996), essa “face mais humana” do discurso do UNICEF, como também da UNESCO, favorece a produção de dispositivos de legitimação social, o que torna esse discurso mais aceitável publicamente.

Assinalamos, que as agências de ajuda ao desenvolvimento que buscam apresentar essa “face mais humana”, como o UNICEF, a UNESCO e a própria ONU, não são tão criticadas como o Banco Mundial e o FMI, inclusive nas manifestações observadas por ocasião dos encontros do G7/8<sup>94</sup>, pois, de um modo geral, a atuação dessas agências não é questionada. De outra parte, observamos, como Mari (2006), que a atuação do Banco Mundial vem sofrendo críticas procedentes das próprias organizações internacionais como o UNICEF e a Organização Internacional

---

<sup>94</sup> Os Fóruns Sociais de Porto Alegre (1999-2004) e as manifestações antiglobalização, a criação do “G6B” (Grupo dos 6 bilhões representando o Planeta, criado em 2002 em Calgary

do Trabalho (OIT), que exigiram do Banco uma face mais humana, em seu discurso através da incorporação do tema da pobreza<sup>95</sup> (MARI, 2006, p. 102).

Esse caráter humanitário também pode ser verificado no discurso da ONU, pois a agência “[...] busca a construção de um mundo melhor, mais seguro, mais pacífico para as crianças de todas as partes do planeta”, assinala Kofi Annan (2006). Assim a ONU, como também o Banco Mundial, buscam mobilizar um discurso intencionalmente humanizador sobre os problemas globais vivenciados pela infância na sociedade contemporânea.<sup>96</sup>

Todavia, para questionar tanto o senso comum como o aparente caráter humanitário desse movimento global, sinalizamos, como Leher (1998), que precisamos estabelecer os pressupostos desses discursos. Desse modo, precisamos identificar os sentidos e significados dos discursos veiculados pelo *staff* das agências, uma vez que mobilizam conceitos e conteúdos que pressupõem naturalizar as condições materiais da contemporaneidade.

Consideramos, portanto, que as proposições apresentadas anteriormente são exemplares para sintetizar o discurso do UNICEF sobre

---

no Canadá) são alguns dos movimentos mundiais que procuram fazer resistência e pensar saídas para os desequilíbrios mundiais. Ver Mari (2006).

<sup>95</sup> Shiroma, Campos e Garcia (2005) vêm acompanhando sistematicamente publicações nacionais e internacionais sobre política educacional nos últimos quinze anos. Esse acompanhamento permitiu aos pesquisadores constatar uma transformação no discurso utilizado pelas instituições. No início dos anos 1990, predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, eficiência e eficácia; ao final da década, percebe-se uma guinada no viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança. Para aprofundar, ver Shiroma, Campos e Garcia (2005).

<sup>96</sup> O secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apresentou em Assembléia Geral da ONU, em Nova Iorque, o *Estudo das Nações Unidas sobre a Violência contra Crianças*, realizado pelo especialista independente brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro, doutor em Ciência Política e diretor do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. O documento foi produzido com o apoio do UNICEF, da UNESCO, da Organização Mundial de Saúde, do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, entre outras agências. A UNESCO participou da preparação do relatório com uma análise da violência na educação e a punição corporal nas escolas. O documento é o primeiro estudo abrangente e glo 9.16t93117(x)9.71032(e)-4.32922(t)

essas questões, uma vez que os documentos de políticas veiculam discursos que mobilizam formas particulares de compreender o mundo. Seu discurso quer mostrar que a agência focaliza a primeira infância e prioriza suas ações e políticas na busca de um mundo melhor para as crianças, promovendo e protegendo seus direitos.

Dessa forma, ao trazer para o debate a questão da infância, da pobreza, da exclusão e da invisibilidade, o UNICEF apresenta a *Agenda do Milênio* como um conjunto de metas e objetivos para superar essas questões e transformar o mundo num lugar melhor para as crianças. Entretanto, o UNICEF não indica que esse mundo que precisa ser transformado num lugar melhor para as crianças vive intensamente um processo amplo e complexo de mundialização da economia, onde novas formas de organização social, política e econômica, assim como novas modalidades de exclusão e exploração se fazem presentes, como dissemos no primeiro capítulo.

Essas novas formas de organização geraram e geram no mundo todo, e também no Brasil, um aumento das desigualdades sociais<sup>97</sup>, da distribuição de renda, da desigualdade de oportunidades, afetando, sobretudo; os setores populacionais menos protegidos pelas políticas sociais<sup>98</sup>. Na verdade, o

---

<sup>97</sup> Campos destaca que a questão das desigualdades sociais e da pobreza retorna periodicamente ao debate político. Ao analisar o contexto francês, Fitoussi e Rosanvallon (1997) indicam um deslocamento no foco da problematização da desigualdade social, pois passou-se de uma análise global do sistema (em termos de exploração e repartição) para um enfoque centrado no segmento mais vulnerável da população, os chamados excluídos. Ainda, segundo esses autores, a luta contra a exclusão simplificou a compreensão da dinâmica social, pois se omite o fato de que esse fenômeno resulta de um processo. Esses deslocamentos também estão presentes no Brasil. Maria Malta Campos mostra que a realidade brasileira de desigualdade e pobreza é bastante concreta e dramática; no entanto, é preciso distinguir conceitualmente pobreza, exclusão, fome, desnutrição e fenômenos afins. Essa distinção possibilitará um diagnóstico mais preciso da situação existente. Monteiro (2003) traz uma distinção entre pobreza, desnutrição e fome. Para esse autor, pobreza corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares. As deficiências nutricionais decorrem seja de aporte alimentar deficiente, seja de doenças, sendo que a fome pode ser aguda ou crônica; a fome crônica resulta de alimentação habitual insuficiente (CAMPOS, M. M., 2005, p.2-3).

<sup>98</sup> Campos, M. M. (2005) mostra que no Brasil, apesar de os indicadores revelarem a permanência de uma enorme desigualdade social, algumas melhoras foram registradas nos últimos anos, como por exemplo, nos índices de mortalidade infantil e no acesso à escola. Estudos revelam também que a pobreza no Brasil afeta mais intensamente a população infantil, especialmente as crianças de zero a seis anos. O ciclo de vida das famílias e o menor acesso aos serviços públicos básicos, tanto nas regiões menos desenvolvidas como também nos bairros mais pobres das grandes cidades, são fatores que contribuem para isso. Em 2001, do total de 50 milhões de famílias brasileiras, 16 milhões (32%) tinham crianças de zero a seis anos de idade. Trinta e oito por cento dessas famílias, apresentavam rendimentos familiares mensais *per capita* abaixo de meio salário mínimo, ou seja, eram consideradas

discurso do UNICEF mobiliza conceitos e conteúdos que naturalizam o debate sobre pobreza e exclusão<sup>99</sup>, focalizando muito mais os efeitos do que as causas dos problemas sociais que procura superar.

As preocupações com a infância e com as crianças e, sobretudo com a infância pobre, ganham destaque nesse início de século. O movimento de luta em defesa dos direitos humanos representou e representa um processo de grande participação e mobilização de grupos da sociedade civil e organismos governamentais na defesa dos direitos da criança. No entanto, qualquer direito social só será reconhecido e respeitado na medida em que for julgado compatível com princípios e objetivos do sistema político e econômico vigente. Parafraseando Bobbio, trata-se, então, de um problema político e não filosófico a concretização dos direitos das crianças pequenas (BOBBIO; 1992 apud FULLGRAF, 2001).

De qualquer modo, presenciamos, no mundo todo, um período muito intenso de reflexão sobre a infância e as crianças. O reconhecimento do significado da infância e do direito à educação da criança em seus primeiros anos de vida vem sendo tratado como assunto prioritário entre governos, organismos internacionais e organizações da sociedade civil por um número crescente de países em todo mundo e, desse modo, a educação infantil assume um importante papel (KAPPEL, 2005).

Até o presente momento, buscamos apresentar um panorama geral sobre o UNICEF e seu protagonismo, assim como procuramos caracterizar sua forma de atuação, principalmente na construção da agenda global para infância. Na próxima seção, apresentaremos nossas reflexões sobre o protagonismo do UNICEF no Brasil, para que possamos posteriormente examinar se, e como, ocorre a influência do UNICEF sobre a política de educação infantil brasileira.

---

pobres. A proporção de famílias na faixa mais baixa de renda é significativamente mais alta na região Nordeste. Para aprofundar, ver Campos, M. M. (2005) e Kappel (2005).

<sup>99</sup> Para Sposati (1997) a exclusão é mais abrangente do que a situação de exploração ou marginalização e não necessariamente coincide com a condição de pobreza. O sentido da exclusão é tencionado pelo contraste com a inclusão social. O conceito de pobreza, para a autora, também é relativo, uma vez que reflete hábitos, valores e costumes de uma sociedade; assim, os indicadores utilizados para estimar o grau de pobreza partem de

### 3.2 O PROTAGONISMO DO UNICEF NO BRASIL – O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO

À luz das reflexões realizadas na seção anterior, percebemos que o UNICEF se caracteriza como principal organização internacional do Sistema ONU, que busca abranger um vasto âmbito de intervenção, principalmente nos países em desenvolvimento na área da infância e adolescência. Compreendemos que a influência do UNICEF se consolida através de processos globais, seja na produção de documentos, relatórios, ou na atuação de consultores, especialistas e técnicos; portanto, a agenda do UNICEF tem se estruturado através da mobilização de um discurso sobre a infância no plano internacional/local.

No entanto, identificamos que em muitos países, como o Brasil, o UNICEF ainda se preocupa com questões básicas de sobrevivência da criança e, conseqüentemente, com questões voltadas à saúde, atenção e proteção ao desenvolvimento infantil. Nessa seção, procuramos compreender o protagonismo do UNICEF no Brasil, considerando o contexto da produção de texto proposto por Ball e Bowe (1992). Para tanto, direcionamos um olhar mais atento para os relatórios *Situação da Infância Brasileira SIB/2004* e *Situação da Infância Brasileira SIB/2006*, publicados pelo UNICEF, e principalmente aos depoimentos obtidos ao longo do estudo. Nos termos dos referidos autores, precisamos direcionar diferentes olhares para os possíveis conflitos e disparidades presentes nos discursos das esferas envolvidas na produção e concretização das políticas.

O relatório SIB/2006 do UNICEF alerta sobre os compromissos internacionais em relação às crianças e aos adolescentes, indicando que o Brasil deve assumi-los com a educação infantil, através das metas contidas no Plano Nacional de Educação (PNE/2001). No documento, argumenta-se que “[...] os seis primeiros anos de vida da criança é a fase fundamental para o desenvolvimento saudável do indivíduo”. Assim, o acesso às creches e pré-escolas é justificado pelo UNICEF, tendo em vista seus desdobramentos positivos. Desse modo, para a agência “o investimento em educação infantil

---

pode ser visto também como uma escolha a favor da garantia de equidade de gênero, do enfrentamento da criminalidade e do combate à pobreza e à exclusão social” (UNICEF, 2006a, p.69).

Notamos que o UNICEF apresenta as questões apontadas na LDBN, mas no discurso evidencia a importância da educação infantil como um mecanismo eficiente para conciliar família e trabalho, ou seja, como possibilidade para as famílias de menor renda serem beneficiadas com programas de desenvolvimento infantil. Essa indicação está em consonância com a principal meta de *Educação para Todos*, reafirmada no *Fórum de Dakar*, qual seja, “expandir e melhorar o cuidado infantil e a educação inicial integral principalmente para as crianças mais vulneráveis e em desvantagem”.

Nesse ponto destacamos, como Krawczyk e Vieira (2003), que para alguns analistas, as metas globais assumidas em Jomtien, buscaram ir além da meta de universalização da alfabetização e escolarização, comprometendo os governos na revisão do alcance do conceito de educação básica numa perspectiva política, social e econômica. As autoras indicam ainda que, sem desmerecer o mérito da Conferência, no entanto, é importante destacar que o consenso construído nesse encontro acerca da importância de uma reforma educacional nos diferentes países se deu no marco de um novo estágio da mundialização da economia. Desse modo, a reforma do Estado – vetor das reformas educativas – é apresentada à sociedade como uma estratégia necessária, e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p.115).

Assim podemos indicar, como Campos, R. (2006), que as orientações das organizações internacionais para a educação das crianças de zero a seis anos<sup>100</sup>, a partir da Conferência de *Educação para Todos* e do *Marco de*

---

<sup>100</sup> No Boletim nº1/UNESCO/2002 dedicado à discussão das terminologias, Campos R. (2006) mostra que não se trata apenas da variedade na nomeação, mas de diferentes acepções acerca das funções e tarefas da educação da primeira infância. Para a autora, as variações em torno dos termos “educação” e “cuidado”, apresentadas isoladamente ou combinadas, revelam também um posicionamento político daqueles que as utilizam. Mais do que simples variação de expressões, o que está em jogo são os destinatários sociais das orientações dessas políticas. Vejamos as variações: Educação da Primeira Infância (ECE); Cuidado e Educação da Primeira Infância (ECCE); Cuidado da Primeira Infância (ECC);



*Ação de Dakar* são tratadas de forma ambivalente: ora como direito, ora como serviço a ser prestado. Essa ambivalência também se faz presente nos relatórios e documentos publicados pelo UNICEF, assunto apresentado a seguir.

Todavia, essas ambigüidades revelam, conforme, Shiroma, Campos e Garcia (2005), que as recomendações e orientações presentes nos documentos de política educacional não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Conforme as autoras, podemos indicar, que a implementação das recomendações dos documentos do UNICEF exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade.

Essa indicação nos possibilita identificar que muitas vezes os compromissos globais não são convergentes com os objetivos estabelecidos nos planos locais. Assim a indicação do relatório do UNICEF sobre esses compromissos globais é ambígua, pois a agência busca, de um lado, focar os direitos das crianças, mas, de outro, fomentar políticas sociais para setores específicos da população, na contramão do que preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) que define a criança pequena como sujeito de direitos.

Ao avaliar as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação para as creches e pré-escolas, o Oficial de Projetos do UNICEF destaca que:

[...] no Brasil, 89% das crianças estão fora dos centros de educação infantil de zero a três anos. O fato de estarem fora da creche significa que tem que ter uma preocupação especial com o ambiente onde essa criança vive, isto é, com o cuidador dessa criança, que pode ser a mãe, pode ser o irmão mais velho, pode ser avô, o tio seja lá o que for. Para nós interessa fazer essa atenção não só no centro de educação infantil, mas também na família. (Entrevista 8, Oficial de Projetos).

Essa indicação nos ajuda a pensar sobre o discurso que o UNICEF divulga sobre o atendimento às crianças pequenas no Brasil. De uma parte, o entrevistado enfatiza que não se deseja que toda criança de zero a três anos esteja em centros de educação infantil, a não ser quando a mãe trabalha. De outra, a expressão cuidador recai sobre a concepção de atenção e cuidado,

uma vez que o Oficial deixa claro que essa expressão está vinculada ao atendimento realizado pelas famílias, ou seja, na esfera doméstica.

As contradições e discrepâncias presentes no discurso do UNICEF se evidenciam à medida que avançamos na análise. Notadamente para o UNICEF importa desenvolver ações com as crianças que não estão atendidas, pois a Agência tem uma preocupação especial com o ambiente onde essa criança vive e com o seu cuidador. Um olhar mais atento a essa questão nos leva a perceber o discurso do UNICEF sobre a creche, ou seja:

[...] o UNICEF considera importante que as crianças tenham um bom começo de vida e, por isso, defende que até três anos de idade elas possam usufruir a convivência familiar e os cuidados dos pais. [...] a creche não é a única possibilidade de educação nessa fase da vida. É fundamental que se valorize, também, a atenção oferecida pelos pais ou adultos responsáveis das crianças até três anos. (UNICEF, 2003, p. 52).

Da mesma forma que o trecho citado, verificamos que os dados relativos à primeira infância no SIB/2004 não incluem indicadores educacionais para a faixa etária de zero a três anos de idade. O UNICEF reconhece o direito da criança pequena, mas enfatiza que “a creche não é a única possibilidade de educação para as crianças pequenas”. No nosso entendimento, o SIB/2004 busca modelar uma realidade e uma prática social, enfatizando que atenção e cuidado com criança de zero a três anos não precisam ocorrer num espaço institucional. Decorre desse enunciado a valorização da pluralidade da oferta de serviços de forma a naturalizar o atendimento às crianças pequenas, o qual também pode ser realizado no interior das famílias.

Sobre isso, o Oficial do UNICEF argumenta que o atendimento às crianças nessa faixa etária deve ser responsabilidade da família, sendo preciso dar apoio a essa instituição. O Oficial da Agência não chega a negar as creches, no entanto, no seu discurso, as creches aparecem de modo ambíguo, com a justificativa de que não são suficientes e, ao mesmo tempo, que são necessárias só para uma parcela da população; portanto, outras formas de atender às crianças pequenas são necessárias.

Esse aspecto é importante, revelando uma ruptura entre as orientações da Agência e a legislação em vigor no país, especialmente a LDBN e o Plano Nacional de Educação. O UNICEF parece, assim, reforçar o direito das crianças pequenas à educação somente a partir dos quatro anos de idade, na pré-escola, manifestando muitas reservas quanto ao direito à creche, ao reconhecer sua necessidade apenas para alguns segmentos sociais e algumas situações familiares.

Do mesmo modo, Rosemberg (2006) observa que o discurso do UNICEF sobre a infância brasileira estigmatiza a creche como opção de cuidado e educação para as crianças de até três anos de idade. Na mesma direção, Campos, Campos e Rocha (2007) observam que as orientações dos organismos internacionais para a solução do problema da atenção às crianças pequenas, têm priorizado o foco nas famílias, sendo que esses organismos mobilizam a justificativa inegável de que os pais são os primeiros educadores das crianças.

Ao tomarmos os documentos do UNICEF como discurso, consideramos que eles não apenas refletem uma realidade social, mas também são constituintes dessa realidade. No entanto, sinalizamos que uma multiplicidade de interpretação pode aparecer sobre a realidade do discurso do UNICEF; cabe, portanto, ao pesquisador analisar essa realidade, alerta Ball (1994). Por seu turno, podemos supor que a posição do UNICEF quanto à instituição creche adquire um poder de influência sobre as políticas sociais brasileiras, na medida em que parecem ecoar restrições à incorporação da creche ao sistema educacional, ainda hoje fortes na sociedade.

Ao mesmo tempo em que exclui literalmente a creche do SIB/2004, o UNICEF inclui a idéia do cuidador, reinterpretando uma definição legal e (re) modelando uma prática social. O UNICEF exclui do discurso uma realidade, e, ao fazer isso, busca tornar esse discurso realidade. Vale lembrar que o discurso do UNICEF disputa o *contexto de influência*, pois busca através de sua atuação (des) legitimar a função social da creche. De outra parte, na condição de documentos de política, os relatórios do UNICEF disputam nos moldes de Ball e Bowe (1992) o *contexto de produção de textos*.

No entanto, destacamos que a relação entre esses dois contextos não é evidente nem simples. A produção do texto representa uma política, mas

não é a política. De qualquer forma, e de acordo com a *abordagem do ciclo de políticas*, podemos inferir que a representação do UNICEF sobre a educação infantil busca influenciar políticas e ações; no entanto, nos moldes dessa abordagem, há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo de produção da política, como veremos mais adiante.

De todo modo, ao indicar o cuidador e a família, o UNICEF fortalece e legitima uma prática social que possivelmente influencia políticas voltadas para as crianças pequenas. Ao reiterar inúmeras vezes que o melhor lugar para a criança pequena ficar é em casa, o atendimento não formal à criança pequena está sendo preconizado nessa afirmação. Já afirmamos que o UNICEF produz dados, informação e conhecimento sobre a infância conseqüentemente, mobiliza concepções sobre infância, criança e desenvolvimento infantil, possibilitando o fluxo de idéias.

Essa questão se agrava, uma vez que os dados apresentados no SIB/2004 foram elaborados por técnicos e consultores do IBGE, o que de imediato proporciona legitimidade ao documento e indica a concordância de um importante órgão oficial nacional com essa abordagem. O próximo depoimento confirma a influência do UNICEF no contexto das idéias:

O UNICEF não é um instituto de coleta de informação estatística, mas é capaz de propor ao IBGE ou a outras instituições a realização de estudos específicos. Reúne especialistas, estudiosos brasileiros e produz documentos que nos ajudam no planejamento e na elaboração de políticas. (Entrevista 6, Consultor do UNICEF).

Vale conferir o depoimento da Representante de Movimento Social sobre a exclusão da faixa etária de zero a três anos do relatório do UNICEF: “nós fizemos um documento e houve reunião com o UNICEF de reclamar e discutir [...] Então eles sabem dessa divergência, mas temos uma relação boa [...] Eles já nos apoiaram no Fórum do Pará [...] eles nos apóiam mas eles defendem a perspectiva deles (Entrevista 14, Representante de Movimento Social).

Ao trazer para o debate a “função social da creche”, evidenciamos o embate presente sobre as diferentes perspectivas sobre o atendimento às crianças pequenas. Esse embate revela que não existe consenso na sociedade brasileira sobre a função social da creche, uma vez que as análises empreendidas até o momento revelam conflitos e disparidades, tanto

no discurso do UNICEF, como em outras esferas envolvidas na formulação das políticas.

Para a Pesquisadora da área entrevistada, “estamos falando de Estado, família e sociedade” e esse embate de modelo de atendimento existe em função de concepções contraditórias sobre o modelo de creche. A especialista alerta que de um modo geral a sociedade brasileira não considera a creche necessária; isso acontece só em alguns segmentos específicos e muito restritos (Entrevista 15, Pesquisadora na área).

Da mesma forma, a Representante de Movimento Social sente um abandono e uma omissão com relação ao atendimento às crianças de zero a três anos, pois não percebe uma preocupação com essa faixa etária. Isto parece, para a depoente, uma daquelas questões óbvias, mas que precisam se explicitadas, apontadas e denunciadas. Justifica seu argumento indicando que a questão da creche “vem para o campo do público muito recentemente”. Assim a creche está muito relacionada à família e ao privado, estando ainda sem identidade própria, sob o ponto de vista de que é a mãe e o pai que sabem o que é bom para a criança pequena. E alerta que até na área da Educação é preciso pautar a questão da creche “porque ela não surge naturalmente”.

A resistência à creche é histórica e também está presente na área educacional, como revelam algumas indicações destacadas a seguir. Campos, M.M. (1999) já alertava que o novo marco legal e as conseqüentes mudanças acirram disputas em alguns campos profissionais. Discute-se se as creches devem vincular-se à educação ou à assistência social, percebe-se também na área educacional uma grande resistência em acolher a creche como parte integrante da educação pré-escolar e uma rejeição as atividades de cuidado, consideradas “assistencialistas”.

Para Arelaro (2005b) existe uma disputa sutil em relação ao atendimento de crianças de zero a três anos, que, por elas não estarem na faixa etária de “educação obrigatória”, é pouco incentivado. Apesar de hoje a educação de zero a seis anos ser considerada “direito da criança”, existe um número significativo de municípios no Brasil que ainda não oferece nenhuma vaga nessa faixa etária (ARELARO, 2005b, p. 24). Ainda que a legislação brasileira procure situar a creche na perspectiva dos direitos, seja da criança,

seja da mãe trabalhadora, o discurso e os documentos do UNICEF buscam atrelar a creche à perspectiva da necessidade.

Vejam os que a Coordenadora de Educação Infantil do MEC indica sobre essa questão:

[...] agora, o Brasil, ele também tem uma característica bastante diferente de vários países que a gente tem encontrado que é a questão das creches. Não é algo ainda totalmente sob responsabilidade da educação, mas é algo que legalmente já está [...] concebido como educação. Então [...] a maioria dos países ou não tem atendimento ou quando tem é na área da assistência. [...] Muitos se espantam e dizem no Brasil é escola? [...] a creche é um grande nó. (Entrevista 1b – COEDI/MEC).

De igual modo, Rosemberg (1987) considera que há muito tempo o atendimento em creche suscita reações emocionais nem sempre conscientes, nem sempre claras, no mais das vezes ambíguas e complexas, fazendo com que, no Brasil, a discussão e as propostas de atendimento a essa faixa etária sejam um enorme “nó”. A autora acrescenta que existe uma tendência generalizada, não só no Brasil, de vincular o atendimento à criança pequena à questão do trabalho materno. Para Rosemberg, essa vinculação é um dos elementos geradores de ansiedade no plano psicossocial e de investimento parcial e temporário de verbas, por parte de governos (ROSEMBERG, 1987, p. 60).

Verificamos, portanto, que a questão do direito à creche é complexa e exige reflexão. A pesquisadora entrevistada alerta que “a história vem mostrando que enquanto a proposta de creche estiver associada à emancipação da mulher trabalhadora, o interesse do estado, do governo e da sociedade vai ou vem e assim não se conseguirá ter uma história de implantação”. Para melhorar o “modelo” de atendimento à criança a depoente acrescenta que “tem que tirar o foco da mulher e colocar na criança”. Para ela, “o direito tem que estar associado à criança, independente da condição da mãe” e assim, “daria para ter uma esfera contínua de conquistas, modificações de modelo e, de certa maneira, avançar”, embora não se deva dissociar da mulher, mas dar outro peso. A depoente justifica seu argumento indicando que o peso no “direito da criança é mais estável do que na mãe trabalhadora” (Entrevista 15, Pesquisadora na área).

Neste ponto, cabe indicar que, historicamente, a creche sempre esteve vinculada à mulher trabalhadora. Esse fato trouxe uma série de inconvenientes para a creche, pois ela não pôde se desenvolver de uma forma contínua como a escola, que é uma instituição valorizada por todos os setores da sociedade. Rosemberg, em suas pesquisas, mostra que “a história da creche é uma história de fluxos e refluxos, de altos e baixos, o que não permite que se acompanhem as experiências, nem que a experiência seja acumulada, o que faz ainda com que tenhamos uma proliferação de programas experimentais” (ROSEMBERG, 1987, p. 61).

Essa questão parece revelar que é na faixa etária das crianças menores de três anos que o conflito ideológico e de concepção de programas se acirra mais. Isso pode estar relacionado com uma concepção tradicional do papel mulher/mãe, como também com a resistência acerca da coletivização do cuidado infantil, ou ainda como uma visão negativa dos serviços disponíveis, tendo em vista a sobreposição de ações que desqualifica o atendimento oferecido na realidade brasileira<sup>101</sup>. A sobreposição de ações também parece acirrar a disputa corporativa de territórios de trabalho.

De outra parte, Rosemberg (1987) mostra que no Brasil, na década de 1970, os movimentos sociais<sup>102</sup> passaram a considerar a creche numa outra perspectiva: ela passou a ser considerada como um direito, mais especificamente, como uma extensão do direito universal à educação, tirando ou procurando tirar, pelo menos do nível ideológico e político a sua vinculação com o trabalho materno (ROSEMBERG, 1987, p.62).

De igual modo, Campos, M. M. (1999) assevera que a “[...] experiência vivida mostra que a disseminação de concepções de direitos na sociedade geralmente é mais lenta e descontínua do que fazem supor as lutas políticas

---

<sup>101</sup> Na França, desde os anos 1970 as crianças com três anos já freqüentam a escola maternal, e isso já faz parte do senso comum. No entanto, no Brasil, no interior de uma sociedade adultocêntrica, prevalece a ênfase na sua dependência, na sua inclopetude com relação ao adulto, e também a necessidade de proteção, pela mãe na esfera privada. Ver Faria (2005) e Rosemberg (1976).

<sup>102</sup> Cury (2002) considera que a política educacional é mais ampla do que as iniciativas ou omissões estatais. Desse modo, o campo da educação infantil tem sido repleto de pressões sociais com vistas à ampliação da rede física por parte das famílias de classes populares. Isso faz supor também um aumento da consciência da importância dessa etapa, não só como direito dos pais ao trabalho, também como um direito da própria infância. Ver Cury (2002).

responsáveis por seu reconhecimento legal”. Destaca ainda que no caso da educação da criança pequena, a inclusão da creche no sistema educacional não garante por si só a superação de uma tradição que sempre considerou como “mal menor”, justificável somente para criança pobre como quer o UNICEF.

Para o UNICEF as creches são justificadas, na maior parte das vezes, como meio de intervenção social para ajudar aqueles que necessitam e evitar eventuais conseqüências anti-sociais. Afirmamos, como Rosseti-Ferreira (2002), que os programas de intervenção guardam o ranço, construído historicamente e que sobrevive ao longo dos séculos, da necessidade de proteger a sociedade dos efeitos da pobreza e de prevenir a marginalização.

De outra parte, a pesquisadora entrevistada informa que na “[...] história da humanidade a creche obrigatória só esteve presente em governos totalitários” e acrescenta que tem gente que acha que a creche tem que ser obrigatória [...]. Para ela a creche “é um direito legítimo e as famílias devem optar por usar ou não”. A depoente acrescenta que, como um direito só da criança, a creche não se efetivou; e como direito da mulher, aí mesmo que não teria se efetivado (Entrevista 15, Pesquisadora na área).

De qualquer forma, a posição defendida pelo UNICEF nesse debate ainda aberto é mais conservadora do que aquilo que preconiza a legislação brasileira atual. Mesmo levando-se em conta que essa legislação adota posições ainda pouco disseminadas em outros países, sobre o atendimento a crianças com idade mais próxima do nascimento, no contexto brasileiro a posição da Agência reforça resistências que permanecem na sociedade a respeito da creche na qualidade de direito à educação.

Assim, aproveita-se o estigma da creche e se propõem modelos que vençam o medo de a criança ser cuidada e educada em coletividade e o medo da criança pequena não ser atendida pela mãe. Rosemberg (1987) defende que “[...] tanto na perspectiva dos direitos da mulher quanto da criança, politicamente devemos lutar por uma rede de creches estável, que permita acúmulo de experiências e melhora na qualidade do atendimento” (ROSEMBERG, 1987, p. 65).

Ao longo deste trabalho essas questões serão retomadas, uma vez que nossa tarefa é identificar se, e de que maneira, o UNICEF influencia a



política de educação infantil. Para tanto, buscamos evidenciar as ambigüidades, tensões, disputas e embates presentes nas diversas esferas envolvidas na educação infantil brasileira. Essas ambigüidades podem ser observadas tanto no discurso e nos documentos do UNICEF sobre a “função social da creche”, como na contradição presente na realidade brasileira sobre o direito da criança e/ou da mãe/mulher trabalhadora.

Para concluir esta seção sobre o protagonismo do UNICEF no Brasil, consideramos que essa agência exerce influência no processo de produção e formulação da política de educação infantil, seja através dos conceitos, conteúdos e discursos mobilizados no *contexto da produção de texto*, seja através da disputa estratégica pelo *contexto de influência*.

Da mesma forma, identificamos o delineamento de conflitos, disparidades e assimetrias entre a concepção da LDBN, que coloca a educação infantil, e especialmente a creche, como primeira etapa de um processo educacional institucional, embora não obrigatório, e a concepção de desenvolvimento infantil mobilizada no discurso do UNICEF, que tira, principalmente da creche o seu caráter educacional institucional e o substitui por apoio às famílias, e, mais ainda, às famílias pobres. Observamos, portanto, elementos discursivos no protagonismo do UNICEF que se distanciam do que preconiza a LDBN. Isso é reflexo da influência, das pressões e *lobbies* nacionais e locais exercido pelo UNICEF na realidade brasileira.

Assim, no próximo capítulo, daremos continuidade ao nosso estudo buscando identificar se, e como, o discurso produzido pelo UNICEF influencia a política para a educação infantil brasileira, sobretudo para identificar, parafraseando Campos, R. (1996) “ações e reações diversas” no que se refere à presença marcante dessa organização internacional na contemporaneidade.

#### **4 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO PRIMEIRO PERÍODO DO GOVERNO LULA**

Por tudo o que já apresentamos ao longo desse trabalho, sustentamos a hipótese de que as orientações das organizações internacionais atuam na

perspectiva de uma *agenda globalmente estruturada para educação*. Nessa perspectiva, o UNICEF tem se constituído no principal protagonista da produção da agenda global para infância, buscando exercer influência no processo de produção e formulação da política de educação infantil, seja através dos conceitos, conteúdos e discursos mobilizados no *contexto da produção de texto*, seja através da disputa estratégica pelo *contexto de influência*, evidenciando conflitos, disparidades e assimetrias com o que preconiza a legislação brasileira.

Até a presente seção empreendemos vários níveis de análise. No primeiro capítulo, buscamos elementos para analisar o contexto global econômico e político e a situação das reformas educacionais com o contexto nacional e a situação das reformas na educação brasileira. Além disso, no terceiro capítulo, caracterizamos o UNICEF, seu protagonismo e suas particularidades, além de sua atuação global e local. Nesse conjunto de análises, ainda precisamos relacionar a educação infantil com suas particularidades, com a educação geral, como também considerar as relações e mediações entre os diversos níveis. Enfim torna-se necessário avançar na compreensão dessas questões.

Na perspectiva de Dale (2001), a análise da *política de educação* orienta-se para compreender os processos e estruturas através dos quais a agenda para a educação é produzida. Por sua vez, o estudo das *políticas educativas* explora as formas como essa agenda é concretizada, através da estruturação das instituições, dos processos e das práticas educativas. Enfim, o processo de produção de uma política educativa é produzido num campo repleto de pressões que envolvem disputas e embates.

Neste capítulo, descrevemos como a política de educação infantil se processou no primeiro período do governo Lula. Ou seja, analisaremos as interpretações, reações e posicionamento das diferentes esferas envolvidas na formulação e concretização da política nacional de educação infantil no passado recente, tomando por base o referencial de análise proposto por Ball e Bowe (1992), a *abordagem de ciclo de políticas*.

Como já dissemos, daremos ainda especial ênfase aos documentos governamentais e não-governamentais referentes ao período analisado, como também às informações obtidas através dos depoimentos dos diversos

segmentos. Assim, nos termos de Ball (1994), afirmamos que os textos políticos são resultados de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações políticas. Vale destacar, ainda, que intenções políticas podem conter ambigüidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades de serem debatidas no processo de sua implementação.

#### 4.1 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA – O CONTEXTO DA PRÁTICA

A partir do cenário nacional de novas conquistas legais para infância, torna-se um desafio necessário a definição da política nacional de educação infantil<sup>103</sup>, uma vez que essa etapa passa a fazer parte da educação básica. Isso tem conseqüências fundamentais na organização da política de atendimento e na definição de estratégias visando à expansão, à melhoria e à garantia da qualidade social dos serviços voltados para as crianças em creches e pré-escolas<sup>104</sup>.

Cabe assinalar que a partir da Constituição de 1988 e no bojo da organização da Conferência de Educação para Todos, o Ministério da Educação (MEC), através da Coordenadoria de Educação Infantil (COEDI), vinha produzindo e publicando documentos para educação infantil com o objetivo de consolidar uma política nacional de educação infantil<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Cabe assinalar que na história recente da educação infantil brasileira destacam-se três grandes períodos: o primeiro, entre o fim dos anos 1970 e fim dos anos 1980, correspondente a um modelo de expansão da oferta a baixo custo, visando aumentar o acesso à população de baixa renda, minimizando custos e sem, necessariamente, contemplar a qualidade; o segundo, no contexto do fim do período de governo militar e da elaboração da nova Constituição, caracterizado pela ação dos movimentos sociais; e o terceiro, a partir da sanção, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e sua implementação (ROSEMBERG apud OCDE/UNESCO, 2006).

<sup>104</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional definiu a educação infantil, destinada às crianças de zero a seis anos e oferecida em creches e pré-escolas, como primeira etapa da educação básica. Essa legislação, de um lado, afirmou o caráter não obrigatório desse nível de ensino e enfatizou como finalidade o desenvolvimento integral da criança, complementando a ação da família e da comunidade. De outro lado, explicitou a exigência de formação do profissional para atuar na educação infantil e determinou a integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino (OCDE/UNESCO, 2006).

<sup>105</sup> Documentos produzidos pelo MEC/SEF/COEDI, coordenado por Ângela Barreto em parceria com diversos pesquisadores que produziram textos sobre diversas temáticas pertinentes à área. Em consonância com a legislação, entre a promulgação da nova Constituição e a sanção da Lei de Diretrizes e Bases (1988-1996), o Ministério da Educação desempenhou importante papel ao formular diretrizes para a educação infantil, publicando documentos, elaborando referenciais curriculares e realizando estudos e debates. As posições básicas que foram abrigadas pela Lei de Diretrizes e Bases já figuravam no documento *Política Nacional de Educação Infantil*, elaborado em 1993-94. Outros

Todavia, já assinalamos, que na década de 1990, principalmente a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996, foi possível perceber um movimento de reformas políticas e econômicas no Brasil que influenciaram as políticas educacionais. No interior do Ministério da Educação observamos um processo de “redirecionamento” das políticas de educação infantil. Nesse período, um conjunto de ações/reações foi concebido no contexto da reforma de Estado implementada pelos países de Terceiro Mundo, sendo que estas estavam subordinadas às regras impostas pelas instituições financeiras multilaterais, assinala Hadadd (2003).

Muitos estudos<sup>106</sup> mostram quão complexo tem sido consolidar uma política nacional para esse nível de ensino, que coloca em disputa diferentes concepções de atendimento. Como Rosemberg (2006), assinalamos que não só a área da Educação tem influência sobre a educação infantil, pois historicamente esse nível de ensino tem sido tributário das áreas da saúde, da assistência social, do trabalho, entre outras.

Tal como já se observou nas formulações do UNICEF, a Agência enfatiza sua atuação nas áreas da saúde, assistência e atualmente na proteção dos direitos da criança e adolescente. De outra parte, percebemos que as políticas públicas para as crianças pequenas são fragmentadas, pois estão dispersas entre os órgãos federais, estaduais e municipais de educação, nas áreas de bem-estar social, saúde, trabalho e direitos da infância (ROSEMBERG, 2006, p. 03).

Com a primeira eleição do presidente Lula, um aparente novo cenário político se configura, proporcionando expectativas para a área, dada sua origem e trajetória política e a composição do Partido dos Trabalhadores (PT), que chega pela primeira vez no país ao executivo federal. Dessa forma, procuramos identificar os avanços e retrocessos através de diferentes olhares

---

documentos importantes foram os *Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*, organizados pelo MEC, com a participação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação (1998); *Crêcher para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças* (1995); e o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (1998), de caráter orientador. (OCDE/UNESCO, 2006).

<sup>106</sup> CAMPOS, M. M., 1999, 2003, 2006a, 2006b; Rosemberg, 2003; ARELARO, 2005a, 2005b; FARIA, 2005.

sobre os conflitos e disparidades presentes na concretização da política nacional, seja através de ações contínuas e/ou descontínuas.

Logo no início da atual gestão, identificamos como avanço o compromisso do MEC com o Movimento Interfórum do Brasil (MIEIB) ao criar o Conselho de Políticas de Educação Básica (CONPEB), no segundo semestre de 2003, que englobou os então recém-criados Conselhos de Educação Infantil, de Ensino Fundamental, de Ensino Médio e de Educação de Jovens e Adultos<sup>107</sup>.

De outra parte, observamos evidências de conflitos e disparidades na proposta de universalizar a pré-escola, registrada no folheto de campanha do candidato Lula em 2002. Essa disparidade se evidencia no programa *Bolsa Primeira Infância* proposto pelo Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 2003 e também revela a natureza complexa e controversa da política educacional, uma vez que a proposta de FUNDEB apresentada em 2005 pelo governo federal excluiu as creches e o atendimento institucional às crianças de zero a três anos<sup>108</sup>, como já advertimos no capítulo primeiro.

Cabe registrar que o programa *Bolsa Primeira Infância*, apelidado de *bolsa creche*, do Ministro da Educação Cristovam Buarque, foi apresentado no mesmo período da publicação do SIB/2004, anuário do UNICEF analisado no capítulo anterior. Essa proposta previa uma bolsa no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para a mãe permanecer com a criança em casa. Salientamos que esse programa está em sintonia com o discurso do UNICEF, que mobiliza outras possibilidades de atenção e cuidado às crianças pequenas, pois não se deseja que toda criança de zero a três anos esteja em centros de educação infantil, a não ser aquelas cuja a mãe trabalha, protagoniza o UNICEF.

---

<sup>107</sup> Identificamos a instituição do Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica – CONPEB, com o objetivo de propor, debater e avaliar políticas de educação básica. O MEC, através do Comitê, institui uma Comissão de Educação Infantil que busca debater temas ligados a esse nível de ensino.

<sup>108</sup> É importante destacar que as denominações legais de creche e pré-escola constituem referências a grupos de idade. Na prática, no entanto, encontram-se instituições denominadas creches que atendem à faixa etária acima de três anos, bem como pré-escolas que atendem a menores de quatro anos. Nas representações usuais da população, baseadas na tradição, a creche é geralmente entendida como um estabelecimento de tempo integral, destinada às populações mais pobres (OCDE/UNESCO1.3345( )0.721099(d)1.14250198027(a)-4.32873(

Todavia, a expressão *cuidador* mobilizada pelo discurso do oficial do UNICEF revela as contradições sobre modelo de creche, uma vez que vincula o atendimento à criança pequena a uma bolsa no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para a família pagar a um cuidador. Tal como vimos na análise anterior, nos documentos do UNICEF a “função social da creche” aparece de modo ambíguo.

Sobre a *Bolsa Primeira Infância*, a ex-Coordenadora da COEDI relata que a idéia da bolsa veio do Ministro Cristovam Buarque e da Secretária de Educação Básica do período, pois “para ele daria para resolver a falta de creches, que é um atendimento caro, por uma bolsa paga às mães”. A depoente acrescenta que “para o Ministro, muitos acham mesmo que é melhor a criança pequena ficar em casa com a mãe, e então ele achou que essa bolsa seria mais interessante”. Mas, para especialista, foi muito difícil defender essa decisão tanto interna como externamente.

A dificuldade em defender a *bolsa creche* se justifica, pois apontamos; como Arelaro (2005b), que historicamente já criticamos essas soluções alternativas e hoje somos radicalmente contra a proposta de “mãe crecheira”. O valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais possibilitaria à mãe pagar a uma mulher em geral, de baixa ou média escolaridade, mas de “boa vontade” que ficariam com seus filhos. Para a autora, mesmo que de forma precária, essa mesada “resolve” o problema de imediato das comunidades carentes e reduz a pressão das mães trabalhadoras por atendimento institucional de qualidade.

Essa proposta, em vez de traduzir o atendimento a um direito constitucional, passa ser um “passa-moleque” nos direitos sociais, um mero paliativo para setores mais miseráveis e marginalizados. Para a pesquisadora, “[...] é uma institucionalização da impossibilidade do atendimento educacional às crianças recém-nascidas” (ARELARO, 2005b, p. 44).

Portanto, é justamente nessa faixa etária que se acirram os conflitos e as disparidades, pois, como já dissemos se colocam em disputa diferentes concepções de atendimento. Neste ponto, cabe observar a atuação do

Comitê da Primeira Infância (CODIPI)<sup>109</sup> no período de 1999 a 2002 e a publicação em 2000 da Portaria nº. 2.854 da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS).

O CODIPI foi instituído no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo Ministério da Saúde e estava ligado à Secretaria de Políticas de Saúde. A especialista da COEDI entrevistada destaca que o CODIPI “tinha um trabalho de orientação aos municípios de tudo que existe em termos de atendimento às crianças de zero a seis anos, mas com ênfase para a faixa de zero a três anos”. Segundo relatório de gestão do MEC “a presença do Ministério nesse Comitê buscou garantir o tratamento integrado da criança, em oposição à fragmentação existente anteriormente” (MEC, 2002).

De igual modo, a Portaria da SEAS é um outro exemplo de continuidades e descontinuidades dessas políticas integradas. Essa Portaria, que foi promulgada no governo FHC, e ainda em vigor, regulamenta outras modalidades de atendimento de apoio à criança de zero a seis anos, possibilitando nos municípios a instituição de programas não-formais de atendimento. Essa portaria também prevê o financiamento de ações sócio-educativas de apoio à família, especialmente aquelas consideradas vulneráveis, com o objetivo de promovê-las e apoiá-las nos cuidados às crianças pequenas.

Muito mais que uma ruptura com o que preconiza a LDBN, regulamentações desse tipo demonstram continuidades com as políticas do tipo emergencial e compensatório. Para Campos, M. M. (1993) aparece novamente a educação das famílias como estratégia privilegiada e exclusiva de educação para pequena infância, para o combate à pobreza, como se este investimento fosse capaz, por si só, de romper com o círculo vicioso da exclusão social. Ignoram-se as diferenças estruturais que configuram as famílias, as diferenças regionais, e incorre-se num risco bastante real, de se investir em programas alternativos utilizando-se de verbas que deveriam ser

---

<sup>109</sup> O Comitê da Primeira Infância foi instituído em 27/12/2000, com o objetivo de articular, coordenar e supervisionar as ações das políticas públicas federais voltadas para o desenvolvimento da primeira infância. A preocupação do Comitê diz respeito à promoção do pleno desenvolvimento das crianças brasileiras, especialmente na faixa etária de zero a três anos. O comitê foi presidido pelo Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária e composto por representantes do Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da

destinadas aos sistemas públicos de educação (ROCHA; CAMPOS; CAMPOS, 2007).



esfera governamental. Percebemos também que as discussões relacionadas às políticas de educação infantil presentes no governo FHC possam ter continuidade com as propostas do Ministro Cristovam Buarque no início do período Lula. Todavia, sabemos que não vamos encontrar uma linearidade dessas influências nas políticas, uma vez que elas refletem os avanços e rupturas presentes nas diversas mediações entre o Estado e a sociedade na contemporaneidade.

As reflexões acima ganham destaque, pois as políticas sociais, na maioria das vezes, são uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Desse modo elas:

[...] emergem de um processo de escolhas sucessivas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões: que nesse processo de escolha, são muitas as forças envolvidas – os segmentos sociais, os estamentos técnico-burocráticos do Estado, o congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e, não raro, suas corporações. (ABRANCHES, 1987 apud ROSEMBERG, 2002, p.29).

Isso posto, nos interessa mostrar que o Ministro Cristovam Buarque foi o principal protagonista do programa *Bolsa Escola*<sup>110</sup> quando governador do Distrito Federal, em 1998, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para Cristovam, o exemplo mais conhecido de subsídio social são os programas *Bolsa Escola* do Brasil<sup>111</sup> e *Progressa*, no México, ambos com nomes modificados para *Bolsa Família*<sup>112</sup> e *Oportunidade*. Esse programa inspirou

<sup>110</sup> O Programa Bolsa Escola iniciou com o governador do Distrito Federal Cristovam Buarque, em janeiro de 1995 e foi incorporado pelo governo FHC em 2001. Em 1999, Cristovam criou a organização não-governamental Missão Criança, que levou o Programa Bolsa Escola para a África e América Latina.

<sup>111</sup> O Governo FHC, através da Lei 10.219, de 11 de abril de 2001 e do Decreto 3.823, de maio de 2001, através da Secretaria de Programa Nacional de Bolsa Escola – MEC, implanta o programa, visando abranger 11 milhões de pessoas. Cada família carente que tiver uma criança ou adolescente (no máximo até três crianças ou adolescentes) na escola e tiver uma renda inferior a meio salário mínimo (R\$ 90,00), terá direito a R\$ 15,00 por criança e adolescente. Ao promover a matrícula e a permanência de crianças de seis a 25 anos no ensino fundamental, espera-se melhorar as condições de acesso e permanência na escola de camadas sociais afetadas pelos déficits educacionais e auxiliar no combate ao trabalho infantil. Para aprofundar, ver Kameyama (2001).

<sup>112</sup> Segundo Oliveira Junior o Programa Bolsa Família foi criado com a tarefa de unificar os procedimentos de gestão e execução dos quatro programas existentes de transferência de renda do Governo Federal: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás e Cartão Alimentação, visando interromper a sobreposição de público alvo e fortalecer ações

outras iniciativas e hoje é tomado como exemplo para vários países da América Latina e África<sup>113</sup>.

Cabe salientar que o programa *Bolsa Primeira Infância* nunca foi implementado pelo MEC; no entanto, o governador Cristovam implementou no governo do Distrito Federal (GDF) um programa similar denominado *Cesta Pré-Escola*<sup>114</sup>. Por sua vez, observamos que o documento de Cristovam Buarque, *Onze Ações para Você Cuidar das Crianças de seu Município/2000*, traz sugestões para que os/as prefeitos/as implementem a *Bolsa Primeira Infância*.

O documento traz a seguinte indicação “[...] ao receber uma *Bolsa Primeira Infância* de R\$ 75,00 (setenta e cinco) por mês, a maioria dessas mães poderia ficar em casa cuidando dos seus filhos [...] Ou ainda pagar a alguém que faça esse trabalho, ou até mesmo, junto com outras mães, montar um centro de cuidados para suas crianças” (BUARQUE, 2000).

Para Klein (2005) a *Bolsa Primeira Infância* tem características semelhantes às do programa *Bolsa Alimentação* instituído no governo FHC<sup>115</sup>. O objetivo da *Bolsa Primeira Infância* seria assegurar às mães pobres as condições de atender aos filhos com idade entre zero a seis anos. Para receber o benefício, o programa sugere que cada mãe esteja associada a um grupo de mães do seu bairro e que se reúna, uma vez por mês, com agentes sociais das prefeituras (KLEIN, 2005, p.236).

---

integradas. O objetivo central é promover a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, por meio da transferência de renda e da promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde e de educação. Além disso, procura contribuir para a emancipação sustentada das famílias por meio da oferta de programas e políticas intersetoriais, ver Oliveira Junior (2006).

<sup>113</sup> No período de 9 a 10 de outubro de 2006 foi realizado o Seminário *Cash Transfer Workshop* em Jonesburgo - África do Sul, organizado pela Southern African Regional Poverty Network (SARPN). O governo brasileiro participou do Seminário e, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresentou trabalho sobre os pressupostos e concepções do Programa Bolsa Família, com o título: “Transferência de Renda com Condicionalidades - O Programa Bolsa Família”.

<sup>114</sup> Enquanto o Programa de creches não se universalizava, Cristovam Buarque implementou no Governo do Distrito Federal o Programa Cesta Pré-escola, pelo Decreto 18.924 de 16/12/97. Nesse programa as mães de famílias carentes recebiam uma cesta básica pedagógica. Ver relatório “Cristovam Fez – A trajetória da UNB ao Senado” (DE PAULA, 2006).

<sup>115</sup> O Programa Bolsa Alimentação foi instituído no governo FHC e tem como objetivo a nutrição básica de crianças na faixa crítica, de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade, além de gestantes e nutrizes. Cada família terá direito a até três Bolsas-Alimentação, ou seja, de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês. No governo Lula esse programa foi incorporado ao Programa Bolsa Família (CEF, 2007).

Os diversos programas e iniciativas descritos anteriormente revelam confluências e continuidades e podem ser tomados como exemplo de uma agenda comum; no entanto, cabe considerar a mediação dos Estados nacionais na formulação dessas políticas e programas. Muitas organizações internacionais, como o Banco Mundial, OCDE, UNESCO e até o UNICEF, podem ser consideradas agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais; no entanto, como já dissemos, essas influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação.

Já assinalamos também que vários estudos<sup>116</sup> mostram que há uma relação dialética entre o global e o local e mostram ainda que a globalização promove a migração de políticas, o e n

uma discussão riquíssima. Falamos do retrocesso e do desrespeito [...] da negação do Estado. Falamos que isso não era papel do MEC e que isso não era direito à educação e não era dever do Estado, que esse tipo de programa podia existir na assistência social [...] e que ele não pode ser substitutivo do direito à educação, isso ele não pode, então é essa a nossa disputa e é essa a nossa briga. (Entrevista 14, Representante de Movimento Social).

Portanto, salientamos, como Almerindo (2003), a existência de decisões extremamente ambíguas e heterogêneas. Se, por um lado, na política econômica são adotadas orientações inequivocadamente neoliberais, como a proposta de mesada para mães, por outro, na política educativa tomam-se decisões na contramão da ideologia neoliberal como, por exemplo, a universalização do ensino fundamental no Brasil através do FUNDEF ou ampliação de vagas no ensino superior público no primeiro período do governo Lula, entre outras medidas.

Em 2004, o Ministro Tarso Genro assume a pasta da educação, e assim uma nova equipe se estrutura na Coordenadoria de Educação Infantil do MEC, a qual tem buscado retomar a consolidação da Política Nacional para Educação Infantil. Esse processo de retomada deu início à elaboração dos documentos nacionais de política para a primeira etapa da educação básica.

Dessa forma, foram elaboradas pelas pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas, Maria Malta Campos e Maria Lúcia Machado, as primeiras versões do documento “Parâmetros de Qualidade para educação infantil” e, pelo grupo de pesquisa Ambiente e Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o documento “Padrões de infra-estrutura para instituições de educação infantil”. Entre 2004 e 2005 todos esses documentos foram discutidos e apreciados em oito seminários regionais organizados e coordenados pelo Departamento de Educação Infantil. Nesse período o MEC apresentou o documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de zero a seis anos à educação”.

Apesar de o MEC/COEDI consolidar um documento que orienta as metas e objetivos da política nacional<sup>117</sup>, historicamente, como já dissemos,

---

<sup>117</sup> A regulamentação da educação infantil, em âmbito nacional, vem sendo complementada por normas e pareceres do Conselho Nacional de Educação, destacando-se entre elas as

essa área continua recebendo a interferência e influência de diversos segmentos da sociedade. Como já assinalado, a educação infantil brasileira, mesmo após dez anos de LDBN, ainda vive momentos complexos e enfrenta inúmeros desafios, pois ao mesmo tempo em que a educação infantil avança sob diversos aspectos, verificam-se também antagonismo e retrocessos.

Sabemos que o modelo estatal institucional de atendimento formal às crianças pequenas implica em muitas condições que nem todos os municípios possuem talvez; por isso, verificamos inúmeras contradições, tensões e assimetrias para esse nível de ensino. Todavia, julgamos que as tensões que fazem com que muitos não aceitam que a creche se coloque em plano de igualdade com o estatuto da pré-escola, fazem parte de um movimento mais amplo. Isso se viu por parte do governo federal no projeto inicial do FUNDEB, nas resistências que se encontram nos governos locais, e também nas metas da chamada sociedade civil. Esse movimento mais amplo revela a natureza complexa e controversa da política educacional como também o campo repleto da pressão que representa a produção da política social.

Assinalamos que essas políticas de modalidade alternativa que envolvem a participação de mães sempre são reeditadas, como é o caso da proposta do município de Guarulhos, do estado de São Paulo, entre muitos outros. O Programa EDUCRIANÇA oferece uma Bolsa-creche no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) direcionada à “mãe comunitária”, pois tem como objetivo “[...] atender às crianças de um a três anos que hoje não têm vagas nas escolas municipais, propiciando uma vida melhor à criança e à mãe [...]” (SME/GUARULHOS, 2006).

Para a depoente de movimento social essas “ações diversas” revelam uma fragilidade de concepção sobre o atendimento às crianças pequenas e acrescenta que nas políticas de alguns municípios “tudo” aparece enviesado para justificar uma proposta como essa e acrescenta ainda que:

[...] essa concepção já presente é observada claramente em vários municípios e é observada no MEC com a proposta da Bolsa Infância, da Família Fortalecida e do FUNDEB [...] Meu temor é que esses fatores induzam a essa política e ao fortalecimento de

uma política de conveniamento e de terceirização onde o Estado não assume [...]. Nós fizemos uma luta imensa para assegurar recursos para educação infantil, mas nós não asseguramos uma concepção sobre aonde esse recurso deve ser aplicado e como esse recurso deve ser aplicado. [...]. Nesse sentido estamos preocupados e o MEC não tem uma posição clara sobre o zero a três e não tem incentivado claramente a expansão desse nível [...] eu sinto a falta de uma visão estratégica da área. (Entrevista 14, Representante de Movimento Social).

Esse depoimento é exemplar para demonstrar os conflitos e disparidades presentes nos discursos das diversas esferas envolvidas na produção e concretização das políticas, seja do MEC, seja da Agência estudada nesta pesquisa. Da mesma forma, a depoente de movimento social indica que:

[...] nós temos uma divergência com o UNICEF e isso está claramente posto”, pois nas diversas vezes que estivemos juntos deixamos claro que somos contra “desenvolvimento infantil e somos contra programas de assistência à população de zero a seis anos, uma vez que para nós nada disso substitui o direito à educação” (Entrevista 14, Representante de Movimento Social).

Além dessas questões relacionadas à concepção, destacamos outras relacionadas ao financiamento e, conseqüentemente, ao provimento da educação infantil. Salientamos que a indefinição na lei da garantia de recursos<sup>118</sup> para essa etapa educacional colocou a exigência de condições concretas de implementação. Essa exigência gerou embates, especialmente com outros níveis de ensino. A forte pressão exercida pelos governos estaduais para manter as creches excluídas do FUNDEF foi um exemplo desse embate, e continua sendo, no processo de regulamentação da Medida Provisória<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> A Lei nº 9.424, de 24/12/1996, que vigorou até dezembro de 2006, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Essa Lei incentivou a municipalização da educação e subvinculou recursos ao ensino fundamental. Com o FUNDEF, não só os Estados retiraram-se da oferta de educação infantil, como esta, no âmbito dos municípios, passou a contar com os recursos remanescentes do ensino fundamental obrigatório. Ao mesmo tempo, o fato de o Fundo garantir um valor por aluno, incentivou estados e municípios a incluir crianças de seis anos no ensino fundamental, conforme faculta a LDB. Esta possibilidade coloca como decorrência a discussão da ampliação da duração do ensino fundamental de oito para nove anos. A orientação pode tornar-se norma nacional, reduzindo a educação infantil para a faixa etária de zero a cinco anos, ao mesmo tempo em que torna obrigatória a educação da criança a partir dos seis anos, refletindo tendência internacional (OCDE/UNESCO, 2006).

<sup>119</sup> No momento de finalização desta tese o Congresso Nacional votou a Medida Provisória nº. 53, que regulamentará o FUNDEF por um período de 10 anos. Esse processo também foi permeado de avanços e rupturas e precisam ser analisados.

Ainda no âmbito das políticas, o MEC desenvolveu o Projeto Revisão de Políticas e Serviços na Área da Educação Infantil, já citado anteriormente. Esse projeto diz respeito a um estudo proposto em 2004 pela UNESCO e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação. Já dissemos no início deste trabalho que, apesar de a educação infantil ser um direito social conquistado, as desigualdades de acesso às creches e pré-escolas persistem no cenário brasileiro. Nessa direção, o referido estudo<sup>120</sup> constatou que as mudanças legais introduzidas na década de 1990 foram bastante positivas, porém verificou-se a permanência de problemas sérios de acesso e na qualidade da educação infantil.

Para evidenciar essas desigualdades, destacamos como, Rosemberg, que a desvalorização da educação infantil acarreta o mais baixo custo médio anual (público e privado) por aluno do sistema educacional brasileiro, sendo que, de acordo com a OCDE (1994), o custo médio brasileiro em educação infantil era de U\$ 820.00 (28º posição), sendo que o do ensino superior era de U\$ 10.000.00 (10º posição) (ROSEMBERG, 2006, p.74). Portanto, a aprovação do FUNDEB em dezembro de 2006 se constituiu numa possibilidade concreta de avanço para a educação básica em nosso país<sup>121</sup>.

De igual modo, Faria (2005) considera que um grande desafio da educação em nosso país é garantir acesso e permanência em quantidade com qualidade. Segundo a autora “o atual governo federal, ao retomar a produção da revista Criança, criar o PROINFANTIL e a Rede de Formação continuada para professores de educação básica, demonstra interesse em manter articulada a pesquisa, a docência e a extensão”. Todavia, isso ocorre num momento muito complicado, em que se observa uma forte tendência à

---

<sup>120</sup> Já dissemos no primeiro capítulo que foi desenvolvido no Brasil um estudo avaliativo dos serviços educacionais oferecidos às crianças desde o nascimento até os seis anos de idade, incluindo questões de acesso, qualidade, recursos, coordenação governamental e dados de pesquisa. O MEC e a UNESCO formaram um grupo de trabalho nacional para acompanhar a implementação do projeto, ficando responsáveis também pela preparação da versão final do relatório de síntese e seu sumário executivo. A última versão deste relatório, em língua inglesa, foi elaborada pela OCDE. Para aprofundar ver UNESCO/OCED, (2006).

<sup>121</sup> O estudo Custo Aluno Qualidade (CAQ), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, concluiu que o valor gasto com a educação infantil no Brasil é insuficiente para garantir padrões mínimos de qualidade. Em 1999, foram desembolsados em média 924 reais por ano com cada aluno. A distribuição dos gastos varia de região para região. O Nordeste, por

privatização e/ou desobrigação, pelo Estado do financiamento da educação (FARIA, 2005, p. 1021).

Cabe assinalar que Behring da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), aponta que o governo Lula mantém herança com o governo FHC. Para a pesquisadora, o planejamento do governo mostra que as tensões e tendências anteriores são mantidas no atual governo. A manutenção do Plano Real, com a aprovação do Dispositivo de Desvinculação das Receitas da União (DRU) transfere 20% dos recursos que seriam destinados à seguridade social, para os fundos fiscais que contribuem com o superávit primário. A Lei de Responsabilidade Fiscal não tem qualquer preocupação com a responsabilidade social e essa orientação será mantida, pelo menos até 2007, com fortes tensões entre a agenda de estabilização do crescimento (UNB, agência).

Assim, ao mesmo tempo em que o FUNDEB foi apresentado pelo governo federal na gestão do Ministro Tarso Genro excluindo o atendimento em creches, a equipe da COEDI e do Departamento de Política Educacional do MEC implementou o já citado PROINFANTIL, a ampliação da merenda escolar para as creches e rede filantrópica conveniada e o Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, entre outras medidas.

Neste ponto, cabe assinalar que, em 2005, o governo federal lançou a proposta para que a educação obrigatória passasse a ser de nove anos, começando aos seis anos de idade, através da Lei 11.274 e sob a responsabilidade do Estado. Para o MEC, o objetivo de um maior número de anos no ensino obrigatório é assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar, maiores oportunidades de aprender e, com isso, uma aprendizagem mais ampla (MEC, 2005).<sup>122</sup>

---

exemplo, gasta 560 reais ao ano por estudante, e o Sudeste, 1.269 reais. Essa disparidade se reflete tanto ao acesso quanto à qualidade da educação infantil (UNICEF, 2006).

<sup>122</sup> O documento do MEC destaca que: “Constata-se um interesse crescente no Brasil em aumentar o número de anos do ensino obrigatório. A Lei 4.024 de 1961, estabelecia quatro anos; pelo Acordo de Punta Del Este e Santiago, o governo brasileiro assumiu a obrigação de estabelecer a duração de seis anos de ensino primário para todos os brasileiros. Em 1971, pela Lei 5.692 estendeu a obrigatoriedade para oito anos. Já em 1996, a LDB sinalizou para um ensino obrigatório de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade, que se tornou meta educacional no PNE. O ensino fundamental é um movimento mundial e, mesmo na América do Sul, são vários os países que o adotam, fato que chega a colocar jovens brasileiros em uma situação delicada, uma vez que para continuar seus estudos nesses



Essa medida trouxe uma mudança no sistema educacional brasileiro; no entanto, ela já estava prevista na LDBN/1996 e no PNE/2001, uma vez que a educação infantil já estaria prevista na educação básica e o ensino fundamental já vinha recebendo crianças de seis anos em vários sistemas de ensino brasileiro. Segundo Campos, M. M. (2006a) em 2001, 25% das crianças de seis anos já estavam cursando a 1ª série do ensino fundamental, porcentual que vem crescendo nos últimos anos.

Contudo, a ampliação do ensino fundamental para nove anos tem sido analisada sob diversos parâmetros e perspectivas. Sobre a ampliação, Arelaro (2005a) questiona: “[...] Quais as principais motivações dessa medida? O que estaria velado nessa tomada de decisões?” [...] A pesquisadora observa que é importante considerar no bojo dessa medida a falta de financiamento para a educação infantil, uma vez que a destinação de recursos para esse nível de ensino não foi garantido no FUNDEF, como já assinalamos.

De outra parte a pesquisadora questiona:

[...] a quem interessa que a escola fundamental comece aos seis anos de idade? É verdade que num número significativo de países europeus o ingresso das crianças na escola formal se dá entre o 5 e 6 anos de idade. É verdade também que a maioria desses países não defende uma LDBN em que esteja proposto, como primeira etapa educacional, educação infantil de 0 a 6 anos de idade” (Arelaro, 2005a, p. 1.046-1.047).

De igual modo, Faria alerta que o MIEIB e a sociedade civil mantêm-se divididos entre a ampliação do ensino fundamental de nove anos e o direito recentemente adquirido de educação infantil para as crianças de zero a seis anos. Para a pesquisadora, a preocupação com as crianças pequenas nem sempre está presente nos projetos: é o que ocorre com essa medida, que está muito voltada a, equivocadamente, universalizar o pré-escolar (Faria, 2005, p.1026 – 1027).

Essas breves reflexões evidenciam disputas e tensões relacionadas à nova legislação. Consideramos que um dos aspectos positivos que emerge dessa medida diz respeito à dimensão da infância, uma vez que se evidencia a necessidade de discutir as especificidades desses dois níveis de ensino.

---

países, é colocada a eles a contingência de compensar a defasagem constatada” (MEC, 2004, p, 14).

Todavia, essa discussão foge ao escopo deste trabalho, e, portanto, registramos a urgente necessidade de pesquisas que aprofundem o debate sobre essas questões.

Em 2005, Fernando Haddad assume o Ministério da Educação e mantém a equipe da Secretaria de Educação Básica e da Coordenadoria de Educação Infantil. Nesse período houve uma inflexão com relação à transição das creches para os sistemas educacionais, uma vez que essa transição ainda não se completou. Segundo o Relatório da OCDE/UNESCO (2006) essa transição representa um desafio para os setores públicos responsáveis; assim, nessa gestão, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial<sup>123</sup> com o objetivo de discutir a transição das creches e pré-escolas para o âmbito da educação.

Todavia, cabe assinalar que é o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>124</sup> que mantém o maior aporte de recursos federais ao atendimento de crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas. No entanto, a transferência do apoio financeiro dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) requer algumas indicações, ainda que essa questão não seja foco específico deste estudo. Convém

---

<sup>123</sup> O Relatório produzido por esse Grupo de Trabalho já foi citado no primeiro capítulo. A Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, instituiu o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de apresentar proposta para transição da gestão do atendimento às crianças de zero a seis anos, em creches e pré-escolas atualmente apoiadas financeiramente pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para o Ministério da Educação (MEC). Compõem este GT, representantes do MEC, do MDS e do Ministério do Planejamento. Em março de 2006, o GT finalizou o relatório dos trabalhos desenvolvidos até então, acompanhado de uma proposta de prorrogação de suas atividades.

<sup>124</sup> O MDS mantém no Brasil uma rede de atendimento às crianças de zero a seis anos. Essa rede originou-se do Projeto Casulo, que foi criado em 1977 pela Legião Brasileira de Assistência (LBA). Em 1995, com a extinção da LBA, esse apoio financeiro foi incorporado pelo governo federal, mantendo financeiramente uma rede de instituições que ao longo do tempo levou várias denominações. Em 2000 o apoio federal a creches e pré-escolas foi incluído na ação denominada Atendimento a crianças em creches, do Programa Atenção à Criança, a conhecida Rede PAC. Em decorrência da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em julho de 2005, a Rede PAC passou a ser chamada de Proteção Social Básica/Infância (PSB). Em 2005 o serviço de proteção socioassistencial contou com recursos orçamentários de R\$ 269 milhões, sendo que R\$ 246 milhões (R\$ 20,5 milhões mensais) foram destinados à rede PSB/Infância, para o atendimento de 1,7 milhões de crianças em 81,% de municípios brasileiros. O relatório indica que 87% dos recursos foram destinados às creches e pré-escolas nas modalidades Jornada Integral (JOI) e Jornada Parcial (JOPA) e 13% na modalidade Ações Socioeducativas de Apoio à Família de Crianças de zero a seis anos (ASEF). O MDS financia também reformas e construções de creches através de emenda parlamentar (BRASIL, 2006, p.17-18).

evidenciar as disputas e tensões existentes no que tange à gestão da política e a oferta de serviços entre as áreas de educação e assistência social.

Vejamos o depoimento da representante do MDS sobre essas questões:

[...] A gente nem está falando mais de transição, até porque cria muita confusão; na verdade a transição está acontecendo dentro da própria estrutura da assistência social [...] quando falamos hoje de creche e pré-escola percebemos que legalmente, pela legislação, não cabe mais essa ação dentro da assistência; creche e pré-escola são ações da educação. Está na LDB [...] a legislação da assistência já está apontando para esse caminho. Então o foco da Assistência Social é na família. (Entrevista 11, Especialista do MDS).

Vejamos o depoimento da Coordenadora da COEDI sobre essas questões:

[...] Fizemos cinco encontros do GT da integração que discute essa transição em âmbito nacional das creches e pré-escolas do MDS para o MEC [...]. Precisa fazer [...] não tem jeito, mas tem que fazer [...] a gente acredita que trazer para a educação qualifica porque tem gente que não acredita. As próprias pessoas da assistência, elas têm dúvidas em relação a isso. O MEC está trabalhando numa perspectiva de fazer uma gestão compartilhada; assistência e educação, aos poucos vão passando para educação [...] porque o problema maior não está conosco, está lá no sistema municipal que são os entes federados mais fracos. (Entrevista 1b, Coordenadora da COEDI).

Os depoimentos destacados anteriormente ilustram a complexidade dessa relação. Com a aprovação do FUNDEB, esse processo tende a se acelerar. A entrevistada do MEC explicita que por causa do recurso “a gente espera que os gestores municipais, senão pela importância da educação infantil, mas por causa do recurso vão, querer assumir, porque vai ter que estar no sistema dele, por isso a gente defende que o recurso venha, mas o MDS recuou por causa do FUNDEB”.

A entrevistada justifica sua posição observando que depois do pareamento das redes realizado pelo Grupo de trabalho interministerial algumas coisas se evidenciaram, pois “ninguém sabia que rede era essa [...] então se supunha que era uma rede de instituições privadas sem fins lucrativos e que a grande maioria era filantrópica”. Acrescenta que “quando foi feito o pareamento descobrimos que no mínimo 60% dessas instituições

são públicas e os outros 40% não sabemos se são públicas, se são comunitárias, se são filantrópicas ou se são privadas com fins lucrativos”.

Dessa forma, a entrevistada do MEC defende a vinda do recurso da assistência para educação “porque tendo o FUNDEB a gente pode usar esse recurso, por exemplo, para melhorar o percapita das privadas sem fins lucrativos e de fato fazer uma política pública que considere estas instituições”. Assim “é a primeira vez que o Ministério da Educação se abre para essas instituições, quer dizer, uma parte delas recebe dinheiro para merenda, mas não são todas”.

Os depoimentos acima nos levam a refletir sobre a política de conveniamento no Brasil. Para a entrevistada “muitas vezes a saída dos municípios, é o conveniamento, pelo menos num primeiro momento, e é o que a gente vê acontecer com o FUNDEF; é conveniar porque o município não consegue ampliar”. Todavia o relatório da UNESCO/OCDE demonstra que a situação das creches é sempre pior do que aquela encontrada nas pré-escolas, sendo que “as creches comunitárias, que atendem aos segmentos mais pobres da população, são justamente aquelas que apresentam as piores condições de funcionamento e, muitas vezes, contando apenas com poucos recursos da própria comunidade” (OCDE/UNESCO apud CAMPOS, M. M., 2006b).

Vejamos os dados apresentados pela representante do MDS sobre as instituições conveniadas com o Ministério de Desenvolvimento Social:

[...] a gente conseguiu identificar que a nossa rede tem 16.231 instituições. E nós descobrimos que 10.241 instituições estão no Censo [...] mas tem ainda cerca de 6 mil, o número exato é 5 mil 817 que não estão no Censo. Estamos falando de quase 6 mil instituições; fizemos um cálculo e são quase 800 mil crianças fora do Censo Escolar. Esse sub-registro que nos preocupou porque essas instituições estão fora das estatísticas nacionais” [...] das 10 mil instituições que estão no Censo, 30% atendem a zero a três anos; “isso é um dado representativo” (Entrevista 11, Representante do MDS).

A entrevistada também ressalta que 80% dos que recebem recurso da assistência são instituições da rede pública. Da mesma forma, a depoente do MDS observa o mesmo problema levantado pelo MEC e pelo relatório da OCDE/UNESCO “[...] tem também uma rede representativa em termos de Brasil, uma rede grande comunitária e filantrópica que sabemos que se o

FUNDEB sair [...] é uma rede que não estará coberta nem com recurso da prefeitura nem com recurso do FUNDEB”. Por fim, a entrevistada alerta que “[...] a nossa grande preocupação se tornou essa rede; sim, é preciso pensar um padrão de financiamento para essa rede privada sem fins lucrativos que tem um papel histórico na educação infantil”.

Neste ponto, cabe mostrar que as ações de apoio à família regulamentadas pela Portaria da SEAS de 2000, citada anteriormente, são desenvolvidas com esse recurso da Rede PAC do MDS. A depoente informa que “[...] em 2000, para forçar um pouco essa transição, o então Secretário Nacional de Assistência Social instituiu uma outra modalidade, na medida em que o sistema educacional assumisse o atendimento em creches e pré-escolas; esse recurso poderia virar ações socioeducativas de apoio à família”. A entrevistada acrescenta que esse recurso pode ser aplicado em brinquedotecas, palestras e oficinas para as famílias das crianças da creche ou da pré-escola, priorizando a faixa etária de zero a três anos, e assim, se houvesse a transição, se garantiria que o recurso ficasse na assistência social (Entrevista 11, Representante do MDS).

Essas constatações, como já dissemos, mostram que a pluralidade de atendimento e a sobreposição de ações, caracterizam de forma “hídrica”, o campo da educação infantil, principalmente no atendimento às crianças de zero a três anos. Todavia observamos uma convergência com o movimento de separar o atendimento da faixa etária de zero a três anos da lógica da educação básica e inseri-lo na lógica da proteção e apoio ao desenvolvimento infantil. Podemos apreender da lógica desse discurso “coisas vagas” que não requerem serviços fornecidos pelo Estado e, conseqüentemente, remetem a responsabilidade para o âmbito privado.

Consideramos que os diferentes modelos e concepções de atendimento às crianças pequenas revelam que as diferentes ações/reações das esferas envolvidas na produção, difusão e implementação das políticas educativas são conflituosas e díspares. Da mesma forma, a presença das organizações internacionais e a convergência com esse movimento de (des)legitimar a creche também mobiliza ações/reações diversas que, como já dissemos, são eivadas de contradições, assimiladas em graus e formas

variadas, dependendo da capacidade de resistência ou de concertação que caracterizam os governos locais.

Observamos ações/reações diversas mobilizadas no âmbito dos movimentos sociais, das organizações governamentais e não-governamentais. Destacamos as ações/reações do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Fraldas Pintadas, do Movimento FUNDEB para Valer, da Rede de Monitoramento Amiga da Criança, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), entre outros.

De outra parte, destacamos outras mobilizações através de estudos, pesquisas e grupos de trabalho. Como exemplo, observamos o estudo *Consulta Qualidade da Educação Infantil*, o estudo *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*, a já citada *Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil no Brasil* pela OCDE/UNESCO/MEC, entre outros.

Assinalamos ainda outras ações/reações mobilizadas por organizações governamentais e não governamentais na área da educação infantil. Dentre as ações efetivadas, destacamos: o *Fundo do Milênio para a Primeira Infância*, do Banco Mundial<sup>125</sup> em parceria com a UNESCO visando desenvolver políticas, programas e ações de qualidade para a primeira infância; a implantação do *Ensino fundamental de nove anos* medida que interfere diretamente na faixa etária das crianças atendidas pela educação infantil, além do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil*; implementado pelo MEC/UNICEF em 2005, foco dessa pesquisa.

Esses exemplos evidenciam que o desenvolvimento de ações e reações na área da infância está disperso entre vários órgãos do governo, redes e sociedade civil. Como já assinalado, observamos uma disputa entre o

---

<sup>125</sup> O Fundo do Milênio deverá apoiar iniciativas comunitárias, filantrópicas e de instituições de ensino e pesquisa, com o objetivo de contribuir para a efetivação dos direitos das crianças de zero a seis anos, mediante a qualificação dos serviços já ofertados a elas, especialmente às mais vulneráveis e desfavorecidas. Contribuir para a sustentabilidade de serviços de qualidade também é um dos objetivos do Fundo. Inicialmente três países, a saber, Brasil, Honduras e Gâmbia, foram selecionados pelo Banco Mundial para serem pilotos na implementação do Fundo do Milênio (2002 a 2005). Cada país receberá uma doação do Banco Mundial, de aproximadamente US\$ 108 mil, para o estabelecimento do Fundo que deverá ser de fato constituído e mantido por meio de doações do setor privado e de agências doadoras (BANCO MUNDIAL, 2003).

que preconiza a LDBN, que coloca a educação infantil, e especialmente a “creche” como primeira etapa de um processo educacional institucional, embora não obrigatório, e a concepção de desenvolvimento infantil mobilizada pelo UNICEF e também por outros órgãos que tiram principalmente da “creche”, seu caráter educacional institucional. Assim as ações e reações nem sempre possibilitam o avanço da educação infantil brasileira.

Para encerrar este capítulo, podemos dizer que até aqui, buscamos compreender a relação do UNICEF com a educação infantil no período do governo Lula. Concluimos retomando os dados e reafirmando a existência da *agenda globalmente estruturada*, que se reflete em políticas e práticas educativas nacionais. Por tudo isso, sustentamos a hipótese explicativa de que o UNICEF influencia a educação infantil brasileira, enfraquece a posição da legislação, mas que ao aceitar a proposta do programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF, o MEC procede a uma acomodação, inserindo o “material educativo” em um programa de formação que deriva diretamente da própria legislação.

Portanto, nesta pesquisa, tomamos como exemplo de política e prática nacional o programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF. Assim, à primeira vista, identificamos processos no decorrer deste estudo que evidenciam efeitos externos sobre as políticas nacionais. Portanto, cabe a seguinte questão; Em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* do MEC podem ser interpretadas como constituindo uma especificação para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais? (Antunes, 2004a, p.41). Portanto, no próximo capítulo, procuraremos encontrar os “nexos” que nos permitam compreender a acomodação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* no interior do programa PROINFANTIL MEC/COEDI.

## **5 UMA ESTRATÉGIA GLOBAL, UM PROGRAMA LOCAL, UM KIT EDUCACIONAL**

Como mencionamos no início deste trabalho, muitos estudos<sup>126</sup> indicam que os avanços na educação infantil brasileira resultam de um processo de luta da sociedade civil, que culmina nas normatizações legais e na indução de uma maior presença do poder público através do provimento formal desse nível de ensino.

De igual modo, procuramos demonstrar as complexas relações existentes entre formulação e implementação das políticas educacionais. Na área da educação infantil, essas relações também apresentam complexidades, tendo em vista que as ações do Estado e da sociedade civil são marcadas por confrontos, conflitos, convergências e divergências. Portanto, os avanços em termos de legislação estão longe de se traduzirem em práticas efetivas em prol de um atendimento de qualidade para as crianças pequenas.

Já assinalamos que os referenciais de análise tomaram como base o contraponto entre os dados da realidade e os documentos das organizações internacionais e governamentais referentes ao período estudado, como também buscaram contrapor as informações obtidas através dos depoimentos dos diversos segmentos envolvidos. Buscamos evidenciar nos depoimentos e documentos analisados nexos que possibilitem compreender as relações de continuidade e descontinuidades que marcam a educação infantil brasileira, mais especificamente na primeira gestão do governo Lula.

Com base nas análises desenvolvidas, indicamos que o protagonismo do UNICEF influencia a educação infantil brasileira, ao mesmo tempo em que enfraquece o que preconiza a nossa legislação. Essa indicação ganha destaque, pois verificamos que a Agência tem desenvolvido uma relação simultânea com o Estado brasileiro de legitimação e mandato. As análises também evidenciaram que a relação entre o governo brasileiro e as organizações internacionais não acontece de forma unilateral, uma vez que essas influências estão sujeitas a recontextualizações e reinterpretações. Nos termos de Robertson (1995), há sempre uma relação dialética entre o global e o local; portanto, trabalhar com a perspectiva da agenda globalmente

---

<sup>126</sup> CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006; CAMPOS, 2006a, 2006b; CAMPOS R., 2006; FARIA, 2005.



estruturada requer não perder de vista a relação do global com o local, como também requer identificar as mediações que constituem essa relação.

Por tudo isso, neste capítulo, objetivamos compreender em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil*, do MEC/UNICEF, podem ser interpretadas como constituindo uma especificação para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais, pois, como veremos, esse programa foi acolhido pelo governo federal no contexto da política educacional conduzida pelo MEC.

Para tanto, o capítulo apresenta-se subdividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos uma breve contextualização sobre a *Estratégia Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF; na segunda, buscamos demonstrar como e de que maneira a estratégia se constituiu no programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* do MEC; na terceira, buscamos analisar as concepções que orientam o material do Programa e concluímos este capítulo com a quarta seção retomando as discussões referentes às mediações entre agendas global e local.

## 5.1 O KIT “FAMÍLIA BRASILEIRA FORTALECIDA” – O UNICEF E AS COMPETÊNCIAS FAMILIARES

Fortalecer as competências familiares é um dos focos do trabalho do UNICEF no Brasil. Para isso, seu principal programa na “atenção”<sup>127</sup> às crianças brasileiras de até seis anos é a Estratégia Família Brasileira Fortalecida. O relatório Situação da Infância Brasileira/SIB/2006 reserva um espaço para desenvolver o tema das competências familiares no capítulo denominado “Fortalecer a família para ter crianças fortalecidas”.

O Oficial de Projetos do UNICEF entrevistado é coordenador do Programa Desenvolvimento e Sobrevivência na Primeira Infância e coordenador e mentor do programa *Família Brasileira Fortalecida*. Para o

---

<sup>127</sup> Segundo o dicionário Aurélio século XXI (FERREIRA, 1999, p. 222) essa expressão significa “Ato ou palavra(s) que demonstra (m) consideração, amabilidade, urbanidade, cortesia ou devoção a ou para com alguém”. Campos e Campos (2006) mostram que o termo “Educação Infantil” presente no Documento de Jomtien é substituído no documento do Fórum de Dakar pelo termo “Atenção e Educação na Primeira Infância”. A “atenção à primeira infância” e “educação da primeira infância” são termos que remetem a concepções diferenciadas como também a práticas sociais distintas, pois cada uma deles impõe lógicas diferentes quando se trata de educação infantil, ver Campos e Campos (2006).

depoente atender à criança pequena significa dar condições para que ela tenha “uma mãe bem cuidada, nutrida com uma assistência pré-natal adequada”. Assim:

[...] ter essa criança cuidada antes de nascer, com uma nutrição adequada da mãe, fazendo acompanhamento em cada uma das visitas do pré-natal, significa que se começou a vencer um desafio que é colocar a criança no mundo com qualidade. Significa também preparar essa pessoa [...] o preparo pode se dar tanto no centro de educação infantil quanto na família. (Entrevista 8, Oficial de Projetos do UNICEF).

Observamos que, ao se referir ao centro de educação infantil, o representante do UNICEF evidencia que “não se deseja que toda criança esteja em centro de educação infantil”, para isso o UNICEF criou essa estratégia que tem como ponto de partida a noção de que a “família é o agente mais importante na prestação de cuidados às crianças até seis anos” (UNICEF, 2006).

Com esses argumentos, o UNICEF criou a iniciativa *Família Brasileira Fortalecida*, pois o agente mais importante na atenção e cuidado à criança pequena é a família. O principal instrumento utilizado na iniciativa é o Kit *Família Brasileira Fortalecida*, lançado pelo UNICEF em 2004<sup>128</sup>. O material foi desenvolvido para ser usado por agentes do Programa Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e do Programa Saúde da Família (PSF), líderes comunitários da Pastoral da Criança, professores de creches e pré-escolas e principalmente pelas famílias<sup>129</sup>.

O oficial de projetos do UNICEF relata que o Kit é cópia do programa cubano *Educa a tu Hijo*, sendo que o Programa Família Brasileira Fortalecida faz parte de uma pauta internacional do UNICEF que é adaptada aos países. Esse movimento de fortalecer as famílias é mundial e faz parte de uma

---

<sup>128</sup> O Programa “Município e a Criança de até 6 anos – Direitos Cumpridos, respeitados e protegidos” é um programa do UNICEF lançado em 2005 e marca a continuidade da estratégia *kit* Família Brasileira. Esse programa procura reunir informações sobre ações que, realizadas no âmbito local, tem grande impacto sobre o destino de meninas e meninos brasileiros. Ver (UNICEF, 2005a).

<sup>129</sup> Em 2005 o UNICEF desenvolveu uma metodologia para acompanhar o desenvolvimento das competências familiares. Segundo o UNICEF, o documento “Como avaliar as competências familiares na atenção às crianças até 6 anos” é um livro que ensina a fazer pesquisas para conhecer como estão as competências familiares em qualquer localidade do Brasil. Faz parte de uma estratégia de fortalecer a família no cuidado de suas crianças nessa faixa etária. Os autores ensinam a utilização de um instrumento que no final informa como se pode avaliar as competências familiares na atenção às crianças de até seis anos. Ver UNICEF (2005b).

agenda global que está prevista no Plano Estratégico do UNICEF para 2006/2011, relata o oficial. O próximo trecho é exemplar para clarificar a concepção do UNICEF sobre a qualificação das famílias:

O UNICEF faz parte de um movimento mundial de qualificação das famílias, qualificação das crianças e fortalecimento das crianças nas suas competências. E para o UNICEF quando se fala em educação infantil, ela não é uma coisa exclusivamente na creche e pré-escola ou na unidade de educação infantil [...]. É uma coisa que antecede [...] antes até da chegada à pré-escola, é uma coisa que chega ao útero [...]. (Entrevista 8, Oficial de Programas, grifos nossos).

Tal como vimos na análise do capítulo anterior, o discurso mobilizado pelo UNICEF e pelas diversas agências estudadas nesta pesquisa concebe a educação infantil de forma ambígua; ora como direito, ora como serviço a ser prestado. Essa concepção de atendimento e cuidado às crianças pequenas não requer obrigatoriamente serviços fornecidos pelo Estado; conseqüentemente, remetem essa responsabilidade para o âmbito privado, ou seja, para as famílias ou para as comunidades.

Campos e Campos (2006) alertam que essa idéia já estava presente na década de 1990, pois as indicações das organizações internacionais naquele período já colocavam as famílias e sua educação como um elemento de política educacional. Para as autoras, a Declaração de Jomtien reitera que a aprendizagem começa com o nascimento e que os cuidados básicos e a educação inicial passam a ser proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e as comunidades, sejam através de programas institucionais. Essa perspectiva reafirma a importância de um ambiente adequado que propicie as aprendizagens (CAMPOS; CAMPOS, 2006, p. 5).

Da mesma forma, o documento produzido em 2004 pela UNESCO, intitulado *Participación de las Familias en la Educación Infantil Latinoamericana*, confirma a idéia da pauta internacional citada pelo oficial do UNICEF e reitera a importância de programas centrados na família. As recomendações desse documento são muito claras sobre a educação e

Como as autoras citadas, apontamos que o documento da UNESCO reafirma a correlação positiva entre ambiência familiar e desenvolvimento escolar posterior, além de ressaltar a diversidade das experiências desenvolvidas na América Latina. Além disso, o documento traz recomendações que devem ser encaminhadas no âmbito dos organismos internacionais, no âmbito dos decisores de políticas e no âmbito dos especialistas.

Essas indicações tomam destaque quando agregadas ao discurso da representante do UNICEF no Brasil, ao indicar que “[...] os programas integrados de desenvolvimento infantil são uma forma eficiente de intervenção para ajudar crianças e famílias, comunidades e nações a quebrar o ciclo intergeracional de pobreza”. A representante enfatiza que “[...] os primeiros anos são para sempre, e o Brasil deve tratar com prioridade os cerca de 23 milhões de cidadãos nessa faixa etária” (UNICEF, 2006a).

Consideramos que as indicações acima requerem não perder de vista a relação do global com o local e também identificar as mediações que constituem essa relação. Assim, o programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF mantém estreita vinculação com outros programas desenvolvidos em várias partes do mundo, sendo a expressão local da agenda global proposta por Dale (2001).

Nesse contexto e tentando se envolver nesse movimento mundial, o UNICEF Brasil declara ter ouvido a sociedade brasileira em 2001/2002. Vejamos o relato do Oficial de Projeto do UNICEF:

[...] o UNICEF ouviu segmentos expressivos da sociedade brasileira que chegou para mais de 150 pessoas e instituições. Quem criou o nosso programa não foi o UNICEF, foi a sociedade brasileira que criou para o UNICEF. Porque nós ouvimos, isso não é comum nas Nações Unidas, pois as agências têm seus próprios

constituem a relação do global com o local parecem ter ocorrido muito mais para legitimar uma decisão do UNICEF do que para refletir os anseios da sociedade brasileira. Na nossa perspectiva, o movimento de escuta desenvolvido pelo UNICEF/Brasil não reflete um processo ativo e democrático de participação da sociedade brasileira.

Todavia, o programa passou por um processo de elaboração que segundo o coordenador do projeto, se deu de forma coletiva assim como também sua gênese. O oficial destaca que a participação do Ministério de Educação se efetivou de forma diferenciada, ou seja, “[...] o MEC é um parceiro privilegiado, desde a concepção do material instrucional até o desenvolvimento de propostas e qualificações que levaram o *kit* Família Brasileira Fortalecida fazer parte do PROINFANTIL” (Entrevista 8, Oficial de Projetos).

Nesse ponto identificamos mais uma vez as estratégias utilizadas pelo UNICEF na disputa pelo *contexto de influência*. O documento da UNESCO anteriormente mencionado recomenda a elaboração de materiais para educação de famílias por especialistas locais. Segundo o documento, é preciso avançar na produção de estratégias, metodologias, atividades e recursos didáticos apropriados para o trabalho com pais e mães, considerando a família como ator social. O documento também destaca que é preciso avançar na produção de materiais educativos específicos para a participação de pais e mães na educação familiar, considerando o ciclo de vida e não só a primeira infância (UNESCO, 2004, p.67).

Desse modo, consideramos que para o UNICEF é estrategicamente imprescindível contar com a “participação privilegiada do MEC” e de seus especialistas na elaboração e produção do *kit* instrucional do FBF, pois na nossa análise essa participação confere legitimidade ao material. É evidente, como indica Ball (1994), que as agências, nesse caso o UNICEF, exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais através da participação dos especialistas do MEC.

Essa indicação nos leva a questionar sobre a interseção do UNICEF com a área da educação. Nesse sentido o oficial entrevistado anuncia que “o UNICEF sim é Educação, não é em essência, mas o UNICEF sim trabalha com educação”. Ao ser questionado se na essência os programas do

UNICEF são educativos, o oficial afirma que “[...] o UNICEF talvez seja a única agência que trabalha a educação fora da escola porque não dá para esperar todas essas crianças estarem num centro de educação infantil”.

Percebemos, ao longo desse trabalho, que o discurso do UNICEF valoriza os espaços não-institucionais, como também valoriza a família como agente privilegiado e indica que “[...] não podemos esperar mais um ano, porque é um ano que se deixa de atuar e aí você realmente está deixando de atingir de 3 a 4 milhões de crianças; então não dá para esperar”, portanto o oficial argumenta que “o UNICEF tem como atribuição trabalhar a educação dentro e fora da família”.

Desse modo, por todas essas questões inicialmente apresentadas e por verificarmos a participação privilegiada do Ministério da Educação na elaboração e implementação do *Kit Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF, é que indicamos a necessidade de compreender a implementação desse programa no interior do Programa de Formação PROINFANTIL do MEC, tarefa que empreenderemos na próxima seção.

## 5.2 FAMÍLIA BRASILEIRA FORTALECIDA PELA EDUCAÇÃO INFANTIL O KIT QUE EDUCA – O CONTEXTO DA PRÁTICA

Como já demonstramos no decorrer deste trabalho, a estratégia do UNICEF na proposta do *Kit Família Brasileira Fortalecida* adquiriu importância no nível federal, uma vez que esse programa é um exemplo atual de um programa do UNICEF que foi aprovado e acolhido pelo governo federal na área educacional. Portanto, nessa seção buscaremos compreender como e por que o *KIT Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF integrou um dos programas federais de educação infantil do MEC no governo Lula.

Assinalamos, como Campos e Campos (2006), que a adoção do programa *Família Brasileira Fortalecida* (FBF) pelo governo brasileiro, precisa ser compreendida no contexto dos novos marcos regulatórios que orientam a educação no Brasil desde os anos de 1990<sup>131</sup>. Nesse sentido, a integração

---

<sup>131</sup> As autoras destacam que a partir dos novos marcos regulatórios constituídos nas reformas dos Estados nacionais, foram estabelecidos novos preceitos para a administração pública inspirados em princípios neoliberais. O documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (1995), indica que era preciso dar um “salto” em termos de administração pública, adotando-se um novo paradigma gerencial “baseado em conceitos atuais de administração e eficiência, voltado para o controle dos resultados e descentralizado

desse programa na educação infantil brasileira, como já dissemos, parece manter estreita vinculação com programas de outros países, sendo a expressão local da agenda globalmente estruturada.

Todavia, diante do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil*, que tem por objetivo a educação das famílias na atenção e cuidado de seus filhos, destacamos o seguinte questionamento: por que um programa sócio-educativo do UNICEF, de caráter compensatório, está sendo desenvolvido pelo Ministério de Educação por meio de uma política educacional?

Essa questão requer a compreensão das contradições e tensões presentes nas decisões de políticas e, por isso, procuramos recriar o contexto das tomadas de decisões, imergir na cultura política do decisor, como também procuramos compreender suas racionalidades. Enfim, parafraseando Ball (1994), buscamos “estar por dentro”.

No primeiro período do governo Lula, identificamos um processo de continuidades e discontinuidades na elaboração e implementação das políticas de educação infantil, ou seja, as políticas e práticas desenvolvidas nesse período são marcadas por alguns avanços, mas também por tensões e contradições. Verificamos, no entanto, a exemplo da tramitação do FUNDEB, que institucionalmente não há convergências em todos os níveis, sendo possível verificar um processo interno de negociações.

Dessa forma, destacamos que a combinação institucional, sobre a qual Dale (2001) alerta, depende também de diversos processos internos, uma vez que nesse período verificamos um paralelismo interno de ações. No entanto, indicamos que o posicionamento dos sujeitos envolvidos também pode se constituir em apoio individual.

De outra parte precisamos considerar, como Ball (1994), os significados que atribuímos ao conceito de política. Esses significados afetam *o como pesquisamos e o como analisamos o que encontramos*. Ball discorda

---

para poder chegar ao cidadão”. Assim o Estado “deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. Desse modo, a educação deixa de se considerada atividade de provimento exclusivo do Estado, sendo considerada como “atividade não-exclusiva” podendo passar a ser provida pelas chamadas “organizações sociais” definidas nesse documento com “públicas não-estatais”. Assim a

da concepção de política como “coisa”; para ele, políticas são, ao mesmo tempo, processos e resultados. Assim quando focamos analiticamente uma política ou um texto, não devemos esquecer de outra



educar seus filhos. Nesse sentido, as ações parecem caminhar cada vez mais no sentido da transformação de seus modos de relação com os filhos, em função de modelos supostamente eficientes, promissores no que tange ao futuro escolar das crianças (CAMPOS; CAMPOS, 2006, p.11).

Para a Representante de Movimento Social, “[...] o programa vem com essa visão universal e não contextualizada da infância”; a depoente acredita que “o Brasil já tem acúmulo para falar de suas crianças e de suas famílias”, pois “temos pesquisadores, capacidade de publicar, de sintetizar e de dialogar com a nossa população”.

De outra parte notamos que o documento do MEC/COEDI sobre o programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* evidencia que:

[...] o programa é destinado ao trabalho com as famílias e organizado para orientar também o agente educativo a desenvolver este trabalho [...] o material é bastante abrangente e prevê o envolvimento de diversos atores na sua divulgação e multiplicação com vistas a se criar uma verdadeira rede de formadores para implementação do programa. (MEC, 2005b).

Sobre o material e sobre o kit a COEDI indica que:

[...] o material é muito voltado para os agentes comunitários e agentes de saúde, para irem até as famílias levando esses álbuns que têm uma qualidade fenomenal. São cinco álbuns que vêm dentro de uma caixa, são plastificados porque é para a família manusear e virar, é para ir a muitos lugares com esse material que dá conta da diversidade brasileira nas suas ilustrações [...] quando chegou ao MEC o material já estava pronto e aí o UNICEF começou a formar agentes de saúde, assistentes sociais e educadores, mas educadores numa escala bem menor. (Entrevista 1a, Coordenadora da COEDI).

De uma forma ou de outra, seja através do MEC, ou seja, pela mobilização do discurso do UNICEF, o programa *Família Brasileira Fortalecida* busca educar a família, seja mãe, pai, irmão, pois o foco é o cuidador da criança.

Vejamos a indicação da Especialista do MEC sobre as competências familiares:

Antes de esse projeto ganhar este formato, o UNICEF estava discutindo com várias instituições aquilo que elas entendem por competências familiares. Para nós, esta é uma questão que é muito complicada. Será que nós [MEC] e organismos internacionais temos o direito de definir o que é competência da família? O que é competência dos pais? Se existe uma competência familiar? O que o pai tem que fazer? O que a mãe

tem que fazer para desenvolver a criança? Então consideramos equivocado este programa definido de cima para baixo [...] (Entrevista 2, Especialista do MEC).

Esse depoimento revela nos termos de Ball e Bowe (1992) os processos de resistências, acomodações, subterfúgios ou conformismos presentes nas esferas envolvidas na produção e elaboração do Programa FBF. É evidente a divergência de concepções que orientaram a elaboração do programa *Família Brasileira Fortalecida*, pois para a depoente “estas competências são muito centradas na questão de saúde, naquela perspectiva higienista de saúde e de alimentação” e acrescenta que “num grupo muito grande, com perspectivas de abordagem diferenciadas foi muito difícil dar uma “cara” ao material que atendesse à demanda de todos os parceiros (Entrevista 2, Especialista do MEC).

Vejam os mais um trecho do depoimento sobre a “gênese” e as concepções do programa FBF:

[...] antes de chegar à idéia de elaborar este material, chegou para nós essa discussão de competências familiares. A gente fez discussão interna aqui na equipe e depois discutiu com o UNICEF. Fez uma série de críticas e devolveu a eles [...] foi a partir deste trabalho que começou a elaboração dos álbuns. Este trabalho é, portanto, inspirado um pouco na idéia de desenvolver as competências da família. O MEC entrou nele pensando em fazer um material que pudesse ajudar o professor a trabalhar na perspectiva do cuidar e educar como aspectos indissociáveis (Entrevista 2, Especialista MEC).

Essa inflexão na identidade do destinatário do material revela um dos núcleos da disputa: o UNICEF procurando privilegiar a família e o MEC reforçando o papel do professor e, portanto, do atendimento institucional.

Para ajudar a apreender e analisar os diversos “momentos” do desenvolvimento do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil*, recorreremos mais uma vez às indicações de Ball. Para esse autor “[...] a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais” (BALL, 2001, p. 102).

A depoente diz desconhecer que o programa possa fazer parte de uma pauta internacional “não sei que tipo de ação eles estão apoiando e

sustentando hoje dentro do UNICEF” e “não sei se é uma orientação internacional do UNICEF” como também “não sei o caminho percorrido para isso”, e acrescenta que as coisas no MEC são muito pontuais e “temos que dar respostas imediatas” sendo que “às vezes não temos muito a oportunidade de analisar o contexto em que a coisa se constituiu”. O próximo trecho ajuda a refletir sobre o processo de “bricolagem” ao qual Ball se refere:

As críticas que eu e várias pessoas fizemos foi em relação à perspectiva desenvolvimentista muito centrada nesta questão e não nos aspectos culturais e educacionais. Outra questão que a gente desde o início deixou claro é que o MEC não tem o papel de desenvolver trabalhos com as famílias, embora considere importante e não consiga ver a educação infantil descolada da família. É fundamental que ela esteja presente na instituição de educação infantil, pois a família e a escola são parceiros na educação das crianças. Os pais devem ser considerados como os primeiros educadores da criança e, nesse sentido, não só a família tem de aprender com a escola, como a escola tem muito mais que aprender com a família [...] (Entrevista 2, Especialista do MEC).

Esse fragmento de depoimento nos permite considerar, segundo as indicações de Ball, que “a maior parte das políticas nacionais são frágeis, produtos de acordos, algo que pode não funcionar, sendo que elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de “nuances”, e, como já vimos, são “moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos, e, em última análise, recriadas no contexto da prática” (BALL, 1994; 2001).

Ainda sobre os diversos momentos do desenvolvimento da política, destacamos este excerto:

[...] no processo nós começamos a vislumbrar nesse material uma possibilidade de utilização para a formação do professor com o objetivo de fortalecer a parceria com a família. O material ficou bom, mas tem seus limites, é verdade. Num primeiro momento, era um material e uma política do UNICEF, da qual o MEC participou como parceiro apoiando e sugerindo conteúdos educacionais. Agora o MEC vai implementar um projeto seu específico e direcionado aos professores [...] (Entrevista 2, Especialista do MEC).

Mais uma vez, observa-se a mudança de foco proposta pelo MEC, deslocando o lugar do destinatário da família para a escola. De igual modo, o depoimento acima permite indicar, como Ball (2001), que as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como o produto de um nexo de

influências e interdependências que resulta numa interconexão, multiplexidade e hibridização, ou seja, a combinação de lógicas globais, distantes e locais. Desse modo, identificamos a combinação de uma “pauta global do UNICEF” recriada numa “política nacional do MEC” que resultou no programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* que objetiva fortalecer as competências familiares.

Sobre a pauta internacional já assinalada, a coordenadora do MEC observa que “ela é muito baseada em programas que tem aqui no Brasil mesmo, e é claro toma como base, por exemplo, o “*Educa a tu Hijo*” que é um programa de Cuba e que é um programa da própria comunidade mas do Governo como um todo. Porque lá eles não têm creche de zero a três anos, as crianças vão para escola a partir dos quatro anos [...] não podemos esquecer que Cuba é uma ilha muito pequena” (Entrevista 1a, COEDI).

Neste ponto mais uma vez fazemos referência ao processo de bricolagem, pois nos depoimentos acima percebemos o constante empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos e melhoria das abordagens locais. Vejamos este trecho “[...] para pensar essa formação e esse *kit*, o UNICEF envolveu a saúde, a assistência e a educação, vários órgãos. No início o material tinha um caráter assistencial e para conseguir dar conta dessa forma teve muita discussão” (Entrevista 1a, COEDI).

À primeira vista, verificamos que o programa FBF apresenta um caráter educativo imbuído da idéia de “assistência ao desenvolvimento infantil”. Essa parece ser a agenda do UNICEF para infância, ou seja, programas que veiculam noções simplificadas e idealizadas de infância, família e comunidade. Vejamos como o próximo depoimento confirma essa indicação:

A partir das competências familiares foi discutida a possibilidade de um trabalho mais relacionado à família com formação dos pais para dar conta do desenvolvimento infantil [...] A perspectiva do UNICEF em todos os trabalhos mais recentes é voltada para questão da família e para questão do desenvolvimento infantil. Então são dois eixos do trabalho que também, até onde eu conheço, estão direcionando a ação do UNICEF: o desenvolvimento infantil e a família, muito na perspectiva da saúde. (Entrevista 2, Especialista MEC).

A coordenadora da COEDI indica que o UNICEF não tem programas específicos para educação infantil e acrescenta que a Agência “[...] tem programas para infância e que na maioria das vezes são muito assistenciais”. Indica que o “UNICEF teve um avanço grande nos últimos anos [...] e o *Família Brasileira Fortalecida* é um avanço no sentido de não dar mais o peixe”. Para a depoente, esse programa “vai tentar ensinar a pescar de verdade, ou seja, ir lá e mostrar para a família qual é a competência dela frente aos seus filhos” (Entrevista 1a, COEDI).

Nesse contexto, para o MEC o objetivo do material é:

[...] contribuir com as famílias na ampliação dos conhecimentos sobre crianças e seus direitos. Reconhecendo os conhecimentos, atitudes e práticas daqueles que convivem em casa com a criança, esse material apenas fortalece as competências familiares para que todos os envolvidos respondam às necessidades integrais de suas crianças, garantindo que sejam fisicamente saudáveis, emocionalmente seguras e socialmente competentes para aprender (MEC, 2005b).

Embora o objetivo do programa seja a ampliação dos conhecimentos sobre as crianças e seus direitos, Campos e Campos (2006) destacam que a intenção de fortalecer as competências das famílias sob o enfoque dos direitos não se realiza, pois o programa busca prescrever comportamentos e atitudes esperados dos pais sob os preceitos oriundos da psicologia e medicina.

Por tudo isso, podemos inferir que o provimento de “programas integrados de desenvolvimento infantil” possibilitam acomodar tanto iniciativas formais quanto não-formais da oferta educacional. Alertamos como Campos R. (2006), que o âmbito não-formal é o mais indicado para a realização dos serviços, pois ele promove maior integração das, e com, as famílias, sendo que a educação destas é tratada como essencial para fins da educação das crianças pequenas pelas agências internacionais (CAMPOS, R., 2006, p. 30).

O próximo trecho do depoimento do MEC também demonstra essa preocupação:

[...] então, em momento algum, o material pretende substituir a ação da instituição. A marca que nós do MEC pretendemos dar ao material foi exatamente essa”, a depoente acrescenta [...] as informações que estão aqui tanto de saúde, quanto de alimentação, de higiene, etc., são informações extremamente

importantes, tanto para o professor quanto para a família [...] (Entrevista 2, Especialista do MEC).

O processo de bricolagem, ao qual já nos referimos, é resultante de idéias de outros contextos. No contexto das agências internacionais, Penn (2002) examina as influências do Banco Mundial para a primeira infância e indica que o *World Bank Institute*<sup>132</sup> publicou um manual “definitivo” para programas destinados à primeira infância para os países em desenvolvimento. Observamos que esse guia recebeu o *imprimatur* das principais agências internacionais financiadoras envolvidas com a primeira infância – incluindo UNESCO, UNICEF, USAID, Associação Cristã de Moços, Plan International e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (PENN, 2002, p.14).

Diante dessa indicação, consideramos que o UNICEF consiste no principal alimentador do ideário do Banco Mundial sobre a pequena infância. Essa constatação vem confirmada pela indicação de Penn (2002) ao destacar que o “manual definitivo” valeu-se de guias anteriores e documentos elaborados pelo UNICEF e outras agências. Para o Banco Mundial e outras agências doadoras, o que define a primeira infância é a capacidade cerebral, pois essas agências supõem que as crianças pequenas passam pelos mesmos estágios de desenvolvimento nas mesmas idades. O UNICEF incorpora essa concepção e desenvolve seus projetos focando a assistência ao desenvolvimento infantil reafirmando “o constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos”, como indica Ball.

A autora ainda nos alerta que 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, combinam educação de pais e estimulação de crianças pequenas, com programas de saúde e desenvolvimento da comunidade. Todavia, Penn observa que esses programas se constituem na verdade um modo efetivo para combater a pobreza (PENN, 2002, p.20).

---

<sup>132</sup> Já destacamos que esse órgão é uma extensão do Banco Mundial. Foi criado em 1955 para treinar funcionários graduados envolvidos com planejamento e desenvolvimento, execução de políticas, análise de investimento e implementação de projetos em países membros em desenvolvimento.

As indicações até aqui apresentadas requerem um olhar e uma análise criteriosa, pois revelam a “simultaneidade e interpenetração” da agenda global com a agenda local. Todavia, nos termos de Ball (2001), as políticas são resultados de disputas e acordos, pois os diversos grupos competem para controlar as representações políticas. Sobre as disputas e acordos, indicamos que o UNICEF compete para disputar espaço no governo nacional. O depoimento da coordenadora do MEC confirma esta observação “[...] a gente recentemente firmou uma parceria com o UNICEF e com uma pressão muito grande para usar o material Família Fortalecida”. Para a depoente houve muito tensionamento e acrescenta que:

[...] no início do ano o presidente declarou que queria fortalecer e investir na família. Eu procurei o UNICEF e disse: está aí a hora de vocês entrarem, está aí a hora de vocês firmarem uma parceria com o governo federal no programa de vocês. Uma coisa que eu elogio muito o UNICEF que eu acho que o UNICEF, consegue fazer porque não é um organismo governamental, é trabalhar sempre na intersetorialidade que a gente aqui não consegue (Entrevista 1a, COEDI).

De outro modo, a depoente do movimento social argumenta que esse tipo de programa chega ao presidente Lula através dos próprios organismos internacionais. “[...] É engraçado que hoje no governo Lula o UNICEF integra diversos Comitês, integra o Comitê Nacional de Educação Básica e integra o Comitê Pró-Conselho, que é um programa de formação de conselheiros”, alega a depoente. Mais uma vez observamos a disputa do UNICEF pelo contexto de influência, uma vez que nesses espaços as forças envolvidas participam de “acordos, coalizões e negociações”.

Para a entrevistada, “o problema não é o UNICEF” e acrescenta que “o problema são os técnicos brasileiros e as instituições e pesquisadores brasileiros que endossam essas questões e “empoderam” esse tipo de concepção; o problema são os especialistas que não denunciam essas questões”. Alguns autores denominam esses especialistas de “comunidade espistêmica”<sup>133</sup> seja os que atuam no interior das organizações internacionais seja nas instituições governamentais. Para Rosemberg, essa comunidade tem como principal fonte de poder uma certa autoridade técnico-científica que ampara modelos de políticas, sendo que os grupos dominantes possuem

---

<sup>133</sup> HASS apud ROSEMBERG (2002).

informações consideradas pertinentes, poder de financiamento, além dos meios para influenciar certas categorias de atores nacionais (ROSEMBERG, 2002, p.30).

De igual modo questionamos a COEDI sobre a influência do UNICEF. Para a coordenação “[...] o problema está entre a intenção, a estratégia e a concepção que eles usam para fazer seus projetos. Muitas vezes eles têm essa intenção de informar a família, de ajudar a formar e se fortalecer, mas a forma como eles fazem faz parecer que a intenção é outra”, a depoente acrescenta que “tem uma dificuldade porque eles têm um caráter muito assistencialista” (Entrevista 1a, COEDI).

Ainda sobre a participação de especialistas, consideramos que ao convidar o MEC, ou melhor, incorporar o MEC como parceiro privilegiado na elaboração e desenvolvimento do programa, o UNICEF tem presente a importância da “autoridade técnico-científica” que os especialistas brasileiros conferem ao FBF. Vejamos o próximo depoimento:

[...] o pessoal do UNICEF, do Ministério da Saúde e do MEC, participamos em todas as etapas do processo, diferentemente de outras organizações e instituições que participaram apenas em um ou outro momento. Minha participação foi muito intensa mesmo porque tínhamos medo de assinar algo de cunho assistencialista [...]. Mesmo assim, não saiu como pretendíamos. Esse é um ônus que se paga quando se faz um material a muitas mãos. (Entrevista 2, Especialista MEC).

Sobre os “acordos e disputas” a coordenadora da educação infantil relata que “a participação do MEC foi fundamental na elaboração dos kits, pois pôde garantir concepções pertinentes à área da educação evitando muitos equívocos”, mas, no nosso entendimento, o depoimento anterior também revela que existem margens para definir e negociar concepções.

Neste ponto, indicamos mais uma vez, divergências e discrepâncias sobre a implementação do programa *FBF*. No depoimento da representante de movimento social, observamos essas divergências, pois, para a depoente, o programa deveria estar sendo desenvolvido no Ministério de Desenvolvimento Social; “eu defenderia que o MDS comprasse o kit do



programa Família Fortalecida como uma referência para os CRAS<sup>134</sup> trabalharem com as famílias de crianças de zero a seis anos”. A depoente acrescenta que esse “tipo de programa deveria estar no MDS” e questiona: “por que não está lá?”.

De outra parte, a representante do MDS entrevistada destaca que o Ministério não se interessou pelo Programa: “a gente estava até pensando em distribuir esse material, e comprar mesmo o kit e distribuir no CRAS, mas não aconteceu” (Entrevista 11, Especialista do MDS).

A Representante do Movimento Social observa que o FBF não está no MDS porque eles não se identificam com esse tipo de programa, ou seja, “não é por nada que não está lá; não é à toa”. Com base nesses depoimentos verificamos uma relativa fragilidade do programa *Família Brasileira Fortalecida*, pois não houve uma acolhida no âmbito mais próximo da assistência social.

Os depoimentos apresentados até aqui são eivados de sentidos e significados e, portanto, ajudam na compreensão sobre a influência da atuação do UNICEF no campo da educação. Como já indicamos anteriormente “os documentos oficiais e os relatórios utilizam a linguagem com a finalidade de mobilizar pessoas em direção ao consenso social” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 437).

Sobre a intersecção do UNICEF e do programa FBF com a educação o depoimento abaixo defende os objetivos da Agência:

[...] Dentro da escola, a forma que nós estamos encontrando é fazer com que o professor entenda o papel dele junto com a família, uma vez que não adianta nada ter uma super escola, um centro de educação infantil, se quando a criança sai ela vai encontrar uma superfamília destrozada. Desse modo o que nós queremos é aproximar as famílias dos centros de educação infantil e queremos que os professores entendam e ajudem a qualificar os pais, ou seja, fortalecer as suas competências pelo professor da EI. Este é o trabalho que nós estamos fazendo com o MEC e possibilitando que os professores se qualifiquem. (Entrevista 8, Oficial de Programas, grifos nosso).

Chama a atenção a expressão “superfamília destrozada”. Seria essa a imagem de família pobre na qual se baseou a proposta? Em caso afirmativo,

---

<sup>134</sup> Uma das políticas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome é a implementação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Esse Centro é considerado a “porta” de entrada da família nas políticas de assistência.

será um *kit* com material impresso fator suficiente para agregar famílias “destroçadas”?

Nessa direção, Penn (2000) observa que poucos discordarão de que as famílias “pobres” e “destroçadas” precisam de programas sociais adequados, como também poucos não discordarão que o tipo de pobreza que afeta muitas crianças no mundo e suas famílias seja debilitante e prejudicial. No entanto, para a autora, essas questões podem e devem ser abordadas em todos os níveis, quer no primeiro mundo, quer no terceiro. Todavia, a autora alerta que a retórica das organizações internacionais sobre os programas para os primeiros anos de infância é enganadora e redencionista.

Essa indicação ganha destaque quando agregada ao discurso do UNICEF sobre educação das famílias, demonstrando que as políticas são retrabalhadas e aperfeiçoadas e, portanto, são um nexo de influências e interdependências como quer Ball.

De todo modo, os argumentos mobilizados pelo oficial do UNICEF procuram justificar o programa *Família Brasileira Fortalecida*. O oficial alega que “[...] essa é uma faixa etária que não se pode trabalhar só a educação, tem que trabalhar a questão da proteção, a questão da participação, a questão da saúde; essa é a forma que nós encontramos para trabalhar dentro dos centros de educação infantil” acrescenta o depoente.

Para exemplificar o caráter mobilizador da linguagem citamos o discurso da representante do UNICEF que afirma: “[...] garantir, proteger e respeitar os direitos da criança nos primeiros seis anos não é tarefa apenas dos governos e das organizações sociais”. Esse discurso busca mostrar que a responsabilidade é de todos; assim, podemos supor que esse discurso busca legitimar, através do consenso, outras práticas de atendimento às crianças pequenas, e também naturalizar a falta de equipamentos públicos para as crianças pequenas.

Voltando a essas questões, vejamos como a COEDI se posiciona:

[...] então eu acho que o UNICEF tem uma concepção de desenvolvimento complicada, mas eles vêm toda hora se predispondo a aprender. Tanto é que hoje o MEC tem uma parceria com o programa Família Brasileira Fortalecida do UNICEF. Em que sentido? A gente sofre muitas críticas, [...] mas

que história é essa do programa Família Brasileira Fortalecida agora na educação infantil?” (Entrevista 1b, COEDI).

Assim, a partir de discordâncias e contrapontos, presenciamos a acomodação do programa *Família Brasileira Fortalecida* no Programa Nacional de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) do MEC/COEDI, de formação inicial, que o MEC implementou na gestão do Ministro Tarso Genro, através do Departamento de Política Educacional, em parceria com estados e municípios por meio de uma ação denominada Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não Titulados da Educação Infantil. Este programa oferece a formação mínima exigida em lei – nível médio modalidade normal – aos professores em exercício na educação infantil.

Segundo o MEC o PROINFANTIL atende à meta nº 5 do Plano Nacional de Educação. O programa utiliza a estratégia de educação a distância com tutoria, incluindo a formação básica de nível médio e a específica de magistério da educação infantil. Participam desse programa professores que exercem a docência titular ou auxiliar em instituições de educação infantil, públicas e privadas, sem fins lucrativos, conveniadas ou não.

Os dados do MEC indicam que mais de 37 mil professores não possuem formação, mas atualmente são atendidos 1.700 professores no programa. Conforme planejamento do MEC para 2006, o programa *Família Brasileira Fortalecida* passou a “integrar o Programa PROINFANTIL, sendo implementado nos municípios participantes em 2006”. Dos 6 mil kits confeccionados pelo MEC através de recursos do Projeto UNESCO 914 BRA 1095, 3.705 kits serão distribuídos para as instituições em que atuam os cursistas do PROINFANTIL.

Para a representante de movimento social, essa acomodação do FBF no PROINFANTIL do MEC “é um absurdo”, e ela acrescenta que “colocar esse programa no meio do PROINFANTIL, eu discordo, eu até entendo que o governo tem que fazer essas relações com o UNICEF, eu até entendo que o Lula goste daquele tipo de material, só que o governo não podia comprar como um programa educacional” (Entrevista 14, Representante de Movimento Social).

A coordenadora do MEC reconhece o problema: “[...] a gente foi muito criticado por usar o *kit* [...] vocês estão querendo fazer o “*Educa a tu Hijo*”, acrescenta a coordenadora [...]”. Defendendo a decisão, a entrevistada argumenta que “[...] é fundamental, quanto menos ações pulverizadas tivermos, mais vamos poder criar um guarda chuva de ações e mais fortes elas ficam”. Desse modo para o MEC:

[...] a idéia é tentar trazer tudo para o PROINFANTIL. Porque a idéia do PROINFANTIL é formação inicial [...] só que é uma formação inicial especial, porque ela parece uma formação continuada, mas ela é em serviço e a estrutura do programa considerou muito e considera muito a prática e o conhecimento que o professor tem [...] (Entrevista 1b, COEDI).

A depoente do MEC relata sobre o uso do material junto ao programa de formação do MEC e acrescenta que “a idéia é também, através do PROINFANTIL poder trabalhar com essas instituições que têm cursistas no programa” [...]. Segundo a depoente o “*kit Família Brasileira Fortalecida* foi incluído como mais um material que podia ser usado na formação dos tutores que são as pessoas que efetivamente estão perto dos cursistas para que eles possam trabalhar [...]”. Assim registra a coordenadora “a possibilidade de uso desse material é na instituição [...] então é o kit da instituição que visa [...] também fortalecer a parceria da instituição com a família e vice-versa”.

Os depoimentos destacados são exemplares para revelar as contradições no processo de inserção do FBF no PROINFANTIL. Inicialmente o programa FBF foi implementado através de um “Projeto piloto” desenvolvido em três estados e um município nos anos de 2005 e 2006. Segundo o relatório analisado, o projeto piloto foi desenvolvido em parceria entre MEC, UNICEF e Secretarias Estaduais e Municipais de educação. Desse modo, o MEC, em cooperação técnica com o UNICEF, e na perspectiva do regime de colaboração, firmou parceria com os estados do Ceará, da Paraíba, do Piauí e com o município de Manaus. Além disso, foram desenvolvidos cursos de formação dos técnicos para trabalharem junto às secretarias e instituições de educação infantil.

Sobre essa questão da relação com a família, a coordenadora do MEC acrescenta que “a idéia não era dar a responsabilidade da educação das crianças para a família. Quando o MEC fez essa parceria, era para fortalecê-

la com a família e a escola, porque principalmente na educação infantil essa parceria precisa existir”.

De outra parte, a pesquisadora entrevistada sinaliza que “educação de família” é diferente de “interação com a família”. Nesse sentido, a depoente observa: “educação da família ninguém é contra nos espaços institucionais de educação da família”, mas alerta para o fato de que “[...] muitas vezes no bojo de programas de educação das famílias não se está pensando em qualquer família, mas se está pensando em família pobre e numa concepção de família pobre “anômica”<sup>135</sup>.

De igual modo, a depoente acrescenta que “[...] a tônica observada nas propostas das organizações multilaterais para países de terceiro mundo é que a educação da família substitui a educação infantil”, e questiona “como é que esses programas vêm?”, a depoente responde questionando que “eles vêm como uma proposta complementar e, no caso brasileiro, qual é a instância qual é o setor administrativo que é responsável por isso?”. A própria depoente responde novamente mostrando que “a educação não seria o setor responsável por isso a responsável seria a assistência social” (Entrevista 15, Pesquisadora na área).

Sinalizamos, portanto que há indícios de que essa agenda faz parte de um movimento mais amplo que não aceita que a “creche” se coloque em plano de igualdade com o estatuto da pré-escola. Da mesma maneira, observamos que o processo de acomodação do programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF evidencia como as dinâmicas sociais vão moldando a agenda política do Estado e que as diferentes e complexas articulações de interesse presente nas diversas esferas limitam os poderes do Estado. Nos termos de Dale o estado é agente e objeto de regulação (DALE apud VILARINHO, 2004, p. 229).

Enfim finalizamos esse capítulo indicando como Ball (2001) que as políticas de educação nacional não são em sua totalidade, uma transposição da agenda educacional global ou que os Estados-nação perderam o controle total sobre as decisões de políticas, decisões estas tomadas dentro da lógica do mercado global. A educação tem um conjunto complexo de relações como

---

<sup>135</sup> Segundo Rosemberg “anômica” é um conceito patológico da Sociologia.

e no seio dos processos de globalização. O autor indica ainda que existe um processo de convergência das políticas educativas e de bem-estar social em países que nesse campo, têm história bastante distintas. Essa indicação reforça a presença de uma “*concertación*” global no campo das políticas.

### 5.3. EDUCAÇÃO DE FAMÍLIAS: UMA “NOVA-VELHA” ONDA

Nossa tese vem mostrando que o UNICEF influencia e enfraquece a concepção de educação infantil preconizada na legislação brasileira, principalmente no caso da creche. Vem mostrando também que o Ministério da Educação, ao aceitar a proposta do programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF, procede a uma acomodação, inserindo esse material em um programa de formação que deriva diretamente da própria legislação educacional. É contraditório, mas objetivamente foi isso que identificamos.

De igual modo, mostramos as contradições e acomodações que possibilitaram que programas de apoio à família integrassem a política educacional do MEC no período Lula, e também que isso faz parte de um movimento mais amplo que não aceita que a creche se coloque em plano de igualdade com o estatuto da pré-escola, substituindo-a por apoio às famílias e, mais ainda, às famílias pobres.

Da mesma forma, observamos que a ênfase no apoio às famílias parece uma “nova-velha” onda que surge com muita influência, pois essa concepção não está presente só no discurso do UNICEF, mas também no da UNESCO e nas metas acordadas entre as agências internacionais e incorporadas pelos respectivos governos. De outra parte, percebemos que essa mediação também ocorre entre o global e o local, como é o exemplo do programa Bolsa Escola, que inspirou e inspira iniciativas e programas em diversos países do mundo com o apoio de organizações governamentais e agências internacionais. Todavia esses programas são recontextualizados nos contextos nacionais específicos.

Já dissemos que na esfera governamental essas orientações também são assumidas na perspectiva de uma agenda global. Tomemos como exemplo a X e a XI *Cumbre Iberoamericana* de Chefes Estado e de Ministros

de Educação realizada em 2000 e 2001<sup>136</sup> que ratificaram as indicações já contidas na Conferência de *Educação para Todos*, no Fórum de Dakar e na Sessão Especial da ONU em Favor da Infância. Em 2002 os Ministros de Educação “reconhecem às famílias o seu papel de espaço educativo primordial, primeiro e insubstituível, e assumem o compromisso de promover ações que tendam ao seu fortalecimento e a formação de pais e mães como agentes educadores responsáveis” (OEI, 2002, apud CAMPOS; CAMPOS, 2006).

Isso posto, buscaremos nessa seção, apresentar uma análise do programa *Família Brasileira Fortalecida*, abordando de forma mais específica as concepções que orientam o material ilustrativo. Para contribuir com essa análise, tomaremos como base alguns estudos<sup>137</sup> que analisam as políticas sociais e educacionais tanto em nível internacional como local.

Já assinalamos, como Ball e Bowe (1992), que os textos de políticas terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores. Assim, os textos são produtos de múltiplas influências e agendas, e sua formulação envolve intenções, negociações e disputas dentro do Estado e dentro do processo de formulação de políticas. No entanto, nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas, como veremos mais adiante (BALL; BOWE apud MAINARDES, 2006, p. 53).

Em estudo sobre o tema, Campos e Miotto<sup>138</sup> (2003) mostram que nos sistemas de proteção social, tanto em termos dos dispositivos legais como em termos operacionais, a família é tratada sob diferentes parâmetros, especialmente na política de assistência social. No Brasil, segundo as

---

<sup>136</sup> [...] En la XI Cumbre Iberoamericana (Lima, octubre 2001), los Ministros/as y Responsables de la Infancia y la Adolescencia en los países iberoamericanos adoptaron la Declaración de Lima, con una Agenda y un Plan de Acción Iberoamericano por la Infancia, el cual incluye 18 metas y 89 acciones estratégicas en diversos ámbitos: educación, salud, nutrición, protección y bienestar general de la infancia (entendiendo “niño” como lo entiende la Convención sobre los Derechos del Niño, una edad comprendida entre 0 y 18 años). Esta agenda sirvió como documento base para la redacción de la declaración “Un Mundo Apropiado para los Niños”, adoptada en la Sesión Especial en Favor de la Infancia (Nueva York, mayo 2002), y también con el fin de evaluar el progreso alcanzado respecto a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia realizada en 1990, también en Nueva York. CEPAL y UNICEF quedaron encargados de calcular los costos de las metas de este Plan. (Torres, 2004).

<sup>137</sup> CAMPOS, MIOTO, 2003; OLIVEIRA, 2000; KLEIN, 2005; ROSEMBERG, 1994, 2000, 2006; CAMPOS M. M., 2003; CAMPOS, CAMPOS 2006; CAMPOS R., 2006.

autoras, há uma orientação eminentemente “familista” que vem se fazendo presente através de um discurso de recuperação de valores ético-morais, que



“participação”. Nesse contexto, ainda segundo as autoras, as famílias são merecedoras de ajuda para não falharem na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros.

Tomemos como exemplo o já citado documento da UNESCO sobre a participação das famílias na educação infantil. Esse documento relata experiências de vários países da América Latina e, ao mapear conceitos e experiências de outros países, mostra que sob as mesmas possibilidades se escondem perspectivas muito diferentes de “participação”. Como já dissemos, nesse documento também se reafirma a correlação positiva entre ambiência familiar e desenvolvimento escolar posterior.

O documento exemplifica experiências desenvolvidas em vários países da América Latina sobre a concepção de gestão democrática, a gestão de equipamentos públicos, a participação dos cidadãos no custeio de programas, seja com recursos ou trabalho voluntário, ou na oferta de serviços tipo “creche domiciliar” ou como alunos de educação de pais, etc. Essas experiências são evidenciadas como “exemplos exitosos” nas quais a participação dos pais tem um papel importante e fundamental. Contudo, na nossa perspectiva, essas experiências mostram concepções que mobilizam conceitos muito diferentes entre si, sendo que essa “nova-velha” onda incorpora todas as iniciativas na lógica da “participação das famílias”.

Para Campos e Campos (2006) a difusão de experiências ditas “exemplares” (boas experiências ou experiências exitosas) que articulam os diferentes “locais” produzem um sentido de generalidade, de universalidade e, por esse movimento de legitimidade, apagam a ideologia nelas contida, atingindo assim um *status* de senso comum.

Desse modo, consideramos que as recomendações da UNESCO para a América Latina reavivam programas de baixo custo que usam mão-de-obra dos pais, principalmente mães, e que têm um caráter “catequizador”, escamoteado por uma concepção de que os pais são competentes como educadores, mas precisam fortalecer suas capacidades. A nosso ver, esse documento evidencia o contexto em que o programa Família Brasileira Fortalecida foi elaborado, pois como já vimos, esse programa faz parte de uma pauta internacional do UNICEF.

Sobre a origem de programas “familistas” o trecho é ilustrativo dessa questão:

A leitura do histórico da atuação do UNICEF na América Latina e no Caribe, na área do atendimento educacional infantil [...] mostra que um requisito que geralmente estava presente na eleição do programa que era apoiado: a vinculação com a família. Ou seja, não lhe interessava um programa de creche ou pré-escola formal, mas correspondia a seu objetivo atender à criança com a família – na família ou em outro local, mas de maneira que a família fosse, também, beneficiada. (Entrevista 6, Consultor do UNICEF).

Portanto, presenciamos um conjunto de orientações, iniciativas e programas de “apoio às famílias”, ou melhor, às “famílias pobres” como também constatamos que o programa *Família Brasileira Fortalecida* aborda “educação de família”, o que parece reforçar a idéia de que a educação dos seus membros possa ser utilizada como estratégia para o provimento não formal da educação infantil. De igual modo, para Rocha, Campos e Campos (2007) a educação tem adquirido cada vez maior relevância nas políticas sociais, sob justificativas pautadas na relação proclamada entre maior escolaridade e menor pobreza.

De outra parte, presenciamos também grandes investimentos com formação de equipes técnicas, organização de seminários e elaboração de materiais sofisticados que resultam em políticas “assistencialistas” fragmentadas e descontínuas, mas que seguem as orientações dos diversos documentos das organizações internacionais citados ao longo deste estudo.

Nessa direção, Rosemberg (2002) observa que as agências internacionais dispõem de orçamento e meios para a realização de pesquisas e estudos, desproporcionais quando comparados aos institutos nacionais, que privilegiam o empírico, são competentes no estabelecimento de cenários e ganham nessas instituições e nos governos nacionais posição de destaque, dificultando assim um diálogo interdisciplinar (ROSEMBERG, 2002, p.29).

Como já dissemos anteriormente, o programa *Família Brasileira Fortalecida* não se restringe aos livretos ilustrativos; ele abrange outras dimensões além do desenvolvimento das competências familiares, ou seja, envolve uma dimensão ideológica e uma dimensão política. Todavia, no nosso entendimento, a operacionalização de programas que buscam

fortalecer competências das famílias, como o FBF, se distanciam tanto da perspectiva do direito como do parâmetro das necessidades sociais.

O estudo de Klein (2005) mostra que contemporaneamente os diversos programas sociais de apoio às famílias buscam evidenciar a importância que o envolvimento das mães tem para a sociedade. Cristovam Buarque defende que no programa Bolsa Escola “[...] são as mães que deverão comprovar o comparecimento de seus filhos em programas de vacinação e outros serviços públicos de prevenção da saúde infantil e materna”, assim o trabalho delas produzirá uma série de efeitos sociais determinantes. (BUARQUE, apud KLEIN, 2005, p.225).

Para Klein as ações desenvolvidas pelo programa Bolsa Escola Federal<sup>139</sup> “[...] incorporam procedimentos didáticos, visando esclarecer, informar e estabelecer ações que deverão ser cumpridas, passo a passo, construindo de forma contínua e gradual uma espécie de currículo – que engloba um extenso conjunto de orientações em que as mulheres-mães são posicionadas como sujeitos a serem ensinados”. (KLEIN, 2005, p.224).

O programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF denominado pelo MEC de *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* também pode ser considerado um programa social de apoio às famílias. Como vimos, esse programa busca fortalecer a família evidenciando seu envolvimento, principalmente o das mães, no auxílio ao desenvolvimento integral de meninos e meninas de zero a seis anos. Para o MEC o foco do programa é fortalecer a parceria entre a instituição de educação infantil e as famílias, nas distintas funções que exercem. Assim, o material é destinado às instituições tanto para o trabalho junto às famílias quanto para formação continuada dos professores (MEC, 2005b).

O material, denominado *kit*, é composto por cinco álbuns seriados e ilustrativos, cada qual designado a uma etapa do desenvolvimento infantil. A estrutura dos álbuns seriados é apresentada através de uma “arquitetura textual” que, segundo Campos e Campos (2006), é articulada a partir de

---

<sup>139</sup> Como já dissemos, o Programa Nacional Bolsa Escola, que no Governo Lula passou a fazer parte do Bolsa Família, junto com outros programas, a chamada Rede de Proteção Social, instituída no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tais programas têm como foco principal o combate à pobreza e à exclusão social; e a educação neles é

diferentes elementos – textos ilustrativos, com diferentes tipos de letras, fundo colorido, imagens ilustrativas, pequenos boxes, rodapé destacados – que servem para compor uma imagem de “texto dinâmico” que é ágil em suas formas de comunicação. Isso é reforçado pela linguagem utilizada, bastante simplificada e direta, e que, por sua vez, sugere um tom de intimidade com seus interlocutores (CAMPOS; CAMPOS, 2006, p. 11).

Ao analisar a gramática do material, as autoras advertem para o tom prescritivo e normativo que acompanha todos os álbuns seriados. Nesse sentido, elas identificaram a utilização constante de verbos prescritivos e constataram que a força argumentativa do texto parece residir justamente nessa combinação de prescrição e de aconselhamento e, sobretudo, de legitimidade que o discurso científico lhe empresta (CAMPOS; CAMPOS, 2006, p. 8-9).

Assim como no programa Bolsa Escola os discursos constitutivos desses materiais expressam-se na fala de médicos, assistentes sociais e especialistas em educação e constituem uma base material sobre a qual e a partir da qual se dissemina o papel da família, especialmente das mães. As representações veiculadas nesses materiais, tanto do programa Família

tentativa de universalizar as representações de maternidade no âmbito desse programa pode ser pensada como estratégia que busca fixar nas mulheres beneficiárias certas características, atributos e funções específicas, que deveriam ser extensivas a todas as mulheres”. O mesmo podemos dizer das imagens veiculadas nos álbuns do FBF, que buscam construir uma homogeneidade universal de família e generalizar comportamentos e práticas sociais.

Os materiais são organizados de forma didática, e segundo Campos e Campos (2006), se aproximam da forma de manuais de orientação. Para as autoras “[...] a apresentação de caracterizações ou explicações acerca do desenvolvimento da criança pretende fornecer informações de caráter científico apoiadas em teorias psicológicas não referenciadas, mas que parecem ter o objetivo de legitimar as recomendações sobre as relações entre as crianças e suas famílias”.

O depoimento do Consultor do UNICEF confirma a indicação sobre o uso do material “trata-se de um conjunto de materiais ilustrativos para os visitantes domiciliares [...] usarem em suas conversas com a família sobre a criança, desde a concepção até o sexto ano de vida, em todas as áreas do seu desenvolvimento” (Entrevista 6, Consultor do UNICEF).

De igual modo Klein (2005) mostra que:

[...] as teorias psicológicas do desenvolvimento desempenham e desempenham um importante papel nas representações maternas quanto ao quanto ao desenvolvimento “sadio” das crianças. Assim tais teorias contribuíram para a construção das relações entre mãe-filho, principalmente no que se refere as questões que envolvem saúde, doença ou sucesso e fracasso escolar. (KLEIN, 2005, p. 226).

Nessa direção, observamos, como Campos e Campos (2006), que o material do FBF desconsidera que o desenvolvimento da criança ocorre em contextos sócio-culturais concretos, orientados por necessidades historicamente construídas, condições nas quais a criança se constrói nas e pelas, relações como sujeito sócio-cultural. O programa reforça explicações simplistas e lineares sobre a relação entre a atividade infantil e as bases biológicas de seu desenvolvimento. (CAMPOS; CAMPOS, 2006, p. 11).

À luz das análises empreendidas, percebemos no conjunto dos álbuns ilustrativos um “tom moralista” e “catequizador” empregado no tratamento às famílias e às suas crianças. Encontramos ainda, ao longo dos álbuns, indicações que reafirmam crenças do senso comum naturalizando as relações sociais e as importantes mediações que deveriam propiciar o desenvolvimento e aprendizagem entre adultos e crianças.

Enfim, o programa *Família Brasileira Fortalecida* como também as diversas iniciativas registradas nesta pesquisa, que buscam orientar as políticas de atendimento e cuidado às crianças se constituem “numa forma de institucionalizar uma determinada ordem de organização familiar”.

Para Rocha, Campos e Campos (2007) as indicações abaixo constituem-se nos principais eixos dos projetos que orientam programas como o FBF:

[...] a idéia da moralização e da disciplinarização das classes pobres, retomando e reforçando idéias, já largamente combatidas no campo da educação e que, no final, nunca promovem a proclamada equidade social. Pelo contrário, sob a égide das políticas afirmativas, as propostas incentivadas nos projetos em ação hoje na América Latina e Caribe, restringem novamente o direito daqueles que histórica e sistematicamente vêm sofrendo injustiças, de freqüentar programas integrais e de qualidade. (ROCHA; CAMPOS; CAMPOS, 2007).

“Soma-se a este fato que, a freqüente instabilidade de programas dessa ordem acaba por dificultar a construção de uma política nacional para educação infantil” (ROCHA; CAMPOS; CAMPOS, 2007). Todavia, é importante registrar que “os documentos de política educacional são eivados de contradições e trazem no seu bojo tensões, fraturas e hiatos”, contudo, registramos que as “desigualdades sociais” presentes na realidade brasileira necessitam um outro olhar “sobre e sob” às políticas públicas para as crianças pequenas e suas famílias, as quais precisam de políticas que garantam seu direito à educação pública e gratuita.

#### 5.4 AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO - AGENDA GLOBAL X AGENDA LOCAL

O presente estudo não buscou tão-somente analisar uma política educativa, mas um conjunto de políticas e práticas que vem configurando a educação infantil brasileira no primeiro período do governo Lula. Até o

presente momento identificamos como o discurso do UNICEF legitima seu protagonismo na área da infância e sua educação. Apresentamos os diversos programas e ações que vêm sendo desenvolvidos com as crianças de zero a seis anos, tanto na esfera governamental, quanto não-governamental. E, finalmente, evidenciamos que o programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil*, desenvolvido pelo MEC, representa, no nosso entendimento, descontinuidades e rupturas da política nacional.

Conforme indicamos ao longo do estudo, a agenda global para educação infantil vem se estruturando através de documentos, relatórios, acordos, nos quais a comunidade internacional assume uma série de compromissos e estratégias com relação à infância. Desse modo, a interação do Estado brasileiro com a agência de cooperação internacional UNICEF tem se intensificado através da perspectiva de uma *agenda globalmente estruturada para educação*, uma vez que o Brasil também vem assumindo uma série de compromissos com relação a esta agenda global.

Para implementar esses compromissos e metas, os países passaram a implementar planos nacionais de desenvolvimento. Na área da infância identificamos o Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (PPACA) como o principal documento que congrega as metas internacionais.

O Plano Presidente Amigo da Criança (PPACA) 2004/2007 foi elaborado com base no termo Presidente Amigo da Criança, iniciativa da Fundação Abrinq<sup>140</sup> em sintonia com a *Agenda do Milênio*, que são orientações da ONU produzidas numa perspectiva de governação global, e que por sua vez é monitorada pela Rede Amiga da Criança, composta de diversas organizações da sociedade civil, dentre as quais destacamos a Fundação Abrinq e o UNICEF.

---

<sup>140</sup> A Fundação Abrinq, instituição sem fins lucrativos, foi criada há 15 anos por um grupo de empresários com o objetivo de mobilizar a sociedade para questões relacionadas aos direitos da infância e da juventude. Pautada pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança (ONU, 1989), Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Fundação atua para que crianças e adolescentes tenham direito a viver com dignidade, respeito e liberdade. Ou seja, com saúde, alimentação adequada, educação de qualidade, acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à profissionalização. Os programas e projetos da Fundação são divididos em três eixos: Área de Direito à Educação, Área de Direito à Proteção Especial e Área de Direito à Proteção Integral. Disponível em: [www.fundabrinq.org.br](http://www.fundabrinq.org.br). Acesso em 20/10/2006.

Torres (2004) lembra que cada novo plano, iniciativa ou mandato vem sobrepor-se ao anterior, em alguns casos ratificando as metas em outros reduzindo-as ou ampliando-as. Cada novo plano ou iniciativa conta com seus próprios diagnósticos, informes, pressupostos, cronogramas, programas e projetos. A pesquisadora assinala que um novo plano também vai gerando “*sociedades civiles*”, ou seja, organismos da sociedade civil que se articulam desde a colaboração ou crítica, gerando também uma trama paralela de plano e iniciativas da sociedade civil, em escala mundial, hemisférica, regional ou nacional.

Assim, importa observar como essas influências externas vão determinar ou não políticas e programas para educação infantil. Como já assinalamos, as influências externas não se exercem de modo uniforme, unidirecional e consensual. A presença das organizações internacionais depende da capacidade de resistência que caracteriza os governos locais. Com relação à capacidade de resistência, a coordenadora de educação infantil do MEC destaca que as influências externas não interferem diretamente na política educativa brasileira; para ela, o governo “tem conseguido na COEDI, pautar muito mais os organismos internacionais do que eles a coordenação” (Entrevista 1b, COEDI).

Como já assinalado, essa forma global de atuação (influência externa) surge com maior intensidade a partir da Conferência de *Educação para Todos*, realizada em Jomtien, em 1990. A mediação do UNICEF pode ser exemplificada no depoimento abaixo:

O UNICEF mundialmente foi um dos líderes da Conferência de Jomtien realizada na Tailândia, e no Brasil foi quem liderou o processo. Eu participei da Conferência preparatória de Quito, para América Latina e Caribe, preparando para a Conferência de Jomtien. Os direitos das crianças estavam no bojo no Brasil, mas em muitos países não. [...] Aqui tem duas coisas, quando o Brasil fez a Constituição nova em 1988 já estava no debate acompanhando a discussão mundial. Para se chegar a uma Convenção Mundial vai muito tempo, uns 10 anos para negociar e o Brasil foi rápido e saiu na frente [...] (Entrevista 5, Consultor UNICEF).

Durante a década de 1990, atuando numa perspectiva global, a Educação para Todos serviu de marco para estruturar políticas educativas no mundo inteiro, principalmente em educação básica. Dessa forma, sob a



coordenação da UNESCO, o Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos (EFA Fórum) realizou uma série de reuniões regionais e globais, para avaliar o andamento do Programa<sup>141</sup> (TORRES, 2001, p. 8).

No entanto, Torres destaca que a visão ampliada e a própria adoção do conceito “educação básica” foram resultado de um complexo processo de discussão e negociação entre as quatro agências que impulsionaram a *Educação para Todos*, sendo que:

[...] a UNESCO advogou uma compreensão ampla do educativo e, particularmente, a inclusão da alfabetização e da educação de adultos; o UNICEF defendeu o desenvolvimento infantil e a educação inicial dentro do conceito de educação básica, assim como - juntamente com a UNESCO – a necessidade de flexibilizar e diversificar a oferta educativa, incluindo variantes não formais, diferente das variantes convencionais; o Banco Mundial<sup>142</sup> propôs focalizar a Educação para Todos no sistema escolar e na educação primária; e o PNUD não defendeu uma posição clara a esse respeito. (TORRES, 2001, p. 15).

Dessa forma, podemos identificar que a partir de Jomtien a mediação do UNICEF com os países auxiliados vem se caracterizando por compromissos globais assumidos na Conferência. Para tanto, o UNICEF criou categorias e metas próprias para avaliar o andamento da Educação para Todos, coerentes com as metas da Cúpula Mundial para Infância e com a Convenção dos Direitos da Criança. Como já destacamos anteriormente, essas metas passaram a fazer parte dos Planos Nacionais de Ação que o UNICEF desenvolveu em cada país, confirmando a perspectiva de uma *agenda globalmente estruturada para educação*.

Dale pressupõe a presença de uma agenda comum, construída em função das necessidades de preservação da acumulação de capital e da

---

<sup>141</sup> Em relação aos compromissos financeiros dos sócios de Jomtien: o Banco Mundial havia duplicado seus empréstimos para educação básica (de US\$ 500 milhões em 1990 para US\$ 1 bilhão em 1993), assim como o PNUD (dois terços de seus programas para 1992-96 incluíam educação básica); o UNICEF avançava lentamente em seu compromisso de destinar 25% de seu orçamento para educação básica em 2000; a UNESCO, que não é uma agência de financiamento, havia expandido e dado prioridade a suas atividades de alfabetização e educação básica (TORRES, 2001).

<sup>142</sup> Nesse período as organizações internacionais pouco atuavam na educação infantil brasileira [...] a UNESCO orientava sua ação mais para África, o UNICEF dava visibilidade a novos temas, como meninos de rua e prostituição infanto-juvenil, e no campo da Educação Infantil latino-americana, sua atuação voltou-se para Cuba, e a educação ainda não se constituía prioridade para o BM. O Banco Mundial retomou praticamente sem alteração, modelos de atendimento não-formal apoiados em investimento público reduzido e no custeio (direto ou indireto) pela comunidade como haviam propugnado UNESCO e UNICEF em década anteriores (ROSEMBERG, 2002, p.49).

expansão do sistema capitalista, porém, isso não significa discursos homogêneos ou de orientações únicas; trata-se de afirmar a presença de “guiões” que são interpretados e respondidos diferenciadamente pelos Estados (CAMPOS, R., 2006, p.10).

Assim, partimos do suposto de que há uma consertação de ações e que essas ações não são iguais e não são homogêneas. No caso da educação infantil as ações/reações são diversas, tendo em vista a multiplicidade histórica da área e do próprio atendimento à criança pequena que nunca foi homogêneo em nenhum lugar do mundo. Essas ações podem ser coordenadas e programadas globalmente, mas nos países em desenvolvimento e/ou periféricos parece assumir um caráter diferenciado.

Nessa perspectiva observamos uma agenda global dos organismos internacionais<sup>143</sup>, entretanto, cada organismo tem a sua particularidade e seu protagonismo<sup>144</sup>. Mas é preciso lembrar, como Dale, que os organismos não podem se considerados a-historicamente uma vez que essas agências são criações dos próprios Estados.

Todavia, precisamos considerar a diversidade dos Estados no sistema capitalista, ou seja, o que há de comum nessa diversidade é a agenda globalmente estruturada. Dito de outro modo, a maior parte dos países diferenciadamente tem como horizonte manter as condições do sistema além de produzir e reproduzir as condições necessárias para isso (CAMPOS, R., 2006).

Ao identificar a existência de um plano normativo para infância global, verificamos, portanto, a presença de “guiões” que são informados pela Agenda do Milênio. A *Agenda do Milênio* contém os compromissos assumidos na *Declaração do Milênio* e no documento *Um mundo para as crianças da ONU*. Note-se que o UNICEF indica que no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, reflete o conteúdo da Convenção, bem

---

<sup>143</sup> No interior das organizações internacionais também estão presentes conflitos e tensões, as quais envolvem dimensões de poder. É interessante pensar na perspectiva de que algumas temáticas são ponto de divergência conceitual, revelando que os efeitos dessas discussões se apresentam diversos e multifacetados.

<sup>144</sup> Teodoro (2005) destaca que no projeto desenvolvimentista a assistência técnica das organizações internacionais era procurada pelas autoridades nacionais para o desenvolvimento de uma questão nacional; no projeto de globalização, a *agenda globalmente estruturada* faz-se através de uma questão progressivamente global, uma vez que os países vêm assumindo metas e compromissos fixados globalmente.



influência é “*hard*”. As análises realizadas permitem afirmar que no plano normativo a influência das organizações internacionais é bastante acentuada ainda que seja no *contexto de influência*.

Por sua vez, essa influência não tem sido traduzida de forma homogênea, assim como as agendas locais também não são homogêneas. Dito de outra forma, as agendas locais guardam em si as particularidades históricas vinculadas às capacidades de adesão, confronto, resistência ou negociação (CAMPOS, R. 2006, p, 35). Portanto, o discurso do MEC indica uma capacidade de resistência e negociação em relação às orientações internacionais.

Tomemos como exemplo a elaboração do Plano Presidente Amigo da Criança. Em 2002 a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente apresentou aos candidatos à Presidência da República metas e objetivos consolidados no termo Presidente Amigo da Criança. As bases desse termo são os objetivos estabelecidos pela *Cúpula do Milênio* que contem as *Metas do Milênio* que devem ser alcançadas até 2015 por todos os países signatários da ONU.

Salientamos que o referido termo foi gestado no interior da sociedade civil e das organizações não-governamentais e previa um prazo de 6 meses após a posse do Presidente eleito para que fosse elaborado um Plano de Ação tendo como referência as Metas estabelecidas na Sessão Especial pela Criança na ONU. Assim o Plano de Ação denominado Plano Presidente Amigo da Criança 2004/2007 foi elaborado a partir do termo Compromisso Presidente Amigo da Criança, assinado em 2002 pelo então candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva. Indicamos, portanto, que a agenda global para infância se reflete no Plano Presidente Amigo da Criança (PPACA) conforme o trecho abaixo:

O Brasil estabeleceu compromissos para investir em educação infantil, como assumiu ao ratificar o documento Um mundo para as crianças, das Nações Unidas (ONU, 2002). O relatório define as ações necessárias para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em relação a crianças e adolescentes. Diante do compromisso internacional, o documento Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no início do mandato, estabeleceu a melhoria e o crescimento da educação infantil como uma de suas ações. A meta é aumentar o atendimento de meninas e meninos de até 6 anos em

creches e pré-escolas para 65% das crianças até 2007 (UNICEF, 2006a).

Com o objetivo de implementar esses compromissos, a primeira meta da Conferência de Educação para Todos, assumida coletivamente pelo Brasil e outros 163 países-membros da UNESCO<sup>145</sup> no Marco de Ação de Dacar (2000), é reiterada no documento da ONU, com o também é a principal meta do PPACA relacionada à educação das crianças pequenas: “[...] expandir e aperfeiçoar o cuidado e a educação na primeira infância principalmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas”<sup>146</sup>.

Precisamos lembrar que os textos e contextos da política dão margem a interpretações e reinterpretações. Para isso, consideramos que os textos são freqüentemente contraditórios, e, portanto, eles foram lidos e analisados em relação ao tempo e particular contexto em que foram produzidos, como lembram Shiroma, Campos e Garcia (2005).

Da mesma forma, podemos supor que a agenda dos organismos internacionais pode impactar de forma diferenciada os países desenvolvidos e menos desenvolvidos. Já assinalamos que no caso dos países periféricos e semiperiféricos há uma imposição pura e simples das organizações; por isso, encontramos programas e políticas mais “violentamente” neoliberais nos países mais pobres.

Como já dissemos, as políticas de educação infantil dos países subdesenvolvidos têm sido fortemente influenciadas por modelos ditos “não formais” a baixo investimento público, propugnados por organismos multilaterais. No Brasil nos anos 1970 essa influência proveio da UNESCO e UNICEF e a partir dos anos 1990 a maior influência provém do Banco Mundial (ROSEMBERG, 2002, p.29).

---

<sup>145</sup> Considerando a importância da educação e cuidado na primeira infância como meta fundamental da *Educação para Todos*, a UNESCO vem empreendendo o esforço especial de cooperação internacional nesse campo. No Brasil, tem apoiado e prestado colaboração nas ações empreendidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, apoiando e realizando debates, estudos e produzindo publicações sobre temas de interesse na área. Ver UNESCO (2005).

<sup>146</sup> Tanto os governos nacionais como as organizações internacionais indicam: [...] a necessidade urgente de expansão do atendimento, principalmente às crianças das camadas pobres, consideradas pelas agências e governos como populações em situação de risco, vem se tornando justificativa para a implantação de muitas políticas compensatórias que propõem programas descentralizados de baixo custo (ROSSETTI-FERREIRA et al, 2002, p.69).

Ainda segundo a autora, os recursos do Banco Mundial para educação infantil na América Latina podem ser observados seguindo duas linhas de ação: uma para o atendimento ao pré-escolar associado ao ensino fundamental e de caráter preparatório à escolaridade obrigatória, e outra destinada às crianças pequenas, geralmente denominada “desenvolvimento infantil”, expressão que tanto pode significar uma ampliação do enfoque para saúde, nutrição, além de educação, quanto o privilegiamento de modelos “não-formais” de atendimento à criança pequena (CAMPOS; CAMPOS, 2006; ROSEMBERG, 2002).

Importa observar que por sua amplitude e polissemia o termo “desenvolvimento infantil” pode significar formas precarizadas de atendimento à infância. Essa indicação ganha destaque, pois esse termo não se vincula necessariamente aos modelos formais de intervenção. Nessa direção, muitos autores<sup>147</sup> alertam que ao tratar da educação de crianças pequenas nos países em desenvolvimento, as agências internacionais, mais especificamente o Banco Mundial, UNESCO e UNICEF, reduzem a educação das crianças pequenas às dimensões de cuidado, proteção e assistência (CAMPOS; CAMPOS 2006; ROSEMBERG, 2002, 2006).

Campos e Campos indicam que o privilegiamento dessa segunda linha de ação pelo Banco Mundial repercutiu fortemente tanto na indução de programas, como também na produção de documentos de orientações por outros organismos tais como a UNESCO e o UNICEF, para a América Latina e Caribe.

Agregamos a esses documentos e marcos os compromissos assumidos na Sessão Especial pela Criança da ONU que resultou no documento *Um mundo para as crianças*. Conforme já indicamos, esses compromissos formaram o documento governamental Plano Presidente Amigo da Criança 2004/2007. Assim, identificamos que agenda da infância tem sido influenciada por processos globais, tendo o UNICEF se constituído o principal protagonista na área, uma vez que essa Agência produz formas de intervenção e formas de controle e monitoramento sobre a infância.

---

<sup>147</sup> Rosemberg, 2003; Rossetti-Ferreira et al, 2002; Campos, R., 2006.

Relembramos que o documento *Um mundo para as crianças* agrega as metas das Nações Unidas para o milênio, quais sejam: Promovendo Vidas Saudáveis; Promovendo Educação de Qualidade; Proteção Contra Abuso, Exploração e Violência; e Combatendo o HIV/AIDS. Assim, verificamos que a meta Promover Educação de Qualidade ratifica as indicações já contidas na Declaração de Jomtien (1990) e no Fórum de Dakar (2000). Todos esses marcos, compromissos e documentos evidenciam que o tema da primeira infância vem recebendo destaque na contemporaneidade.

Dessa forma, a educação infantil pode ser considerada como meio para se alcançar maior equidade social, como também condição para percursos escolares exitosos. Penn (2002) destaca que a primeira infância é vista como momento privilegiado para intervenção, porque as crianças pequenas são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa. Como já dissemos, a idéia de que o cérebro se desenvolve com mais intensidade nos primeiros anos de vida justifica a positividade de programas que visam ao desenvolvimento cerebral (PENN, 2002, p.9).

Na nossa perspectiva esses argumentos são reducionistas, pois há uma inversão da compreensão dessa questão. O discurso preconizado na Conferência de Educação para Todos e no Fórum de Dakar mobiliza, no caso da educação infantil, a atenção para as famílias pobres e vulnerabilizadas assim como também para o desenvolvimento infantil. Assim, destacamos que o foco “educação e cuidado” tem sido substituído pelo binômio “atenção e cuidado”. Esse binômio parece possibilitar a acomodação de outras práticas sociais e, nesse contexto, se inserem os programas sócio-educativos de caráter compensatório.

Por fim, este trabalho, longe de esgotar o tema, evidenciou os confrontos presentes nos processos de escolhas e decisões na implementação de políticas, seja por parte do Estado brasileiro, seja por parte de outros órgãos envolvidos na produção dessa agenda. Desvelamos também que a educação infantil brasileira presencia esse entrejogo de conflitos, tensões, coalizões e negociações, e tal situação tem conseqüências para as políticas e práticas educativas.

Nessa trajetória de escolhas e decisões em torno da construção de políticas públicas de atendimento às crianças pequenas, percebemos que as

mobilizações da sociedade civil historicamente são a “força” da educação infantil. Contemporaneamente, essa “força” reaparece articulada nos Fóruns de Educação Infantil locais e no Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

Dentre as coalizões e negociações, os fóruns em âmbito nacional cumprem um importante papel, atuando no sentido de converter em realidade o que foi conquistado em lei. Outrora, na promulgação da Constituição de 1988 e da LDBN de 1996, e atualmente na lutas que possibilitaram a inclusão das creches no FUNDEB, como também a não implementação da “Bolsa Primeira Infância” e tantas outras iniciativas que não estão isentas de contradições internas e externas, como evidenciamos com a acomodação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* no PROINFANTIL do MEC.

Notadamente, a educação infantil ao longo de sua trajetória foi pauta de diversos debates e embates e, passou a ser vista como uma necessidade da sociedade contemporânea, caracterizando-se por um espaço de socialização, de ampliação de experiências, de desenvolvimento e aprendizagem, além do acesso ao conhecimento e diferentes produções culturais. Por fim, gostaríamos de finalizar registrando que o atendimento educacional em creches e pré-escolas é direito da criança, dever do Estado e opção dos pais.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação do presente trabalho centrou-se no esforço de compreender se, e como, a influência do UNICEF incide sobre a política de educação infantil brasileira na perspectiva da agenda globalmente estruturada. De outro lado, procuramos evidenciar em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF podem ser interpretadas como constituindo uma tradução para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais.

Para proceder a essa análise, identificamos que muitos aspectos das atividades das organizações internacionais e/ou regionais no setor da educação fortalecem e reforçam a agenda global, como também, muitas vezes, possibilitam sua implementação. Assim, confirmamos o incremento da agenda globalmente estruturada para educação, no campo da educação infantil brasileira, no sentido assinalado por Roger Dale.

A agenda globalmente estruturada promove a migração de políticas; todavia, essa migração não é mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas nos âmbitos nacionais específicos. Logo, há uma relação dialética entre o global e o local. Ao longo da tese, enfatizamos que a agenda é globalmente estruturada no Brasil, como em outros países, mas diferentemente estruturada não só porque se trata de contextos distintos, mas porque a posição de cada país no sistema internacional é diferenciada.

Nesse contexto distinto e específico, mostramos, que no caso da educação infantil brasileira, a reforma educacional ampliou direitos na medida em que estabeleceu este nível de ensino como a primeira etapa da educação básica. No entanto, identificamos que persiste a influência dos organismos internacionais, mais especificamente do UNICEF, na área da educação infantil, muitas vezes com orientações conflitantes em relação à legislação educacional vigente no Brasil.

Procuramos mostrar que o UNICEF tem se constituído no principal protagonista da produção da agenda global para a infância, buscando exercer influência no processo de produção e formulação da política de educação infantil, seja através dos conceitos, conteúdos e discursos mobilizados no contexto da produção de texto, seja através da disputa estratégica pelo

contexto de influência, evidenciando conflitos, disparidades e assimetrias com o que preconiza a legislação brasileira. Por essa via, verificamos que a influência da agência sobre a educação infantil brasileira atua por meio do fluxo de idéias que circula principalmente através de redes políticas e sociais, documentos, relatórios, informes, entre outros.

Desvelamos também que ao disputar o contexto de influência, o UNICEF mobiliza diversas estratégias para influenciar e orientar a atuação do Estado, ou seja, busca se constituir como instância de mediação entre organizações governamentais e não-governamentais. Nesse sentido, comissões, grupos representativos, seminários, entre outros, tornam-se estratégias formais de articulação de influência.

Na nossa análise, observamos que o protagonismo do UNICEF influencia a educação infantil, ao mesmo tempo em que enfraquece o que preconiza a legislação brasileira. Essa indicação ganhou destaque, pois verificamos que a agência tem desenvolvido uma relação simultânea de legitimação e mandato com o Estado brasileiro. De outra parte as análises também evidenciaram que a relação entre o governo brasileiro e as organizações internacionais não acontece de forma unilateral, uma vez que essas influências estão sujeitas a recontextualizaç

casa. De igual modo, é na faixa etária das crianças menores de três anos que o conflito ideológico e de concepção de programas se acirra mais. Na realidade, a despeito do que se inscreveu no texto legal, não existe consenso na sociedade brasileira sobre a função social da creche, uma vez que as análises empreendidas nesta tese revelaram conflitos e disparidades, tanto no discurso do UNICEF, como em outras esferas envolvidas na formulação das políticas.

Assim, a concepção de desenvolvimento infantil mobilizada no discurso do UNICEF tira, principalmente da creche, o seu caráter educacional institucional e o substitui por apoio às famílias, e, mais ainda, às famílias pobres. Observamos, portanto, elementos discursivos no protagonismo do UNICEF que se distanciam do que preconiza a LDBN. Isso é reflexo da influência, das pressões e lobbies nacionais e locais exercidos pelo UNICEF na realidade brasileira.

No primeiro período do governo Lula, identificamos um processo de continuidades e discontinuidades na elaboração e implementação das políticas de educação infantil, ou seja, as políticas e práticas desenvolvidas nesse período são marcadas por alguns avanços, mas também por tensões e contradições. Na análise da relação do UNICEF com a educação infantil consideramos que os diversos programas e iniciativas analisados podem ser tomados como exemplo de uma agenda comum.

De um lado, as análises também revelaram que persiste na realidade brasileira uma pluralidade de atendimento e uma sobreposição de ações, que caracterizam de forma “híbrida” a área da Educação Infantil, principalmente no atendimento às crianças de zero a três anos. De outro lado, revelaram que as posições que não aceitam que a creche se coloque em plano de igualdade com o estatuto da pré-escola fazem parte de um movimento mais amplo. Isso se viu, por parte do governo federal, no projeto inicial do FUNDEB, nas resistências que se encontram nos governos locais, como também nas metas de setores da chamada sociedade civil. Esse movimento mais amplo revela a natureza complexa e controversa da política educacional, assim como o campo repleto de pressões que é a produção da política social.

Sobre esse movimento mais amplo, nossa tese identificou a combinação de uma “pauta global do UNICEF” recriada numa “política

nacional” que resultou no programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil*, do MEC. Esse Programa faz parte de uma pauta internacional do UNICEF, ou seja, faz parte de uma agenda global.

Logo, a inserção dele na educação infantil brasileira parece manter estreita vinculação com programas de outros países, sendo a expressão local da agenda globalmente estruturada. No nosso entendimento, ao recriar o programa *Família Brasileira Fortalecida*, o MEC procedeu a uma acomodação até certo ponto contraditória, inserindo esse “material educativo” em um programa de formação que deriva diretamente da própria legislação, o PROINFANTIL.

Concluimos, com base em nossa investigação, que a inserção desse material no PROINFANTIL revela um dos núcleos da disputa: o UNICEF procura privilegiar a família, e o MEC reforça o papel do professor e, portanto do atendimento institucional. O programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF no interior do MEC mostrou que as políticas nacionais muitas vezes são o produto de um nexo de influências e interdependências que resulta numa interconexão, multiplexidade e hibridização, ou seja, a combinação de lógicas globais, distantes e locais, a acomodação do programa FBF.

Programas desse tipo demonstram continuidades com as políticas do tipo emergencial e compensatório. Assim, aparece novamente a educação das famílias como estratégia privilegiada e exclusiva de educação para a pequena infância pobre, para o combate a pobreza, como se esse investimento fosse capaz, por si só, de romper com o círculo vicioso da exclusão social. Ignoram-se as diferenças estruturais que configuram as famílias, as diferenças regionais e incorre-se num risco bastante real, de se investir em programas alternativos utilizando-se de verbas que deveriam ser destinadas aos sistemas públicos de educação (Campos, M. M., 1993).

Por fim, identificamos também que a posição defendida pelo UNICEF nesse debate ainda aberto é mais conservadora do que aquilo que preconiza a legislação brasileira atual. Mesmo levando-se em conta que essa legislação adota posições ainda pouco disseminadas em outros países, sobre o atendimento a crianças com idade mais próxima do nascimento, no contexto brasileiro a posição da agência reforça resistências que permanecem na sociedade a respeito da creche como direito à educação.

Por tudo isso, podemos dizer que nossa tese revelou processos de resistências, acomodações, subterfúgios ou conformismos presentes nas esferas envolvidas na produção e elaboração das políticas nacionais, nesse caso a inserção do programa *Família Brasileira Fortalecida*, do Ministério da Educação. Verificamos a divergência de concepções que orientaram a elaboração do programa, confirmando que muitas veze

consertação global materializada no Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, patrocinado pela Fundação ABRINQ.

Enfim, podemos dizer que há uma consertação de ações e que essas ações não são iguais e não são homogêneas. No caso da educação infantil, as ações/reações são diversas, tendo em vista a multiplicidade histórica da área e do próprio atendimento à criança pequena, que nunca foi homogêneo em nenhum lugar do mundo. Essas ações podem ser coordenadas e programadas globalmente, mas nos países em desenvolvimento e ou periféricos parecem assumir um caráter diferenciado.

Em última análise, este trabalho, longe de esgotar o tema, evidenciou os confrontos presentes nos processos de escolhas e decisões na implementação de políticas, seja por parte do Estado brasileiro, seja por parte

## FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. *Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente*. Plan of Action 2004-2007. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Política nacional de educação infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação. MEC: Brasília, 2005a.

BRASIL. Ministério da Educação. Família Brasília Fortalecida. Nota Técnica. MEC: Brasília, 2005b (mimeo).

MAGGIE, B. *The children and the nations: The story of Unicef*. New York: UNICEF, 1986.

ONU. *Objetivos de desenvolvimento do milênio*. Brasília. 2000. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br>>

ONU. *Um mundo para as crianças*. Relatório da sessão especial da Assembléia geral das Nações Unidas sobre a criança. ONU: Nova Iorque, 2002

UNESCO. *Declaración mundial sobre educación para todos: la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Jomtien: Tailândia, 1990.

UNESCO. *Participación de las familias en la educación infantil Latinoamericana*. Santiago: Chile, Agosto, 2004 Disponível em: <<http://www.oei.es>> Acesso em: 25 jun. 2006.

UNESCO. *Políticas para a primeira infância: notas sobre experiências internacionais*. Brasília, 2005.

UNICEF. *Situação da infância brasileira 2004*. Brasília: UNICEF. 2003.

UNICEF. *Conheça o UNICEF*. Brasília: UNICEF. 2004a.

UNICEF. *Família brasileira fortalecida*. Brasília: UNICEF. 2004b.

UNICEF. *Situação da infância brasileira 2006: Crianças de até 6 anos. O direito à sobrevivência e ao desenvolvimento*. Brasília: UNICEF, 2006a.

UNICEF. *Situação mundial da infância. Excluídas e invisíveis*. Brasília: UNICEF. 2006b.

## REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. *Banco Mundial em foco: Um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a iniciativa Via Rápida na América Latina*. Julho de 2005. Disponível em:

<<http://www.acaoeducativa.org.br>> Acesso em: 20 maio 2006.

AFONSO, A. J. *A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição*. Sociologia: problemas e práticas, Lisboa, Portugal, n.37, p.33-48. 2001

\_\_\_\_\_. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 22, p.35-46, jan./fev./mar./abr. 2003.

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N. ; CAMPOS M. M.; HADDAD S. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*. Reformas em Debate. Campinas: SP, 2000. p. 95–116.

\_\_\_\_\_. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, out. 2005a.

\_\_\_\_\_. Não só de palavras se escreve a educação infantil mas de lutas populares e do avanço científico. In: FARIA, A.G.; MELO, S.A. *O Mundo da Escrita no universo da pequena infância*. Campinas: Autores Associados. 2005b. p.23-50.

ANTUNES, F. *Políticas educativas nacionais e globalização*. Novas Instituições e processos educativos. Braga: Portugal. Universidade do Minho. 2004a.

\_\_\_\_\_. Novas instituições e processos educativos: a educação e o modo de regulação em gestação. Um estudo de caso em Portugal. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p.481-511, maio./ago. 2004b.

\_\_\_\_\_. Reformas do Estado e da educação: o caso das escolas profissionais em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro. n.29, p.40-51, mai./ago. 2005a.

\_\_\_\_\_. Governação global e diretrizes internacionais para educação na União Européia. Entrevista com Fátima Antunes. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n.02, p.449-465, jul./dez. 2005b.

AZEVEDO, J.. *O Ensino secundário na Europa, nos anos noventa*. 1999. 719 f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Psicologia e de Ciência da Educação da Universidade de Lisboa. Lisboa, 1999.



BALL, S. *Education Reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Diretrizes políticas globais, relações políticas globais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*, Porto Alegre, UFRS, v.1, n.2, p.99-116. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.com.br>> Acesso em: 15 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. BOWE, R. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BANCO MUNDIAL. *Fundo do milênio para infância*. Brasília: Banco Mundial, 2003 (mimeo).

BARRETO, A. M. R. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, set./out./nov./dez. 2003.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p.725-751, especial, out. 2005.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 19. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, out. 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.069/90 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a Proteção Integral da Criança e do Adolescente. 1990. Lei Federal.

BRASIL. Lei n.º. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996.

BRASIL. Lei n.º. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts 34, 208, 211, e 212 da Constituição Federal e dá nova redação. Ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ( cria o FUNDEF). Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério de Educação. Educação Infantil. Relatório de gestão da Secretaria de Ensino Fundamental. Brasília, 2002 (mimeo).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. 2004. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 20 out. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Projeto família brasileira fortalecida pela educação infantil. Brasília, 2005a.(mimeo)





\_\_\_\_\_. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? *Educação, Sociedades & Cultura*, Porto, n.16, p.133–169, 2001.

\_\_\_\_\_. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n.2. p,109-139, [sd].

DALE, R.;ROBERTSON. S. Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social nos estados competitivos. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n.15, p, 117-147, 2001.

\_\_\_\_\_.The varying effects of regional organizations as subjects of globalization of education. *Comparative Education Review*. Oxford Press, vol. 46, n.1, 2002.

DE PAULA, J. *Cristovam fez*. A trajetória da UnB ao Senado. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.missaocrianca.org.br>> Acesso em: 15 mar. 2007.

DOWBOR, L.; IANNI O.; DANTAS Jr. *Estados Unidos: A supremacia contestada*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

EVANGELISTA, O; SHIROMA, E. Dossiê: Agenda global e educação pública. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p.247-253, jul./dez. 2005.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, A. L. G. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p.1013-1038, out. 2005.

FULLGRAF, J. B. G. *A Infância de papel e o papel da infância*. 2001, 145 f. Dissertação (Dissertação de Mestrado) – Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

GENTILI, P. Adeus à escola pública. A desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In:\_\_\_\_\_. *Pedagogia da exclusão*. 10º ed. São Paulo: Vozes, 1995, p.228-253.

GRANT, K. *UNICEF in the Americas: For the Children of Three Decades*. New York: UNICEF,1986.

IANNI, O. *Teorias da globalização*. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IMF. *Que és el FMI?* Disponível em: <<http://www.imf.org>> Acesso em: 8 abr. 2007.

KAPPEL, D. As Crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional. In: KRAMER, S. *Profissionais de Educação Infantil: Gestão e Formação*. São Paulo: Ática, 2005, p.181-203.

KAMEYAMA, N. A nova configuração das políticas sociais. *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, n.5, p.10-39, set. 2001.

KEAGAN, S. L.; BRITTO, P. R. *Going global en el aprendizaje temprano y los estándares de desarrollo*. Traducción del documento: "Going Global with Early Learning and development " Informe final para UNICEF. Marzo 31 de 2005. Disponível em: <<http://www.redprimerainfancia.org>> Acesso em: 20 abr. 2007

KLEIN, C. A Educação de mulheres como mães e professoras no Programa Nacional Bolsa-Escola. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 30, n. 1, p.224 – 251, jan./jun. 2005.

KRAMER, S. *A Política do pré-escolar no Brasil – A arte do disfarce*. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

KRAWCZYK, N.; CAMPOS M. M.; HADDAD S. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*. Reformas em Debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. VIEIRA V. L., Estudos comparados nas análises sobre política educacional na América Latina. In:\_\_\_\_\_, WANDERLEY, L. *América Latina – estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez Editora/PUC/SP, 2003, p.113 -135.

\_\_\_\_\_. WANDERLEY, L. E. *América Latina – estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez /PUC, 2003.

KUHLMANN JR, M. *Educação infantil e currículo*. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Org.). *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, FE/UNICAMP: São Carlos, SP: Editora da UFSCAR; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999.

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

LHER, R. *Da Ideologia do desenvolvimento à Ideologia da globalização: A educação como estratégia do Banco Mundial para “Alívio da Pobreza”*. 1998, 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr. 2006.

MARI, C. L. *Sociedade do conhecimento e educação superior na década de 1990: O Banco Mundial e produção do desejo irrealizável de Midas*. 2006, 265 f. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MEDEIROS, J. L. *A economia diante do horror econômico*. 2005, 287 f. Tese (Doutorado em Economia) Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

MEDRADO-DANTAS, B. *Tempo ao Tempo*. A gestão da vida em idades. 2002, 123f. Tese (Tese de Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social. PUC/SP. São Paulo.

MIEIB. *Educação infantil construindo o presente*. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001

MONARCHA, C. (org.). *Educação da infância brasileira: 1875-1983*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2005.

MORAES, R. C. Globalização e políticas públicas: Vida, paixão e morte do Estado nacional? *Educação e Sociedade, Campinas*, v. 25, n. 87, p.309-333, maio/ago. 2004.

OCDE. *Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios*. Brasília: UNESCO, 2002. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>> Acesso em: 24 jun. 2006.

OCDE/UNESCO. *Early childhood policy review project. Policy review report: early childhood care and education in Brazil*. Paris: UNESCO, 2006 (mimeo).

OEA. I Cumbre das Américas. Miami, Florida, 1994. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/esp/cumbremiami.htm>> Acesso em: 15 abr. 2007

OEA. II Cumbre das Américas. Santiago, Chile, 1998. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/esp/cumbresantiago.htm>> Acesso em: 15 abr. 2007

OEA. Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible. Cumbre das Américas, Santa Cruz, Bolívia, 1996. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/esp/cumbrebolivia.htm>> Acesso em: 15 abr. 2007

OECD. *About OECD*. Disponível em: <<http://www.oecd.org>> Acesso em: 15 fev. 2007.

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

OLIVEIRA JUNIOR, C. *Transferência de renda com condicionalidades - O Programa Bolsa Família*. MDS, Brasília. 2006. (mimeo)

OREALC/UNESCO. *Síntesis regional de indicadores de la primera infancia*. Santiago, Chile, mayo, 2004. Disponível em: <<http://www.unesco.org>> Acesso em: 10 mar. 2007.

PENN, H. Primeira Infância: A visão do Banco Mundial. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.115, p.7-24, mar. 2002.

PHILLIPS, D. *A Historical perspective on national committees for UNICEF in Europe*. New York, UNICEF, 1986.

PINHEIRO, S. *Estudo sobre violência contra crianças*. 2006. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br>> ou <<http://www.unesco.org.br>> Acesso em: 27 mar. 2007.

PNUD. *Conheça o PNUD*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> Acesso em: 26 abr. 2007.

REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. *Um Brasil para as Crianças*. A sociedade brasileira e os objetivos do milênio para infância e adolescência. Brasil, 2004

RISO, G. 2005. *Aprender a ser, Aprender a reinventar*. Caminhos da Unesco para a era global – O Relatório Delors, o planejamento estratégico situacional e o processo civilizador. 2005, 224 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Psicologia Social, UERJ, Rio de Janeiro.

ROBERTSON, S.; XAVIER, B.; DALE, R. GATS and the education service industry: The policies of scale and global reterritorialization. *Comparative Education Review*. vol 46 n. 04, 2002, p.472-496.

ROSEMBERG, F. Movimento social e atendimento ao menor: O caso das creches. In: RIBEIRO, I.; BARBOSA; M.L.(orgs). *Menor e Sociedade Brasileira*. São Paulo: Edições Loyola.1987, p.59-65.

\_\_\_\_\_. *Creches*. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. Crianças pobres e famílias em risco: as armadilhas de um discurso. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*. São Paulo. ano IV, n.1, p. 28-34, jan./jun.1994.

\_\_\_\_\_. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de segurança nacional. In: FREITAS, M (Org.) *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 1997, p.137-159.

\_\_\_\_\_. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS M. M.; HADDAD S. *O Cenário*

*Latino-americano no Limiar do século XXI – Reformas em Debate*. Campinas: SP: Autores Associados, 2000, p.63-95.

\_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo. n<sup>o</sup> 115, p.25-63, mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: FREITAS, M. C. *Desigualdade Social e Diversidade Cultural na Infância e Juventude*. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p.49-87.

ROSSETI-FERREIRA, C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.115, p. 65-100, mar. 2002.

SADER, E. *Quando Novos Personagens Entrarem em Cena*. Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo 1970 - 1980. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS. M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10 ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SARMENTO, M. J. As Culturas da infância nas encruzilhadas da segunda modernidade. In: SARMENTO, M.J.; CERISARA, A. B. *Crianças e Miúdos. Perspectivas sociopedagógicas da infância e educação*. Edições ASA, Portugal, 2004.

\_\_\_\_\_. Crianças: educação, culturas e cidadania activa: refletindo em torno de uma proposta de trabalho. *Perspectiva*. Florianópolis. v.23, n.1, p.17-39, jan/jun. 2005.

SME/GUARULHOS. *Programa EDUCRIANÇA*. Guarulhos, 2006 (mimeo).

SHIROMA, E. O; MORAES, M. C. M; EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. São Paulo: DP&A, 2000.

SHIROMA, E, CAMPOS, R.; GARCIA. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológico para a análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p.427-446, jul./dez. 2005.

TAVARES, M. T.G. A visibilidade que (quase) ninguém vê: a relação entre etnia, pobreza e exclusão na trajetória das creches comunitárias nas favelas cariocas. *Cadernos CEDES*. Campinas. n.38, p.84-99, ago.1986.

TEODORO, A. A Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. Mandato e legitimação nas políticas de educação. Entrevista com Antônio Teodoro. *Perspectiva*. Florianópolis. v. 23, n. 02, p. 223-234, jan./jul. 2005.



TOMASI, L.; WARDE, M.J.; Hadadd, S. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora: PUC-SP: Ação Educativa, 1996.

TORRIGLIA, P. L. *A formação docente no contexto histórico-político das reformas educacionais no Brasil e na Argentina*. 2004, 287 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, UFSC, Florianópolis.

TORRES, R. M. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

\_\_\_\_\_. *El laberinto de la “ cooperación internacional para la educación” mirado desde América Latina y el Caribe*. 2004. Disponível em: <[www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)> Acesso em: 18 jul. 2006.

UNESCO. *Educação um tesouro a descobrir*. Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. 4º ed, São Paulo: Cortez Editora/MEC/UNESCO, 1998.

UNESCO. *Nota sobre políticas para a primeira infância* (UNESCO Policy Briefs on Early Childhood) número 1, mar. 2002. Paris: UNESCO Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/educprog/ecf/index>> Acesso em: 20 ago. 2006.

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: UNESCO, 2003.

UNICEF. *A Short Guide to UNICEF: an introduction to the Policies and Workings methods of the United Nations Children’s Fund*. New York: Nations Unies, 1967 (mimeo).

UNICEF. *Estratégia en pro de la infancia*. New York: Nations Unies, 1967 (mimeo).

UNICEF. *Strategy for children: a study of UNICEF assistance policies*. New York: UNICEF, 1967 (mimeo).

UNICEF. *UNICEF no Brasil: ontem, hoje e amanhã*. Brasília: UNICEF, 1980.

UNICEF. *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Actas del Seminario. Bogotá, 7-8 de diciembre de 1998 (mimeo).

UNICEF. *A Infância brasileira nos anos 90*. Brasília: UNICEF, 1998.

UNICEF. *Informe anual del UNICEF 2000*. New York: UNICEF. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Informe anual del UNICEF*. New York: UNICEF, 2001a (mimeo).

UNICEF. *UNICEF no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2001b.

UNICEF. *Las prioridades del UNICEF para la infancia 2002-2005*. 2002, Nueva York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Para la vida*. 2002, New York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Un mundo apropiado para los niños y las niñas*. 2002, New York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Informe annual - 2001-2002*. Innocenti Publications, Florencia, Italia, 2002. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Informe anual del UNICEF 2002*. 2003, New York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Annual review 2002-2003*. Innocenti Publications. Florence, Italy, 2003. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Acelerar los progressos en la educación de las niñas – 25 para 2005*. 2003, Nueva York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Crear un mundo apropiado para la infancia*. 2003, Nueva York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Summary report. Study on the impact of the implementation of the convention on the rights of the child*. Innocenti Publications, Florence, Italy, 2004. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Informe anual del UNICEF 2003*. 2004, New York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Progreso para la infância*. 2004, Nueva York. Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 10 fev. 2005.

UNICEF. *Situação mundial da infância, 2004*. Nova Iorque: UNICEF Disponível em: <<http://www.unicef.org>> Acesso em: 25 abr. 2005.

UNICEF. *Estado mundial de la infância*. La infancia amenazada 2005. Nueva York, UNICEF, 2004.

UNICEF. *O município e a criança de até 6 anos*. Direitos cumpridos, respeitados e protegidos. Brasília: UNICEF 2005a.

UNICEF. *Como avaliar as competências familiares na atenção às crianças de até 6 anos*. Brasília: UNICEF, 2005b.

UNICEF. *UNICEF no mundo*. 2007a. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br>> Acesso em: 30 abr. 2007.

UNICEF. *Estrutura do UNICEF no Brasil*. 2007b. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br>> Acesso em: 30 abr. 2007.

VILARINHO, M. E. As Crianças e os (Des) Caminhos e Desafios das políticas Educativas. In: SARMENTO, M. Crianças e Miúdos. *Perspectivas sociopedagógicas da infância e educação*. Braga: Edições ASA, 2004, p.205-245.

WANDERLEY, L. Espaço Público e educação. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS M. M.; HADDAD S. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI. Reformas em Debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.43-63.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)