

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**O BANCO MUNDIAL E**  
**A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL**

**Christine Garrido Marquez**

**Orientadora: Profa. Dra. Ivone Garcia Barbosa**

**Goiânia-Goiás**

**2006**

CHRISTINE GARRIDO MARQUEZ

**O BANCO MUNDIAL E  
A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de Concentração:** Formação e Profissionalização Docente

**Orientadora:** Profa. Dra. Ivone Garcia Barbosa

Goiânia-Goiás

2006

Marquez, Christine Garrido.

O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil/ Christine Garrido Marquez. – 2006.

215 f.; enc.

Referências Bibliográficas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2006.

1. Políticas públicas – Educação Infantil. 2. Banco Mundial – Políticas Educacionais. 3. Banco Mundial – Educação Infantil. 4. Educação Infantil – Financiamento. I. Título.

CDD: 372.21

CDU: 372.3

*Dedico esta pesquisa às crianças pequenas brasileiras – representadas na presença inesquecível de Marcella, Marina e Maria Eduarda – na esperança de uma educação para além do capital.*

## **AGRADECIMENTOS ESPECIAIS**

Agradeço a Deus que me concedeu a benção da vida.

Aos amigos espirituais que me apoiaram em todos os momentos.

Minha gratidão especial aos meus pais que me incentivaram sempre a lutar por meus sonhos. Estes dias tornaram-se mais especiais porque vocês estavam presentes.

Agradeço a Christiane, Leonardo, Luciano, João Paulo, Marcella, Marina, Maria Eduarda, vó Inorah, Leninha e Reinaldo pelo apoio incondicional em todos os momentos desta conquista tão importante para mim.

A Divina e sua equipe pelo apoio e pela força constante.

À equipe profissional do Tempo de Infância, às crianças, pais, mães, por todas as descobertas e aprendizagens compartilhadas nestes dezessete anos.

À Profa. Dra. Ivone Garcia Barbosa inspiração e estímulo à minha autonomia intelectual, por sua compreensão e singular maneira de apontar horizontes e revigorar a análise crítica.

À banca examinadora, no momento de qualificação e defesa, nas pessoas de Andréia Ferreira da Silva, Angela Cristina Belém Mascarenhas e Sônia Margarida Gomes Sousa pelas contribuições apontadas.

À Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás que representa as melhores tradições do ensino público brasileiro pela qualidade de seus professores e funcionários.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação pelos saberes compartilhados.

Impossível deixar de registrar a solidariedade e competência das secretarias Ana Paula, Cislene, Nóbrega, Rosa Maria e Rosângela: autores de gestos tão importantes!

A todos os colegas da décima oitava turma de Pós-Graduação e especialmente a Laís, companheiros nos diferentes momentos de estudo e pesquisa.

A todos os colegas do grupo de estudos Políticas Públicas e Educação da Infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas.

A Nancy Esperança pela sua presença marcante neste momento tão especial.

Ao apoio institucional da CAPES, imprescindível na elaboração desta pesquisa científica.

## RESUMO

Nossa pesquisa compõe um dos vários subprojetos que ora encontram-se em desenvolvimento, integrados ao projeto *Políticas Públicas e Educação da Infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas*, ligado à linha de pesquisa *Formação e Profissionalização Docente* da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Investigamos o cenário brasileiro que se delineia em torno das políticas públicas de Educação Infantil subsidiadas pelo Banco Mundial. Realizamos uma reflexão crítica, buscando compreender as orientações conceituais e políticas do Banco quanto à educação, especialmente, à Educação Infantil e identificar projetos que visam sua implementação no Brasil, a partir dos anos noventa. Com base em uma perspectiva sócio-histórico-dialética, desenvolvemos uma pesquisa documental e bibliográfica. Partimos de uma visão organizacional do Banco Mundial e de suas políticas educacionais presentes nos Documentos Setoriais de Educação (1971, 1974, 1980, 1995 e 2000) para, então, analisar as políticas públicas elaboradas, implementadas e monitoradas para a educação de crianças de zero a seis anos. Realizamos um resgate histórico da política pública de financiamento da Educação Brasileira e da Educação Infantil, considerando a pulverização dos projetos, ações e programas voltados para a primeira infância, disseminados pelas áreas de previdência e assistência social, saúde, trabalho e educação. No âmbito da educação pública, verificamos a materialização das proposições do Banco construídas no transcorrer da história educacional brasileira, com o consentimento e a participação nacional. A Educação Infantil vem ocupando espaço na agenda do Banco Mundial, desde os anos noventa, monitorada pela visão economicista que fundamenta suas políticas globais, setoriais, especialmente as políticas educacionais, pautada em preceitos econômicos e na redução dos gastos públicos, incorporada como componente dos projetos financiados, muitas vezes através de programas alternativos informais de baixo custo.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas de Educação Infantil; Banco Mundial e Educação Infantil; Financiamento da Educação Infantil.

## ABSTRACT

This text is one of the several sub-projects that are in a development process integrated to the project *Public Politics and Childhood Education in Goiás: history, conceptions, projects and practices*, linked to the research line *Teacher Formation and Professionalism Process* at Education Faculty in Goiás Federal University. We investigated the Brazilian scene that delineates around the public politics of Childhood Education subsidized by the World Bank. We carried through a critical reflection trying to understand the conceptual and political orientations of that Bank about the education, mainly, the childhood education and to identify projects that base their implementation in Brazil, since the 90's years. Based on a dialectic-historical-social perspective, we developed a documental and bibliographic research. We started from an organizational vision from World Bank and its educational politics present in the Education Sector Documents (1971, 1974, 1980, 1995 and 2000) to, then, analyze the public politics elaborated, implemented and monitored for the children education from zero to six years old. We carried through a historical rescue of the financing public politics of the Brazilian and childhood educations, considering the extinction of the projects, programs and actions directed toward the first childhood, scattered by the social welfare and attendance areas, health, work and education. In the scope of the public education, we verified that the proposals of the bank became concrete constructed during the Brazilian educational history with the national consent and participation. The Childhood Education is taking place in the agenda of the World Bank, since the 90's years, monitored by the economic vision that bases its global, particular, and mainly educational politics, enrolled in economic principles and in the public expenses reduction, incorporated as a component of the financed projects, through the informal alternative programs of low cost.

**Keywords:** Childhood Education Public Politics; World Bank and Childhood Education; Childhood Education Financing.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AES - Associação Econômica Setorial

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

COEDI - Coordenação Geral de Educação Infantil

COEPRE - Coordenação de Educação Pré-Escolar

DIC - Desenvolvimento Inicial da Criança

DPI - Desenvolvimento da Primeira Infância

DNCr - Departamento Nacional da Criança

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

ECCD - Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e  
de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de  
Valorização do Magistério

GATT - Acordo Geral do Comércio Internacional

ICSID - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

IFC - Corporação Financeira Internacional

INAM - Instituto Nacional de Alimentação

LBA - Lei Brasileira de Assistência

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional



MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC - Ministério da Educação  
MIGA - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos  
MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos  
MPAS - Ministério Previdência e Assistência Social  
NEDESC - Núcleo de Estudos e Documentação de Educação, Sociedade e Cultura  
OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico  
OI - Organização Internacional  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OMEP - Organização Mundial de Educação Pré-Escolar  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONG - Organização Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRODEM - Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal  
SAM - Serviço de Assistência a Menores  
SDN - Sociedade das Nações  
Swaps - Programa com Enfoque Setorial Amplo  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
 <b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>24</b>
1.1 Agenda do Banco Mundial: uma visão para o desenvolvimento .....	27
1.1.1 Organizações Internacionais .....	27
1.1.2 Grupo Banco Mundial .....	36
1.1.3 Banco Mundial .....	44
1.1.3.1 Administração .....	44
1.1.3.2 Finanças .....	48
1.1.3.3 Políticas, Planejamento e Pesquisa .....	61
1.2 Agenda educacional do Banco Mundial: investindo no capital humano .....	69
1.2.1 Documentos Setoriais de Educação:1971, 1974 e 1980 .....	69
1.2.2 Documentos Setoriais de Educação:1995 e 2000 .....	80
 <b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>DESAFIOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA .....</b>	<b>98</b>
2.1 Política de financiamento da educação no Brasil: resgate histórico .....	100
2.1.1 Financiamento da educação pública brasileira: elementos históricos .....	100
2.1.2 “Novos” rumos para o financiamento da educação pública brasileira .....	110
2.2 Nas trilhas da política de financiamento da Educação Infantil .....	123
2.2.1 Trilhando velhos caminhos: trajetória histórica .....	123
2.2.2 Educação Infantil: velhos ou novos desafios? .....	141
 <b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL .....</b>	<b>154</b>
3.1 A importância do desenvolvimento da criança: o futuro ancorado na primeira infância .....	157
3.2 Políticas setoriais de educação do Banco Mundial e a Educação Infantil brasileira .....	171

**CONSIDERAÇÕES FINAIS .....197**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....204**

## INTRODUÇÃO

*Perseu precisava de um capacete da invisibilidade para perseguir os monstros. Nós puxamos o capacete mágico a fundo sobre nossos olhos e orelhas, para podermos negar a existência de monstros.*

*Karl Marx*

Iniciamos nossa dissertação, dedicando-a às *crianças pequenas brasileiras* porque foi o desejo de investigar o cenário brasileiro que se delineia em torno das Políticas Públicas de Educação Infantil subsidiadas pelo Banco Mundial que moveu o nosso pensar e o nosso agir em busca de desenvolver a pesquisa e a produção de conhecimentos na área de Educação, contribuindo na construção de uma reflexão e de uma ação política.

A temática de nossa pesquisa *O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil* foi escolhida a partir de uma trajetória profissional na *Educação Infantil* que inicia na docência na pré-escola, passa pela Biblioteconomia, área de nossa graduação e caminha numa perspectiva que mescla conhecimentos dos cursos de Especialização em Literatura Infantil e em Educação Infantil, e vivências profissionais em creches e pré-escolas públicas e privadas, bem como em bibliotecas públicas, escolares e especializadas. Estas experiências, no seu conjunto, possibilitaram a construção de algumas reflexões críticas, formuladas diante do conflito entre o processo de exclusão social e o discurso sobre igualdade de oportunidades e de condições, conflito este que perpassa as lutas pela democratização da educação infantil.

A inserção crítica na realidade e a necessidade de sistematizar conhecimentos sobre a Educação Infantil, no seu caráter histórico amplo, motivou-nos a participar do Grupo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação, o qual reúne na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás pós-graduados, alunos de pós-graduação e de graduação, e que desenvolvem, desde 2003, o projeto *Políticas Públicas e Educação da Infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas*. O referido Grupo integra o Núcleo de Estudos e Documentação em Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC). Este projeto possui vários subprojetos com diferentes temáticas verticalizadas na área da Educação Infantil, entre eles o

projeto sobre as políticas públicas e educacionais e suas relações com a produção e indicações das Organizações Internacionais, em que situo minha investigação.

No meio acadêmico e em nossa caminhada profissional aprofundamos conhecimentos e atualizamos leituras sobre políticas públicas para a Educação Infantil, buscando compartilhá-los, conhecimento e leituras, com outros profissionais da área, ampliando daí nossas discussões e ações.

Os estudos realizados no período de 1999 a 2000, cursando a Especialização em Formação de Professores de Educação Infantil, na Universidade Católica de Goiás e, no período de 2001 a 2003, como aluna ouvinte do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, possibilitaram-nos o acesso a um quadro da trajetória da produção do conhecimento no campo da educação da criança de zero a seis anos no Brasil. As diversas atividades realizadas, como as leituras, aulas expositivas dialogadas, debates, seminários, participação de professores convidados, discussão dos projetos de dissertação e de teses, participação em eventos acadêmico-científicos, produção de leituras, questões e sínteses reflexivas, pesquisas bibliográficas, trouxeram-nos contribuições significativas e um amadurecimento sobre a pesquisa educacional.

No contexto das sociedades modernas, as diferentes dimensões envolvidas na educação infantil têm apresentado imensos desafios para a investigação na área. A educação, a tutela e a socialização da criança pequena, assumidas pela família ou grupos sociais específicos passam paulatinamente a ser compartilhadas por diversos segmentos públicos, deixando de ser exclusivamente uma tarefa privada, impondo uma reflexão acerca da responsabilidade social do Estado sobre a criança e sua educação.

Contemporaneamente, nos países onde o avanço da economia e as conquistas sociais são uma realidade, a Educação Infantil é vista, como uma tarefa pública socialmente compartilhada, refletindo-se em políticas públicas que assumem a necessidade do respeito aos direitos da criança e associam-se às políticas sociais voltadas para a família (ROSEMBERG, CAMPOS, 1998). Esta realidade contrasta certamente com a situação da infância em vários países do planeta, onde as condições reais de existência e/ou a formação cultural ainda não possibilitam a assunção das crianças como seres de direitos amplos, tratando-as de modo inadequado, quando

não-violento, mantendo-as em tarefas impróprias à infância, explorando o trabalho infantil.

No Brasil, ampliou-se o acesso a creches e pré-escolas mas, mesmo com o consenso estabelecido desde 1987, com o movimento pré-Constituinte sobre a importância social e o caráter educativo das instituições de Educação Infantil, não se conseguiu ainda viabilizar um funcionamento razoável destes serviços ou oferecer atendimento em instituições públicas. As pesquisas mostram que há uma tendência à privatização do atendimento, mantendo-se uma lógica neoliberal na elaboração de políticas para a infância e sua educação (BARBOSA, 1999, 2001; FARIA, 2005; GUIMARÃES, 2002; MONLEVADE, 2004; ROSEMBERG, 2002a, 2002b).

A identificação da produção científica relativa à educação da criança pequena, menor de sete anos, resultante do crescimento da área, tem se colocado como uma necessidade, não só no sentido de orientar novas investigações, como também no de ampliar o acesso à informação, em todos os âmbitos de atuação da educação infantil. Nas últimas décadas, vários grupos de pesquisa, em todo o mundo, têm investigado aspectos relativos à educação infantil e as produções científicas têm produzido bases de conhecimento para subsidiar políticas educacionais e práticas de educação e cuidado infantil de qualidade, capazes de favorecer a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças.

Nota-se que a pesquisa, refletindo as demandas práticas, assume características particulares, passando a abordar em seu campo específico uma dimensão pedagógica, orientada por uma consciência crítica sobre as relações educativas vivenciadas nos espaços coletivos e institucionalizados de Educação Infantil.

Por outro lado, ao se tratar da produção de conhecimento sobre a educação de crianças pequenas, podem ser apontadas algumas lacunas no conhecimento teórico-metodológico e empírico, levantando-se a necessidade de se promover e apoiar estudos que possam informar sobre a elaboração de uma política consistente de atendimento à criança de zero a seis anos e orientar a reivindicação, implantação e avaliação de programas de educação infantil (ROSEMBERG, 1989).

O mapeamento da produção nacional (BARBOSA, 1997, 1999, 2001; BARRETO, 2003; CAMPOS, 1992, 1997; CORRÊA, 2002; FARIA, 2002, 2005;

GONDRA, 2002; GUIMARÃES, 2002; KRAMER, 2001; KUHLMANN JÚNIOR, 2000, 2004; MERISSE, 1997; OLIVEIRA, 1996, 1999; PRIORE, 2004) vem indicando as perspectivas diferenciadas da pesquisa e da prática da educação infantil no Brasil, revelando uma grande diversidade de temas e estudos referentes às várias dimensões envolvidas na educação da criança pequena. Em períodos mais recentes, constata-se que a riqueza e a diversidade das pesquisas nesta área têm sido reforçadas pelas trocas internacionais e por redes de pesquisadores em plena expansão, resultando, no plano internacional e nacional, num reconhecimento comum das necessidades educativas da primeira infância e da necessidade de ser estabelecidos critérios de atendimento que garantam os direitos fundamentais da criança (BRASIL, 2001b).

Este debate mais sistemático das políticas sociais, assistências e educacionais tem, reconhecidamente, uma dinâmica ampla e reflete um conjunto de prismas políticos e de interesses de diferentes grupos e instituições. Deste modo, compreender a realidade exige de nós ir além do particular em que as intenções e interesses se expressam. É justamente desta ótica que nos interessa o lugar que o Banco Mundial, historicamente, assume no contorno daquelas políticas.

A leitura de algumas pesquisas (BANCO MUNDIAL, 1995, 1998, 2000a, 2002a; KRAMER, 2001; RAMON, 2003; REAL, 2004; ROSEMBERG, 1992, 1999, 2000, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b; ROSSETTI-FERREIRA, RAMON E SILVA, 2002; PENN, 2002; TORRES, 2000, 2001; YOUNG, 1996) permite-nos concluir que, as políticas propostas pelos governos e Organizações Internacionais – Banco Mundial, UNESCO, UNICEF – têm concebido programas de educação e cuidado da primeira infância, como uma forma de intervenção social para a superação das desigualdades em países em desenvolvimento, como o Brasil, diferentemente das propostas para os países desenvolvidos, quanto ao acesso à educação e aos bens culturais.

Assim, a educação da primeira infância vem gradativamente ocupando espaço na agenda internacional e segundo Rosa Maria Torres (2000), a partir dos anos noventa, o Banco Mundial decidiu prestar maior atenção ao desenvolvimento da criança e à educação inicial. O Banco vem adquirindo expressiva importância no âmbito das políticas públicas brasileiras, desempenhando o papel, junto aos países

mais pobres, de estrategista do modelo neoliberal de desenvolvimento e articulador da interação econômica entre as nações, ocupando desta forma posição nuclear no processo de cooperação internacional.

O Banco Mundial, a partir dos anos noventa, tem investido na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para a primeira infância nos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil. É justamente sobre essa problemática que nos propomos realizar uma reflexão crítica, buscando compreender as políticas e estratégias do Banco Mundial para a Educação Infantil e identificar os projetos que visam a sua implementação no Brasil. A nossa questão central a ser respondida, ao longo da pesquisa, é: quais as orientações conceituais e políticas do Banco Mundial para a Educação Infantil e que programas e projetos existem para sua implementação no Brasil, a partir dos anos noventa?

Nesta investigação adotamos a expressão *Educação Infantil* que representa, no caso brasileiro, a nomenclatura usada para delimitar a etapa da educação responsável pela educação de crianças de zero a seis anos. No Brasil, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a Educação Infantil foi designada como o nível educacional que antecede o Ensino Fundamental (de sete a quatorze anos) e que ocorre em creches (zero a três anos) e pré-escolas (quatro a seis anos). Por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) estabeleceu a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica no sistema educativo brasileiro. Adotamos também, várias expressões como sinônimas: educação da primeira infância, educação de crianças pequenas, educação das crianças de zero a seis anos ou menores de sete anos como referência à Educação Infantil. Optamos por utilizar a expressão Educação Infantil, em maiúsculo, para significar a primeira etapa da Educação Básica. Ao nos referirmos à educação da infância/da criança, de modo genérico, utilizamos a expressão em letra minúscula – educação infantil. Optamos também por manter a expressão *de zero a seis anos*, incluindo as crianças menores de sete anos, ainda que atualmente já tenha sido aprovado o Ensino Fundamental de nove anos, que insere a criança de seis anos no Ensino Fundamental, pois não houve uma mudança Constitucional para validar tal medida governamental.

Dentre as Organizações Internacionais escolhemos pesquisar as propostas do Banco Mundial, em função da transformação do mesmo, nos últimos anos, na



principal agência internacional técnica em matéria de política educacional e de financiamento para este setor. Suas políticas e estratégias vêm sendo universalizadas, como receituário único, independentemente da história, cultura e condições de infraestrutura de cada um dos países em desenvolvimento que recorrem aos seus empréstimos /orientações.

A intervenção sistemática do Banco nas políticas, estratégias, programas e reformas da educação pública foram construídos no transcorrer da história educacional brasileira, com o consentimento do governo federal, parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, alinhadas às políticas estabelecidas pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, restaurando os mecanismos de acumulação do capital e o favorecimento dos princípios do mercado em detrimento das instituições nacionais, de amparo social e de proteção aos trabalhadores, comprimindo os direitos sociais. Diante deste quadro, parece contraditório que o governo brasileiro, em diferentes momentos históricos, anuncie uma autonomia de suas políticas e de seus projetos para a educação. Em que medida as influências do Banco Mundial traduzem perspectivas de cooperação ou intervenção internacional? Só a pesquisa poderá contribuir para desvendá-la.

#### Sobre o processo de pesquisa

Propomos como referencial de análise nesta investigação, o método dialético-histórico, enquanto postura ou concepção de mundo, enquanto método de análise e de exposição da realidade, enquanto práxis transformadora. Inspirando-nos em Karl Marx (2003), pensamos ser necessário perseguir nosso objeto de investigação científica como fenômeno em movimento e, portanto, em constante via de transformação. Assim, é preciso atentar para os processos de constituição das relações – no nosso caso específico, as relações do Banco Mundial e a Educação Infantil – nas diferentes manifestações sociais, compreendendo da forma mais rigorosa possível os fatos que lhe servem de base, de ponto de partida.

A concepção materialista histórica situa-se no plano da realidade, no plano histórico, fixa-se no mundo real, no conceito, na consciência real, sob a forma da trama de relações conflitantes, contraditórias, de leis de construção, desenvolvimento

e transformação dos fatos sociais (FRIGOTTO, 2002). Nesta perspectiva, podemos assinalar que a questão da postura do investigador é definidora do método de investigação, o qual está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida. O método dialético-histórico, neste sentido, admite que, conforme pontua Ivone Garcia Barbosa (2006), sustentemos a construção de um dado conhecimento sobre nosso objeto de investigação *na e pela* práxis, isto é, buscando estabelecer uma unidade entre teoria (ou referências teóricas) e prática investigativa, tentando perceber e fomentar transformações e construir novas sínteses nos planos do conhecimento e da realidade histórica. Assume-se, portanto, que a preocupação é refletir, pensar, analisar crítica e sistematicamente a realidade com o objetivo de transformá-la, sempre que assim for necessário.

Estas premissas se mostraram imprescindíveis para pesquisar, conhecer, estudar, analisar e compreender as políticas e estratégias do Banco Mundial para a Educação Infantil pública brasileira. Ainda aqui, retomando uma afirmativa de Fúlvia Rosemberg, é importante destacar:

Quando se consideram as organizações intergovernamentais como atores sociais, que contracenam com outros atores nacionais na arena de negociações das políticas sociais, conhecê-las, estudá-las, pesquisá-las e divulgar estas informações pode tornar-se uma ação política (2000, p. 66).

Procuramos desenvolver uma pesquisa documental e bibliográfica, com o objetivo de investigar as orientações conceituais e políticas elaboradas, implementadas e monitoradas pelo Banco Mundial quanto à educação, especialmente, à Educação Infantil no Brasil, a partir dos anos noventa. Menga Ludke e Marli André (2001) salientam que, a análise documental busca identificar informações nos documentos, os quais constituem uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências e declarações pesquisadas. Este esforço investigativo deve ser duplamente valorizado já que, como afirmam aquelas autoras, os documentos “Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (idem, p. 39).

Ao transitar pela produção sobre pesquisa na área da educação, notamos que as técnicas, tanto quantitativas quanto qualitativas adquirem ou não significação e dimensão diferentes, dependendo da abordagem na qual se inserem ou do paradigma

que as prioriza em relação aos outros elementos da pesquisa. Neste contexto, Silvio Sanchez Gamboa (2002, p. 113) pontua que “a técnica é a expressão prático-experimental do método, e esse é, por sua vez, uma teoria em ação, e as teorias são maneiras diversas de ordenar o real ou de explicitar uma visão de mundo”.

Além disso, conforme ressaltam Ludke e André (2001), o rigor do trabalho científico deve ser o mesmo, independentemente da utilização de técnicas mais tradicionais ou mais recentes. O pesquisador deve sempre estar atento à acuidade e veracidade das informações que vai construindo, colocando “nessa construção toda a sua inteligência, habilidade técnica e uma dose de paixão para temperar (e manter a têmpera!)” (p. 9). Entendemos, então, que é importante cercar nossa pesquisa com maior cuidado e exigência, para merecer a confiança dos que necessitam dos seus resultados, no entanto, sem exageros que imobilizem a construção do conhecimento científico.

A revisão bibliográfica teve por objetivo iluminar nosso caminho de pesquisadora, desde a definição do problema até a interpretação dos resultados. No olhar de Alda Alves-Mazzotti (2002) esta revisão deve servir a dois aspectos fundamentais: a contextualização do problema dentro da área de pesquisa e a análise do referencial teórico. De fato, utilizamos dois tipos de revisão de literatura: aquela necessária para nosso próprio consumo, esclarecendo as principais questões teórico-metodológicas pertinentes ao nosso tema de investigação e outra que integrou, efetivamente, a presente dissertação. Consideramos, um desafio a idéia de Alves-Mazzotti (idem, p. 27) de que “Quanto mais eficiente for a primeira, mais funcional e focalizada será a segunda”

Iniciamos nossa investigação, tendo como suporte bibliográfico os estudos realizados no Grupo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação, nas disciplinas do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, além de um levantamento bibliográfico mais sistemático realizado em obras de referência, estados da arte, fontes primárias e secundárias disponíveis nas bibliotecas da Universidade Federal de Goiás, Universidade Católica de Goiás, Organização dos Advogados do Brasil e, em redes de informação, através de programas de busca e portais acessíveis na *Internet*. Nesta fase, aprofundamos a pesquisa bibliográfica para elaborarmos um referencial teórico

que desse suporte ao processo de construção da investigação e, simultaneamente, à análise das informações obtidas ao longo da pesquisa documental.

Nas leituras realizadas (BARBOSA, 2006; BARBOSA et al., 2003; FAZENDA, 2002; FRIGOTTO, 2002; GAMBOA, 2002; GATTI, 2002; LUNA, 2002; OLIVEIRA, 2001; WARDE, 1990) observamos a importância dos esforços de elaboração do referencial teórico. Este clarifica o racional da investigação, orientando a definição de categorias analíticas e constructos relevantes e dando suporte às relações antecipadas nas possíveis hipóteses, constituindo um dos principais instrumentos para a interpretação dos resultados da pesquisa. É importante destacar que ainda consideramos o fato de que, o nível de teorização depende do conhecimento acumulado sobre o problema focalizado e da capacidade do pesquisador para avaliar a adequação das disponíveis teorizações dos fenômenos por ele observados.

A ausência de um quadro teórico criteriosamente selecionado tem sido apontado, em avaliações da produção científica na área de educação como responsável pela pobreza interpretativa de muitos estudos. A importância atribuída à revisão crítica de teorias e pesquisas no processo de produção de novos conhecimentos tornou-se, não somente uma exigência da academia, mas um aspecto essencial na construção do nosso objeto de pesquisa, a fim de produzirmos conhecimento para o desenvolvimento teórico-metodológico e para o crescimento da pesquisa educacional.

Realizamos, então, simultaneamente, um percurso de visitas e pesquisas periódicas às instituições governamentais situadas em Brasília – Ministério da Educação, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – buscando informações, documentos e dados disponíveis junto aos órgãos responsáveis pelo atendimento à primeira infância, pela assessoria internacional e suas respectivas bibliotecas.

Um fato ocorrido durante as visitas aos Ministérios, é que fomos orientados a optarmos pelo estudo de *outra Organização Internacional*, particularmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Questionamo-nos, desse modo, por que a sugestão/orientação de pesquisarmos as políticas do PNUD para a Educação Infantil e não as do Banco Mundial?

Nos esclarecimentos recebidos, inicialmente, com base nos diálogos estabelecidos e nas observações das instituições visitadas, percebemos uma ausência e um desconhecimento de informações, documentos e dados sobre as políticas educacionais do Banco Mundial para crianças pequenas e sobre programas e projetos implementados ou em fase de implementação destinados a esta faixa etária no Brasil, desde o início de sua atuação no país.

No intuito de obtermos informações mais precisas e ampliar o acesso aos diferentes documentos, realizamos inúmeras visitas ao Centro de Informação Pública do Banco Mundial e da Biblioteca Depositária do Banco Mundial do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas durante o período de agosto de 2004 a junho de 2006. Nestas duas bibliotecas levantamos os documentos e as publicações do Banco Mundial e sobre o Banco, o que enriqueceu o nosso referencial teórico e nos possibilitou desvendar, parcialmente, a intrigante relação entre esta Organização Internacional e a educação brasileira.

É preciso esclarecer que, na realização deste estudo, pelo fato das bibliotecas pesquisadas não possuírem em seus acervos bibliográficos os *Documentos Setoriais de Educação de 1971, 1974 e 1980*, não poderemos afirmar com precisão se estes documentos trazem orientações para a educação da primeira infância. No entanto, conforme os *Documentos Setoriais de 1995* e de *2000* afirmam, o Banco Mundial, a partir dos anos noventa, passou a investir parte do financiamento na educação inicial da criança. Procuramos analisá-los, bem como outros documentos do Banco que se referem à Educação Infantil e aos projetos implementados no Brasil (BANCO MUNDIAL, 1998, 2000b, 2002a, 2002b, 2004b; YOUNG, 1996; PERRY et al., 2006).

Desta busca complexa, é que resultou este trabalho dissertativo, no qual expressamos as diversas reflexões realizadas. Partimos de uma visão organizacional do Banco Mundial e de suas políticas educacionais para então analisarmos as políticas públicas elaboradas, implementadas e monitoradas para a educação da primeira infância brasileira a partir da década de noventa. Intencionamos conhecer os fundamentos que sustentam o processo de cooperação internacional liderado pelo Banco Mundial, desvelando sua intervenção e influência política-ideológica, a qual

não se impõe de forma unilateral, mas é compartilhada e pressupõe certo grau de consentimento dos setores governamentais.

Compreender as articulações entre políticas educacionais e Organizações Internacionais, no caso dos países em desenvolvimento, de acordo com Rosemberg (2000) consiste em uma tarefa complexa, porque envolve três recortes temáticos que carregam vários campos disciplinares correlatos:

- . o primeiro é o próprio tema das organizações internacionais como instituições sociais;
- . o segundo é o campo de estudos do desenvolvimento econômico e social, profundamente imbricado nas orientações e ações das organizações multilaterais para os países subdesenvolvidos;
- . o terceiro é o campo de conhecimentos setoriais – educação, saúde, ecologia, população, trabalho, segurança etc. – recortado por temas transversais, tais como gênero, infância, raça/etnia, pobreza, direitos humanos etc., focalizados na elaboração de pautas políticas setoriais (ROSEMBERG, 2000, p. 66).

Tendo esta reflexão como referência, achamos conveniente estruturar nosso trabalho dissertativo em três capítulos. Na primeira parte, partimos de um esclarecimento baseado no Direito Internacional sobre as Organizações Internacionais e resgatamos, de modo crítico, as informações sobre o Banco Mundial, buscando descrevê-lo para compreender sua estrutura organizacional, suas políticas, estratégias, projetos, programas e sua agenda de desenvolvimento, adotando inclusive a sua terminologia. No tocante às políticas educacionais, analisamos os *Documentos Setoriais de Educação* do Banco Mundial de 1971, 1974, 1980, 1995 e 2000, os quais seguem o eixo central das políticas e estratégias globais e setoriais elaboradas, implementadas e monitoradas pelo Banco nos países em desenvolvimento.

No segundo capítulo, realizamos um resgate histórico da política de financiamento da educação pública brasileira, com base em obras de referência, nas fontes primárias e secundárias disponíveis. Discutimos, também, o desenvolvimento histórico das políticas de financiamento público da educação infantil, considerando a pulverização de programas, projetos e ações educacionais para crianças de zero a seis anos, disseminados pelas áreas da previdência e assistência social, saúde, trabalho e educação.

Na terceira parte, procuramos realizar uma reflexão crítica sobre as orientações conceituais e políticas do Banco Mundial presentes nos *Documentos Setoriais de Educação de 1995 e 2000* para a Educação Infantil pública e identificar programas e projetos existentes para sua implementação no Brasil a partir dos anos noventa.

Nas considerações finais destacamos as análises realizadas ao longo da pesquisa, apontando para a materialização das proposições do Banco Mundial para a Educação Infantil, fundamentadas em seus *Documentos Setoriais de Educação* e construídas no transcorrer da história da educação pública brasileira com o consentimento e a participação nacional.

# CAPÍTULO 1

## O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO

*Devemos apoiar nossa juventude por meio da educação para criar um mundo melhor. E isso começa com o desenvolvimento da primeira infância – porque sabemos que o futuro de uma criança é, em grande parte, determinado nos seis primeiros anos de vida.*

*Estamos também empenhados ativamente na Meta de Desenvolvimento do Milênio de levar todas as crianças à escola até 2015. Mas temos de reconhecer que a educação não significa apenas levar crianças à escola. O conteúdo e a qualidade são a chave – e as crianças precisam permanecer na escola. Oferecer às crianças uma educação de qualidade não é apenas certo, mas também tem um impacto enorme sobre o desenvolvimento.*

*Lamentavelmente, não estamos cumprindo as promessas que fizemos às crianças em Jomtien em 1990, em Dakar em 2000 e novamente em Monterrey em 2002.*

*Banco Mundial*

As tentativas de estabelecer as funções da educação e o papel da escola vinculando-os às necessidades da economia e à formação da força de trabalho para o mercado são cada vez mais frequentes. Mariano Enguita (1989), no entanto, mostra-nos que nem sempre tais tentativas e vinculações existiram, passando, a partir do desenvolvimento das formas de produção capitalistas, a ficarem mais claras. Ao ressaltar a consolidação das formas capitalistas de produção, via Revolução Industrial, Enguita mostra-nos como foi rompido o predomínio do trabalho artesanal, característico da cooperação simples e introduzida, na manufatura, a divisão técnica do trabalho que subordina, ainda mais, o trabalho ao capital.

Mas a proliferação da indústria iria exigir um novo tipo de trabalhador. Já não bastaria que fosse piedoso e resignado, embora isto continuasse sendo conveniente e necessário. A partir de agora, devia aceitar trabalhar para o outro e fazê-lo nas condições que este outro lhe impusesse. Se os meios para dobrar os adultos iam ser a fome, o internato ou a força, a infância (ao adultos das gerações seguintes) oferecia a vantagem de poder ser modelada desde o princípio de acordo com as necessidades da nova ordem capitalista e industrial, com as novas relações de produção e os novos processos de trabalho (ENGUITA, 1989, p. 113).



Foi neste processo de consolidação da grande indústria que ocorreu a subsunção completa do trabalho ao capital e que novos processos e relações de produção acabariam por deslocar as funções da escola de educação religiosa para a disciplina material, para a organização da experiência escolar de forma que gerasse desde a infância os hábitos, as formas de comportamento, as disposições e os traços de caráter adequados para a indústria.

Ao examinar a conexão entre as relações sociais de trabalho e as relações sociais de educação no capitalismo, somos instigada a refletir sobre as políticas públicas educacionais e sobre o papel de projetos e programas destinados à primeira infância orientados/financiados por Organizações Internacionais.

Parte-se aqui da premissa que para entender esta relação é necessário ser cuidadoso. No caso do Banco Mundial, trata-se com muitas afirmativas, com hiatos, lacunas ocasionadas, ora pelo sigilo de informações sobre a negociação dos projetos, ora pela dificuldade, tanto no acesso às informações sobre os projetos de empréstimos, como no conhecimento do processo de financiamento como um todo. Para conhecê-lo, optamos por retratá-lo com base na orientação de Marx, quando afirma que a investigação tem de “apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquerir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente o movimento real” (2003, p. 28). Para Marx, há uma distinção entre os fenômenos tal como aparecem e tal como são na realidade, entre a forma de manifestação do fenômeno e a sua real constituição ou uma diferença entre aparência e essência.

Para o Banco Mundial, sua missão é lutar contra a pobreza e melhorar o nível de vida dos habitantes dos países em desenvolvimento, considerando-se uma das principais instituições do mundo. Com esse objetivo, afirma (2003a) que proporciona financiamento, assistência técnica, serviços de assessoramento em matéria de políticas e intercâmbio de informações. Neste caso, chamamos a atenção para a atuação *aparentemente desinteressada* do Banco Mundial na *ajuda* aos projetos dos países em desenvolvimento como o Brasil, que assumiram o neoliberalismo como política orientadora de suas políticas educacionais.

Um banco internacional, o Banco Mundial (BM), transformou-se, nos últimos anos, no organismo com maior visibilidade no panorama educativo global, ocupando, em grande parte, o espaço tradicionalmente conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a agência das Nações Unidas especializada em educação. O financiamento não é o único nem o mais importante papel do BM em educação (representando apenas 0,5% da despesa total pelos países em desenvolvimento nesse setor); o BM transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial. Nos próprios termos do BM: ‘no plano internacional, o Banco é a maior fonte de assessoria em matéria de política educacional e de fundos externos para esse setor’ (TORRES, 2000, p. 125-126).

A análise que nos propusemos realizar, no âmbito desta pesquisa, teve a intenção de compreender de modo sistemático, a inserção do Banco Mundial no seio das políticas públicas de educação, especialmente, da educação da pequena infância brasileira.

Partimos de um esclarecimento inicial sobre as Organizações Internacionais e seu papel na sociedade, segundo o olhar de autores da área do Direito Internacional (JO, 2004; MATTOS, 2002; MELLO, 1992; OLIVEIRA, 1999; REZEK, 2000; SILVA, ACCIOLY, 2002) e resgatamos, de modo crítico, as informações sobre o Banco Mundial, em documentos e publicações do próprio Banco, disponíveis à sociedade civil e, em obras científicas (ARAÚJO, 1991; CHOSSUDOVSKY, 1999; CORRAGIO, 1999, 2000; DE TOMMASSI, 2000; FONSECA, 1995, 1997, 1998a, 1998b, 2000, 2001; GONZALEZ et al., 1990; LEHER, 1998; OLIVEIRA, 2000; ROSEMBERG, 2000, 2002b; SILVA, 1999, 2002; SOARES, 2000; STIGLITZ, 2002; TORRES, 2000, 2001; UGÁ, 2004). Procuramos retratar o Banco pela sua ótica, pelo seu enfoque, como ele se vê, como ele descreve suas políticas, estratégias, programas e projetos, adotando inclusive a sua terminologia.

No tocante às políticas educacionais, analisamos os *Documentos Setoriais de Educação* do Banco Mundial de 1971, 1974, 1980, 1995 e 2000, os quais seguem o eixo central das políticas e estratégias globais e setoriais elaboradas, implementadas e monitoradas pelo Banco nos países em desenvolvimento. Os três primeiros documentos foram analisados considerando-se os estudos de Maria Abadia Silva (1999, 2000, 2002), Marília Fonseca (1995, 1997, 1998a, 1998b, 2000) e Roberto

Leher (1998). Na pesquisa, não obtivemos acesso direto aos três primeiros documentos setoriais devido à ausência destes nas bibliotecas pesquisadas.

## **1.1 Agenda do Banco Mundial: uma visão para o desenvolvimento**

### **1.1.1 Organizações Internacionais**

O século XX presenciou dois fenômenos novos: a criação das *Organizações Internacionais*, no primeiro pós-guerra mundial, e a codificação do *Direito dos Tratados*, marcando a transformação de suas regras costumeiras em regras convencionais, escritas, expressas no texto de um tratado.

Alguns milênios separam o Estado e a Organização Internacional, no tempo. Enquanto se poderia conceber um esboço da teoria geral do Estado na antigüidade clássica, a Organização Internacional é um fenômeno do século passado e uma matéria não sedimentada suficientemente para permitir segura compreensão científica, conforme mostra José Rezek (2000). Dessa linha de interpretação, acredita-se que a proliferação das Organizações Internacionais (OIs) reflete a necessidade crescente de cooperação entre os Estados para a solução dos problemas transfronteiriços, constituindo-se tais Organizações como instituições intergovernamentais criadas pelos Estados para facilitar a convivência pacífica através da cooperação conjunta, visando solucionar os vários problemas da diversidade cultural, histórica, social, legal, econômica, política e ideológica da sociedade internacional.

Com base na experiência da Primeira Guerra Mundial, a *sociedade* cogitou sobre o estabelecimento de uma Organização Internacional universal para o controle das atividades dos Estados, visando garantir a manutenção do sistema interestatal, surgindo a *Sociedade das Nações* (SDN), e, após a Segunda Guerra Mundial, a *Organização das Nações Unidas* (ONU).

É preciso destacar que, tais Organizações, apesar de serem uma realidade, não possuem uma definição por uma norma internacional. No *Direito Internacional Público* as definições são dadas pela doutrina, isto é, pelo “estudo de caráter

científico que os juristas realizam a respeito do Direito, seja com o propósito puramente de conhecimento e sistematização, seja com a finalidade prática de interpretar as normas jurídicas para sua exata aplicação” (OLIVEIRA, 1999, p. 108).

Hee Moon Jo (2004) definiu Organização Internacional como uma *organização intergovernamental*, como uma *pessoa internacional*, tal qual o Estado, constituída por tratado constitutivo, diferindo do Estado porque este possui uma jurisdição ampla, enquanto a Organização Internacional tem uma jurisdição funcional, limitada pelo tratado constitutivo.

Celso Mello (1992) e Adherbal Mattos (2002) consideram que a definição mais exata seria a de Angelo Piero Sereni, para quem, conforme Mello:

organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos (1992, p. 473).

É interessante notar que as Organizações Internacionais são constituídas com base em um tratado multilateral chamado *tratado constitutivo*, que rege as regras de constituição e operação desta Organização. *Tratado* é um acordo formal concluído entre sujeitos, de direito internacional público, com o objetivo de produzir efeitos jurídicos, exprimindo-se com precisão, em determinado momento histórico, cujo teor tem contornos bem definidos. Para Geraldo Silva e Hildebrando Accioly, entende-se por *Tratado* “o ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas internacionais” (2002, p. 28). Inúmeras denominações são utilizadas como sinônimas de *Tratado*, conforme sua forma, seu conteúdo, seu objeto ou seu fim, algumas com sentido mais amplo e outras mais restrito, citando-se as seguintes: acordo, convênio, ajuste, arranjo, convenção, protocolo, pacto, carta, constituição, estatuto, declaração, ata câmbio de notas, compromisso, *modus vivendi*. Ademais, os *Tratados* podem ser classificados conforme o número de partes contratantes, ou seja, em *bilaterais*, quando celebrados entre duas partes, ou *multilaterais*, se igual ou superior a três o número de pactuantes. Em todo Tratado, as

partes são necessariamente pessoas jurídicas de direito internacional público, tanto os *Estados soberanos* como as *Organizações Internacionais*.

A ONU possui um poder de iniciativa para criação de Organizações Internacionais especializadas e exerce uma função de coordenação e cooperação em relação a estas, as quais gozam de uma certa autonomia, apesar de sujeitas à sua autoridade. As Organizações desenvolvem atividades próprias no campo internacional; têm sede diferente da ONU; possuem membros que não são da ONU; sua estrutura administrativa é autônoma; têm orçamento próprio e personalidade internacional; possuem o direito de pedir pareceres à ONU e atuam nos mais diferentes setores da sociedade internacional – econômico, social, comunicações, cultural, técnico, sanitário, educacional.

A estrutura adotada pelas Organizações é *tripartite semelhante*, isto é, possuem três órgãos integrados por todos os Estados-membros: *Assembléia*, *Conferência Geral* ou *Congresso*; *Conselho* ou *Board of Governors*; e *Secretário-Geral* ou *Diretor-Geral*. A *Assembléia* em que estão representados todos os membros, se reúne uma vez por ano, para aprovar as linhas políticas gerais e o orçamento, eleger o Secretário-Geral e os membros do Conselho. A este último que é órgão executivo em que estão representados apenas alguns Estados, compete executar as diretrizes recebidas e se reunir com maior frequência de acordo com a agenda. O *Secretário-Geral* é responsável pela administração do Secretariado, que é a parte administrativa. O regime do pessoal administrativo é uniforme, as classes e os salários são semelhantes; as questões administrativas são julgadas por tribunais específicos. Alguns destes tribunais se ocupam dos problemas de duas ou mais organizações.

O financiamento das Organizações é realizado por meio das contribuições dos Estados-membros para o pagamento das despesas da organização. A quantia fixada para a contribuição de cada Estado é determinada por um órgão competente para isto ou pelo próprio tratado institutivo da organização.

De acordo com Hee Moon Jo (2004) as Organizações Internacionais são classificadas em: *organização universal* (aceita como membro qualquer país e possui âmbito de atuação mundial) e *regional* (aceita como membro os países de uma região determinada); *organização de competência limitada* (têm como objetivos e funções apenas algumas áreas delimitadas) e *competência geral* (envolve-se praticamente em

todas as áreas da sociedade internacional); *organização de cooperação* (pressupõe a manutenção da independência e soberania entre os Estados-membros) e de *integração* (limita o poder soberano dos Estados-membros). Enquanto a *Organização Internacional* visa realizar seus objetivos através da cooperação funcional em uma área determinada, sem modificar o estatuto do Estado-membro, a *comunidade regional* procura a união ou a integração funcional, atuando os Estados-membros nas áreas integradas como se fossem um Estado integrado, limitando seu poder soberano nesta área.

Essa dinâmica é compreensível quando se resgata a história. O sistema do comércio exterior, até o século dezenove, funcionava com base nas legislações nacionais de cada Estado, entrando em colapso durante as duas guerras mundiais. Assim, alguns países como os EUA e o Reino Unido desenharam um novo sistema monetário dentro do contexto da reestruturação da então ordem econômica internacional, visando entre outras coisas a redução de barreiras ao comércio exterior, a liberalização do acesso ao mercado e da transação monetária, conforme estabelecido na *Conferência Bretton-Woods*, de julho de 1944, resultando na criação do *Fundo Monetário Internacional* (FMI), do *Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento* (BIRD) e, posteriormente, no *Acordo Geral do Comércio Internacional* (GATT).

O *sistema Bretton-Woods* está assistido pela ONU, na área econômica e social por organizações regionais de caráter integracionista, organizações internacionais especializadas e cinco comissões econômicas regionais para a Europa, Ásia e Pacífico, Extremo Oriente, América Latina e Caribe, África e Ásia Ocidental.

As principais organizações regionais são assim constituídas por continentes:

1) *americanas*: Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS); 2) *européias*: Conselho da Europa, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), Conselho Nórdico, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), União Européia (UE); 3) *asiáticas*: Associação de Estados do Sudeste Asiático, Organização de Segurança e Assistência entre a Austrália, Nova Zelândia e EUA (ANZUS), Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo; 4) *africanas*: União dos Estados Africanos, Organização Comum Africana-Malgache,

Organização da Unidade Africana (OUA); 5) *árabes*: Liga dos Estados Árabes (Mattos, 2002).

As grandes Organizações Internacionais especializadas, com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitários e conexos são: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), União Postal Universal (UPU), União Internacional de Telecomunicações (UIT), Organização Meteorológica Mundial (OMM), Organização Marítima Internacional (OMI), Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA).

O *sistema Bretton-Woods* foi complementado pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização regional criada para coordenar as políticas econômica e monetária dos países-membros, compreendendo vinte e seis Estados industrializados que, juntos, representam setenta por cento do comércio internacional. Entretanto, He Moon Jo (2004) observa que, a OCDE tornou-se um órgão de planejamento internacional e de coordenação das posições dos países-partes, no sentido prático, em função do seu peso na economia mundial. As temáticas debatidas e coordenadas pela OCDE, geralmente, são discutidas nas negociações multilaterais de Organizações Internacionais, posteriormente.

Se aparentemente esta importância das Organizações Internacionais existe devido a uma necessidade de cooperação internacional entre os Estados para solucionar os problemas transnacionais, pois estas desempenham, horizontalmente,

várias funções governamentais *ad hoc* na sociedade internacional, em essência não é isso unicamente que se deve considerar.

Vale ressaltar que nos últimos vinte e cinco anos do século passado, houve alterações na estruturação da sociedade capitalista-liberal que têm provocado grandes transformações, mudando sua face e seu funcionamento, mas não suas estruturas e leis fundamentais, segundo as análises de José Luís Fiori (2001). A primeira mudança ocorreu no início do século XX, passou pela crise mundial dos anos trinta, pela Segunda Guerra Mundial e originou o *welfare state*, o capitalismo regulado e os Estados desenvolvimentistas. A segunda começou nos anos setenta e alcançou sua maturidade na década de 1990, quando ficaram mais nítidas suas mudanças fundamentais.

Fiori (2001) agrupou estas transformações em sete *campos ou dimensões fundamentais*: *campo geopolítico mundial*, que consolidou o império anglo-saxão; *campo político*, que consagrou a hegemonia do pensamento único neoliberal; *campo econômico*, que provocou uma competição entre países pelo capital financeiro internacionalizado; *campo tecnológico*, que gerou uma revolução na microinformática e nas telecomunicações; *campo do trabalho ou do emprego*, que provocou uma reestruturação produtiva no mundo do trabalho; o *espaço de periferia capitalista*, em que os países da periferia se submeteram às orientações emanadas das organizações internacionais; e a *fragilização dos Estados nacionais*, nas negociações travadas na esfera internacional.

Diante das transformações em curso dos anos setenta, no atual estágio de universalização do capitalismo, o capital entrou em territórios geográficos onde anteriormente não operava, reorganizando socialmente as estruturas outrora organizadas segundo racionalidade de natureza diferente da do capital, modificando desta maneira o metabolismo social em nível planetário e impondo, por isso, um largo movimento de reformas institucionais. Em acréscimo, passou a organizar esferas sociais e políticas que se realizavam sob as diretrizes da lógica pública, impondo, desta forma, novas relações entre o público e o privado, o que, articulado ao movimento geográfico marcou mudanças estruturais na reprodução da formação econômico-social capitalista.



O capitalismo é uma das formas possíveis de realização do capital, uma de suas variantes históricas, como ocorre na fase caracterizada pela subsunção real do trabalho ao capital. Para István Mészáros (2006), o sistema de sociometabolismo do capital é mais poderoso e abrangente, tendo seu núcleo constitutivo formado pelo tripé capital, trabalho e Estado, que são materialmente constituídas e inter-relacionadas, sendo impossível superar o capital sem a eliminação do conjunto dos elementos que compreende esse sistema.

[...] dada a inseparabilidade das três dimensões do sistema do capital, que são completamente articulados – capital, trabalho e Estado –, é inconcebível emancipar o trabalho sem simultaneamente superar o capital e também o Estado. Isso porque, paradoxalmente, o material fundamental que sustenta o pilar do capital não é o Estado, mas o trabalho, em sua contínua dependência estrutural do Capital [...]. Enquanto as funções controladoras vitais do sociometabolismo não forem efetivamente tomadas e autonomamente exercidas pelos produtores associados, mas permanecerem sob a autoridade de um controle pessoal separado (isto é, o novo tipo de personificação do capital), o trabalho enquanto tal continuará reproduzindo o poder do capital sobre si próprio, mantendo e ampliando materialmente a regência da riqueza alienada sobre a sociedade (MÉZAROS, 2006, p. 16).

Segundo Mészáros (2006) a universalização do capitalismo, particularmente por meio do capital produtivo macrogerido pelo financeiro, impôs profundas mudanças no metabolismo social do mundo todo, que impôs um novo processo de reprodução social que, por sua vez, implicou alterações nas estruturas sociais. Isso pôs em movimento reformas institucionais em várias áreas da atividade humana neste modo de produção, inclusive na esfera educacional, constituindo-se estas reformas em meios de implementação organizada das mudanças necessárias para o alcance dos fins a que se propõe o capital na atual conjuntura, a consolidação da nova forma histórica do metabolismo social capitalista.

As mudanças do capitalismo ocasionaram alterações significativas nas configurações geográficas e geopolíticas em âmbito mundial, recrudescendo a crise do Estado-nação pela intensificação da lógica de acumulação transnacional do capital, pautada em novos processos de trabalho e de hábitos de consumo dinamizados por estruturas complexas, mantendo inalterado o princípio organizador do sistema de produção de mercadorias capitalista, ou seja, mantendo o lucro por meio da

exploração do trabalho e da incorporação de novas tecnologias. Segundo Ricardo Antunes (2002):

Quanto mais aumentam a competitividade e a concorrência intercapitais, interempresas e interpotências políticas do capital, mais nefastas são suas conseqüências.

Duas manifestações são mais virulentas e graves: a destruição e/ou precarização, sem paralelos em toda era moderna, da força humana que trabalha e a degradação crescente, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica voltada prioritariamente para a produção de mercadorias que destrói o meio ambiente.

Trata-se, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-se força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental 'sociedade do descartável', que joga fora tudo que serviu como 'embalagem' para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital (2002, p. 38).

As últimas três décadas do século XX retrataram um processo de reestruturação produtiva no capitalismo, mostrando formas mais flexíveis e globalizadas num regime de acumulação do capital, indicando novas formas de regulação e destacando-se o papel das Organizações Internacionais. Desse modo, o contexto educacional brasileiro, particularmente a Educação Infantil, pode ser compreendido, sobretudo a partir da crise estrutural do capital, que se abateu sobre o conjunto das economias capitalistas, a partir do início dos anos setenta (em especial do Estado de bem-estar e do modelo fordista-taylorista de produção). Neste período observa-se a intensificação do processo de mundialização do capital (especialmente do capital financeiro) e da implementação do projeto econômico, social e político neoliberal, que defende o mercado como principal fundador, unificador e auto-regulador da sociedade global competitiva.

O neoliberalismo passou a ditar o ideário e os programas a serem implementados pelos países capitalistas, contemplando: enxugamento do Estado; privatização acelerada; políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com as Organizações Internacionais mundiais de hegemonia do capital, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC); reestruturação produtiva; combate cerrado ao sindicalismo

classista; desmontagem dos direitos sociais dos trabalhadores; propagação de um subjetivismo e de um individualismo exarcebados (ANTUNES, 2001; 2002).

Neste cenário capitalista contemporâneo, foram promovidos ajustes estruturais nos países periféricos e reformas no Estado e na educação, em sintonia com o receituário das Organizações Internacionais e com as políticas neoliberais, resultando na minimização do papel do Estado no tocante às políticas sociais, na redução da esfera pública, e conseqüentemente, na ampliação da esfera privada. Cabe ressaltar a assertiva de José Luis Coraggio (2000), sobre a função do Banco Mundial que é:

[...] *instrumentalizar* a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la. São [as políticas sociais] o ‘Cavalo de Tróia’ do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social. Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando-o nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal. Outro efeito importante é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado (a eficiência como critério básico, todos devem pagar pelo que recebem, os órgãos descentralizados devem concorrer pelos recursos públicos com base na eficiência da prestação de serviços segundo indicadores uniformes etc.), deixando como único resíduo da solidariedade a beneficência pública (redes de seguro social) e preferencialmente privada, para os miseráveis. Em conseqüência, a elaboração das políticas setoriais [como as políticas públicas para a educação, inclusive da educação infantil] fica subordinada às políticas de ajuste estrutural, e freqüentemente entra em contradição com os objetivos declarados (p. 78-79; grifo do autor).

Estas argumentações alertam-nos para a necessidade de compreendermos, segundo João dos Reis Silva Júnior (2002), que estes processos de ajuste estrutural tiveram grande impacto no processo de reconfiguração da educação brasileira, uma vez que foi atribuído (novamente) à educação um papel relevante no incremento da produtividade, no crescimento econômico, na promoção do desenvolvimento sustentado e na redução da pobreza. Os discursos governamentais, de Organizações Internacionais e de empresários brasileiros reforçavam a importância estratégica da educação para a nova ordem mundial, como investimento em *capital humano*, tanto para a preparação para o trabalho capitalista como para a ascensão social, com base na *teoria do capital humano*.

### 1. 1. 2 Grupo do Banco Mundial

O *Grupo do Banco Mundial* é uma Organização Internacional composta de cinco organismos – BIRD, AID, IFC, MIGA e ICSID – que desempenham funções diferentes e complementares para a redução da pobreza, enquanto o BIRD e a AID juntos constituem propriamente o Banco Mundial, de propriedade dos países membros, que detêm o poder de tomada de decisões. Portanto, os termos Grupo do Banco Mundial e Grupo do Banco incluem as cinco instituições e, os termos Banco Mundial e Banco referem-se somente ao BIRD e AID.

Quanto ao termo *Banco Mundial*, este foi utilizado pela primeira vez num artigo do periódico *The Economist*, em 22 de julho de 1944, numa reportagem sobre a *Conferência de Bretton Woods*, em referência ao BIRD. Esta expressão que foi inicialmente utilizada como um apelido, transformou-se em 1975, em um termo da documentação oficial para referir-se ao BIRD e AID (THE WORLD BANK, 2003).

Constatamos através da pesquisa que há uma divergência na utilização das expressões *Grupo Banco Mundial* e *Banco Mundial*, tanto nas publicações do Grupo Banco Mundial como nas obras científicas.

Em algumas publicações do Grupo Banco Mundial (2003a, 2004a, 2005a, 2005b), é explicitado na introdução que o termo *Banco Mundial* refere-se coletivamente ao BIRD e à AID e quando se refere unicamente a um destes organismos, tal organismo é explicitado. Outros documentos (2004b, 2005c) apresenta o termo *Banco Mundial*, sem nenhuma explicação, referindo-se aos dois organismos, o que difere de certas publicações (2003c, 2004b), que utilizam tanto a expressão *Grupo Banco Mundial* como *Banco Mundial*, sem explicitar de quais organismos se referem.

Em nossas leituras de obras científicas, percebemos que, alguns pesquisadores (SILVA, 1999, 2002; SOARES, 2000) definem o termo utilizado, referindo-se ao *Banco Mundial*, englobando os cinco organismos. Outros autores utilizam a expressão *Banco Mundial* sem esclarecer a quem se referem, como Corraggio (2000), De Tommasi (2000), Torres (2000). Fonseca (2000), utiliza o termo *Banco Mundial*, formado pelo BIRD e AID, e usa ao longo do texto a expressão BIRD. Já Gonzalez et al. (1990) utilizam a expressão *Banco Mundial* (sem defini-lo)

e BIRD. Araújo (1991), por sua vez, utiliza tanto o termo *Banco Mundial* como o nome específico dos cinco organismos, especialmente do BIRD.

Nesta pesquisa, adotamos a mesma terminologia utilizada pelo Grupo Banco Mundial, isto é, aqui os termos *Grupo Banco Mundial* e *Grupo do Banco* referem-se às cinco instituições e os termos *Banco Mundial* e *Banco* referem-se ao BIRD e AID.

O *Grupo do Banco Mundial* é parte do *Sistema das Nações Unidas* e foi concebido em 1944 sob a designação de *Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento* (BIRD). Inicialmente auxiliou na reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial e permaneceu com o enfoque de reconstrução devido aos desastres naturais, emergências humanitárias e necessidades de reabilitação pós-conflitos. A missão do *Grupo do Banco*, segundo algumas de suas publicações (2003a, 2004a, 2005b, 2005c, 2005d, 2005e) é combater a pobreza e promover o desenvolvimento social e econômico nos países em desenvolvimento, por meio de empréstimos, assessoramento às políticas, assistência técnica e serviços de intercâmbio de conhecimento, abrangendo as cinco instituições que colaboram para apoiar projetos de desenvolvimento no mundo inteiro.

Leher (1998), em sua pesquisa sobre o Banco Mundial, acrescenta:

Em um sentido *lato*, o Banco Mundial tem a atribuição de um grande intelectual orgânico dos interesses representados pelo G-7, atuando como um ‘organizador’ das políticas dos países *em desenvolvimento*. Hoje não resta dúvida de que o debate a propósito da governabilidade e das reformas estruturais está sob a direção ideológica desta instituição. Por meio de seus projetos e programas, ela exerce mais influência sobre a educação do que a Unesco, sobre a saúde do que a OMS, sobre as condições dos trabalhadores do que a OIT, sobre a agricultura do que a FAO, etc., (George & Sabelli, 1994:160). De fato, o Banco representa uma *estrutura material* da ideologia da globalização com a função mediadora de organizar e difundir a ‘concepção de mundo’ que os ‘Senhores do Mundo’ querem consolidar e reproduzir, neste contexto de crise estrutural (LEHER, 1998, p. 9-10; grifos do autor).

Notadamente, o Banco assumiu papel fundamental na internacionalização das influências das grandes potências sobre diversos países. Dentre estes países que impõem-se como mais ricos e civilizados, destacam-se os EUA, que lideram a dominação dos aparatos de controle internacional.

Conforme já referido, com a Segunda Guerra Mundial, sob a inspiração e orientação dos Estados Unidos, realizou-se em julho de 1944, na cidade de Bretton

Woods, no Estado de New Hampshire, EUA, a *Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas e Associadas*. A reunião, com a participação de quarenta e quatro países, teve por finalidade estruturar a ordem econômica internacional a vigorar no pós-guerra, de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises mundiais. Naquele momento, John Maynard Keynes, assessor do Ministro da Fazenda britânico, assumiu o compromisso de definir e instituir um banco, voltado não apenas para a reconstrução, mas também para o desenvolvimento dos países do sul. Três instituições internacionais foram criadas sob os *Acordos de Bretton Woods*, o *Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento* (BIRD) e o *Fundo Monetário Internacional* (FMI) subordinadas à política americana, com o intuito de “promover o investimento internacional e manter a estabilidade do câmbio, além de tratar de problemas de balanças de pagamento” (HOBSBAWM, 1995, p. 269). A proposta de criação da *Organização do Comércio Internacional* tornou-se o *Acordo Geral do Comércio Internacional* (GATT), criado somente em 1947, numa reunião realizada em Havana, Cuba, sob a liderança dos Estados Unidos, com a responsabilidade de estabelecer as normas de controle do comércio mundial de mercadorias, zelando pelo livre comércio entre as nações, substituído em 1995 pela *Organização Mundial do Comércio* (OMC).

Os governos de vinte e nove países assinaram o *Convênio Constitutivo* do BIRD em 1945, em Washington, e em 1946, ocorreu a Reunião Inaugural das Assembléias do BIRD e do FMI, com a participação de trinta e oito países membros. Criados para realizar a reestruturação pós-guerra dos países europeus, ao FMI foi confiado o papel de órgão normativo e político, encarregado de coordenar as políticas de desenvolvimento e de promover a estabilidade da balança de pagamentos dos países-membros. Ao BIRD foi atribuído o papel de órgão técnico e financiador de projetos específicos, devendo ser mais ativo que normativo.

Discutindo os papéis dessas Organizações Internacionais, Fonseca (1998a) assinala:

Observadas de um ângulo histórico, as duas agências tinham papéis bem definidos. Ao FMI cabia a fixação de políticas e normas para o desenvolvimento, enquanto o BIRD funcionava como agência de financiamento e de assistência técnica para projetos setoriais específicos. Ainda hoje, a dualidade de papéis existe formalmente: ao FMI cabe a concessão de empréstimos de curto prazo para questões macroeconômicas,

a fixação de códigos de conduta política para os países credores e a definição de pré-condições para os créditos do Banco. O BIRD atua como agência de financiamento a longo prazo e de assistência técnica para projetos econômicos e sociais específicos (p. 38).

Nota-se, por outro lado, que a divisão de papéis entre as duas organizações, FMI e BIRD, vem sendo modificada nas últimas décadas. Fonseca (idem) chama a atenção para a ampliação das funções do BIRD, o qual assume-se como órgão político central, coordenando o processo global de desenvolvimento. Neste processo, o Banco tem elaborado uma série de documentos político-econômicos, expressando de modo claro suas concepções teóricas a respeito da política econômica e social, indicando a direção de sua relação com as nações-membros.

Assim alguns temas como 'progresso', 'desenvolvimento sustentável', 'realismo', 'autonomia', 'equidade', 'pobreza', passam a fazer parte do discurso que fundamenta o seu processo de financiamento. A interpretação desses conceitos é condição imprescindível para a compreensão do verdadeiro papel que o Banco desempenha junto aos países membros (FONSECA, 1998a, p. 39).

Nossa análise sobre o movimento e ações das diferentes organizações permite afirmar que o Banco Mundial e o FMI tornaram-se instituições participantes da economia mundial, ampliando suas respectivas autoridades originais, dilatando seu raio de alcance e controle, impondo suas diretrizes econômicas, que refletem as ideologias e teorias do *mercado livre*. Neste contexto, Joseph Stiglitz (2002) ressalta que:

Subordinado aos problemas do FMI e das outras instituições econômicas internacionais está o problema do controle: quem decide o que fazer e por que fazer. As instituições são controladas não só pelos países industrializados mais ricos do mundo, mas também pelos interesses comerciais e financeiros desses países; as políticas das instituições refletem isso. A seleção das instituições simboliza o problema destas e, muitas vezes, contribui para sua disfunção. Embora quase todas as atividades atuais do FMI e do Banco Mundial sejam no mundo em desenvolvimento (com certeza, todas relativas a empréstimos), elas são conduzidas por representantes das nações industrializadas. (Por acordo tácito ou de praxe, o diretor do FMI é sempre europeu e o diretor do Banco Mundial, norte-americano). Eles são escolhidos a portas fechadas e nunca foi considerado pré-requisito que esse profissional tenha qualquer experiência no mundo em desenvolvimento. As instituições não são representativas das nações que servem (p. 45-46).

Esta realidade mostra que a aparência de soberania acoberta a seleção de dependência. Ademais, a expansão e aperfeiçoamento deste sistema é notório. Ao longo de seus sessenta anos de atividade, o Grupo do Banco Mundial expandiu-se em escala e em número de países membros e passou por transformações, alterando seu papel e suas políticas. Maria Clara Couto Soares (2000) observa que desde sua fundação até o ano fiscal de 1994 mais de duzentos e cinquenta bilhões de dólares foram emprestados, envolvendo três mil seiscentos e sessenta projetos. No entanto, a avaliação da *performance* do Banco é negativa, pois este financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, ampliando a pobreza mundial, concentrando renda, aprofundando a exclusão social e destruindo o meio ambiente. Segundo a mencionada autora (2000, p. 17) “Talvez a mais triste imagem desse fracasso seja a existência hoje de mais de 1,3 bilhão de pessoas vivendo em estado de pobreza absoluta”.

Michel Chossudovsky (1999) confirma a afirmação anterior, pontuando:

Desde o começo dos anos 80, os programas de ‘estabilização macroeconômica’ e de ‘ajuste estrutural’ impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento (como condição para a renegociação da dívida externa) têm levado centenas de milhões de pessoas ao empobrecimento. Contrariando o espírito do acordo de Bretton Woods, cuja intenção era a ‘reconstrução econômica’ e a estabilidade das principais taxas de câmbio, o programa de ajuste estrutural (PAE) tem contribuído amplamente para desestabilizar moedas nacionais e arruinar as economias dos países em desenvolvimento. O poder de compra interno entrou em colapso, a fome eclodiu, hospitais e escolas foram fechados, centenas de milhões de crianças viram negado seu direito à educação primária. Em várias regiões do mundo em desenvolvimento, as reformas conduziram ao ressurgimento de doenças infecciosas, entre elas tuberculose, a malária e o cólera. Embora a missão do Banco Mundial consista em ‘combater a pobreza’ e proteger o meio ambiente, seu patrocínio para projetos hidrelétricos e agroindustriais em grande escala também tem acelerado o processo de desmatamento e de destruição do meio ambiente, causando a expulsão e o deslocamento forçado de vários milhões de pessoas (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 26).

É interessante notar, porém, que em nossa investigação observamos que, na ótica do próprio Banco Mundial, ele se considera uma das maiores fontes de apoio ao desenvolvimento no mundo, atuando em mais de cem países em desenvolvimento, provendo recursos e idéias para melhorar a qualidade de vida e eliminar as piores formas de pobreza. De acordo com sua publicação:



O Grupo Banco Mundial utiliza seus recursos financeiros, seus técnicos altamente qualificados e sua ampla base de conhecimentos para ajudar os países em desenvolvimento a trilhar o caminho da estabilidade, da sustentabilidade e do crescimento equitativo. Também auxilia os países a fortalecer e manter as condições fundamentais e necessárias para atrair e reter investimentos privados. Com as recomendações e empréstimos do Banco, vários governos estão reestruturando suas economias, fortalecendo seus sistemas bancários e investindo em recursos humanos, infra-estrutura e proteção ambiental, para tornar mais atrativo e produtivo o investimento privado (BANCO MUNDIAL, 2006a, p. i).

Existem alguns aspectos do Banco Mundial que possivelmente poucos conhecem. Conforme ressalta a publicação anteriormente citada, o Banco é o maior financiador mundial de programas de educação, de saúde, da luta contra o HIV/AIDS, de projetos de biodiversidade. Coloca-se, ainda, como o maior parceiro no combate internacional à pobreza, favorável ao alívio da dívida dos países pobres. Líder mundial na luta contra a corrupção, auxilia os países que emergem de conflitos a retomarem o desenvolvimento pacífico.

De acordo com o *Relatório Anual do Banco Mundial de 2005* (2005b), o Grupo é composto por cinco organismos diferentes e estreitamente associados com uma única presidência, – BIRD, AID, IFC, MIGA, ICSID –, que estão entre as mais importantes instituições dedicadas ao desenvolvimento do mundo. A seguir apresentamos uma síntese de cada um dos organismos para que se possa perceber melhor as intenções expressas nos documentos do Grupo do Banco Mundial.

**O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)** criado em 1945, tem por finalidade reduzir a pobreza dos países de renda média com bons antecedentes de crédito na América Latina, Ásia, África, Europa Oriental promovendo o desenvolvimento sustentável por meio de empréstimos, garantias e serviços (não-financeiros) de análise e assessoramento. O BIRD capta grande parte de seus fundos, vendendo títulos nos mercados internacionais de capitais, a instituições financeiras, a fundos de aposentadoria, a gestores de capitais institucionais e aos bancos centrais. A diretoria do BIRD, com vinte e quatro membros, é composta de cinco diretores executivos indicados e dezenove eleitos, representantes dos cento e oitenta e quatro países membros. O poder de voto de cada país está vinculado às suas subscrições de capital, baseadas no poder econômico de cada país.

A **Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)** criada em 1960, composta por cento e sessenta e cinco membros, desempenha um papel importante na meta do Banco de reduzir a pobreza nos oitenta e um países mais pobres do mundo, onde a maioria vive com menos de dois dólares por dia. A AID é um fundo que concede doações e créditos, que são empréstimos sem juros, a países de baixa renda *per capita*, que têm entre trinta e cinco e quarenta anos para os reembolsar, com um período de tolerância de dez anos antes que sejam devidos quaisquer pagamentos. Estes países têm pouca ou nenhuma capacidade de contrair empréstimos nos termos do mercado. Os fundos da AID são provenientes das transferências de rendimentos líquidos do BIRD, dos reembolsos à AID, da doação de cerca de quarenta países doadores, que reconstituem de três em três anos os fundos, e de outras organizações internacionais.

A **Corporação Financeira Internacional (IFC)**, criada em 1956, conta com cento e setenta e seis países membros, promove desenvolvimento econômico por meio do setor privado, investindo em empresas privadas sustentáveis dos países em desenvolvimento e que tenham acesso limitado ao capital, sem exigência de aval governamental. A IFC presta assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas e concede financiamento ao setor privado em mercados de risco por intermédio de capital, empréstimos de longo prazo, produtos para a gestão estruturada de finanças e risco. Funciona como uma entidade comercial, investindo em projetos com fins lucrativos e cobrando taxas do mercado pela variedade de serviços que presta.

A **Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA)**, criada em 1988, é composta de cento e sessenta e quatro países membros, e encoraja o investimento estrangeiro direto em países em desenvolvimento, propiciando garantias aos investidores contra riscos não-comerciais – expropriação, guerra, distúrbios civis, quebra de contrato, inconvertibilidade da moeda e restrições de transferência. A MIGA proporciona serviços de consultoria e assistência técnica com o objetivo de auxiliar os países a atrair e manter o investimento estrangeiro e a divulgar informações para o empresariado internacional a respeito de oportunidades de investimento. Este organismo é capitalizado pelos seus países membros e cobra encargos relativos a alguns dos serviços que presta.

O **Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID)** criado em 1966, possui com cento e quarenta membros, auxilia a incentivar o investimento estrangeiro, promovendo uma atmosfera de confiança mútua entre os Estados e os investidores estrangeiros, oferecendo mecanismos internacionais de conciliação e arbitragem de controvérsias relativas a investimentos. O ICSID publica documentos sobre arbitragem de controvérsias e leis sobre investimentos estrangeiros.

O presidente do Grupo do Banco Mundial é também presidente da Diretoria Executiva do Banco Mundial, preside as cinco agências do Grupo e é eleito pela Diretoria Executiva. Seu Estatuto Constitutivo não especifica a nacionalidade do Presidente, mas estabelece que a influência nas decisões e votações é proporcional à participação no aporte de capital, assegurando aos Estados Unidos a presidência desde a sua fundação. O mandato inicial é de cinco anos e pode ser renovado por até cinco anos. O Presidente é responsável pela administração, em termos globais e preside as reuniões do Conselho de Administração.

Segundo o Estatuto Constitutivo da AID e da IFC, a Diretoria Executiva do BIRD serve *ex officio* como Diretoria Executiva da AID e como membros da diretoria da IFC. A MIGA possui sua própria diretoria constituída de vinte e quatro membros eleitos. Regularmente as eleições da Diretoria Executiva ocorre a cada dois anos, por ocasião da Reunião Anual sob a coordenação da Secretaria do Grupo do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2003).

A partir de 1997, o Grupo do Banco iniciou um processo de descentralização de suas operações para os países membros, com o objetivo declarado de aproximar suas operações da realidade destes países, de melhorar e agilizar a implementação dos projetos da instituição. Em função disso, o poder decisório foi transferido aos diretores e muitos deles passaram a trabalhar e residir naqueles países (BANCO MUNDIAL, 2006a). Como resultado deste procedimento, o Grupo Banco Mundial emprega, aproximadamente, dez mil profissionais de quase todos os países do mundo, na sede e nos seus cem escritórios locais, inclui economistas, educadores, cientistas ambientais, analistas financeiros, antropólogos, engenheiros e muitos outros. Nos últimos anos, um maior número de funcionários foi encaminhado para trabalhar nos países membros, em estreita colaboração com os clientes da instituição.

### **1.1.3 Banco Mundial**

#### **1.1.3.1 Administração**

O Banco Mundial é formado pelo *Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento* (BIRD) e pela *Associação Internacional de Desenvolvimento* (AID). Estas Organizações Financeiras Internacionais definem suas missões como: combater a pobreza no mundo e auxiliar os países clientes a alcançarem o desenvolvimento sustentável, controlando os recursos e criando parcerias com outros interessados, em particular instituições de crédito para o desenvolvimento e organizações da sociedade civil.

A administração do Banco é realizada como uma cooperativa cujos acionistas são cento e oitenta e quatro países membros – tanto desenvolvidos como em desenvolvimento. O número de ações que um dado país tem baseia-se, aproximadamente, na dimensão da sua economia e o poder de voto de cada país está vinculado às suas subscrições de capital, baseadas no poder econômico de cada um. Atualmente, de acordo com o Banco Mundial (2004d, p. 11) “os Estados Unidos são o maior acionista, tendo 16,41 por cento dos votos, seguindo-se o Japão (com 7,87 por cento), a Alemanha (com 4,49 por cento), o Reino Unido (com 4,31 por cento e a França (com 4,31 por cento)”. Os 62,61 por cento das ações restantes são divididas entre os outros cento e setenta e nove países membros.

Embora a definição do modelo econômico e financeiro do Banco Mundial, teoricamente resulte do consenso entre os diversos países-membros, fundamentando a tese da interação dita interdependente, “a prática mostra uma repartição de poder extremamente concentradora onde os países mais ricos contribuem mais e, conseqüentemente, detêm maior poder de decisão” (FONSECA, 1995, p. 174).

Os governos acionistas são representados, conforme pontua o Banco Mundial (2003a; 2004a; 2005b), por uma *Assembléia de Governadores*, o principal órgão do Banco e reúnem-se uma vez por ano na Reunião Anual, para elaborar as políticas gerais da instituição, tratar de questões dos membros e outros assuntos não delegados à Diretoria Executiva. Visto que estes só se reúnem uma vez por ano, cada governo é representado por um administrador, eleito a cada dois anos. O Estatuto

Constitutivo determina que os cinco maiores acionistas nomeiem um administrador cada. No tocante aos outros dezenove administradores, são eleitos pelos demais países membros, sendo que cada um deles é escolhido por um grupo de países, segundo critério de proximidade geográfica, o que possibilita que um grupo de países tenha um só representante. Este fato, de acordo com Fonseca (1995), pode ocasionar divergências políticas no seio do grupo, que terá seus diferentes interesses submetidos ao voto de um só representante.

O *Conselho de Administração*, formado por vinte e quatro administradores, reúne-se duas vezes por semana, na sede em Washington, EUA, para supervisionar as atividades do Banco: aprovar os empréstimos e garantias, as novas políticas, as estratégias de apoio aos países; discutir o endividamento; definir o orçamento administrativo e tomar as decisões financeiras. Os diretores executivos e o Presidente do Grupo Banco Mundial – também presidente da Diretoria Executiva – são responsáveis por conduzir as atividades gerais e por executar suas funções com os poderes delegados pela Junta de Governadores. A *Diretoria Executiva* é responsável pela formulação das políticas do Banco Mundial, sua evolução, condução das operações gerais, análise das propostas de empréstimo e crédito do BIRD, e das propostas de crédito, subsídio e garantia da AID. Nas Reuniões Anuais, a Diretoria Executiva é responsável pela apresentação à *Assembléia de Governadores* de uma auditoria contábil, um orçamento administrativo e um relatório anual sobre as operações e políticas do Banco. O Departamento de Avaliação de Operações assessora a Diretoria acerca da relevância, sustentabilidade, eficiência e efetividade das operações, acompanhando as avaliações das políticas, estratégias e programas de trabalho.

A Diretoria Executiva reúne-se regularmente em reuniões formais e informais, na condição de Comissão Integral e os diretores atuam também em uma ou mais Comissões assim denominadas: Auditoria, Orçamento, Eficácia do Desenvolvimento; Governança e Assuntos Administrativos dos Diretores Executivos; e Pessoal. A Diretoria ainda participa da preparação da agenda e divulga trabalhos para as reuniões semestrais da Comissão Conjunta de Desenvolvimento do Banco Mundial e do FMI. Periodicamente os Diretores Executivos Titulares e Suplentes visitam os países mutuários para acompanhar a assistência do Banco e se reunir com

gerentes de projeto, autoridades governamentais, beneficiários, representantes de organizações da sociedade civil e do empresariado, instituições financeiras e funcionários do Banco Mundial. As comissões auxiliam a Diretoria a desempenhar sua responsabilidade de supervisão por meio das análises das políticas e práticas (BANCO MUNDIAL, 2004a).

Cabe ressaltar que, em 1987, o Banco Mundial foi reorganizado em quatro complexos de vice-presidências sênior: Administração; Políticas, Planejamento e Pesquisa; Operações e Finanças. Nas regiões foram criados os *Departamentos de Países*, combinando as funções antes divididas entre departamentos de projetos e programas. Foi criado também o primeiro Departamento do Meio Ambiente.

A equipe do Banco Mundial, formada por aproximadamente oito mil e oitocentos funcionários, de mais de cento e quarenta nacionalidades, mostra uma diversidade de origem étnica, cultural, racial, educacional e profissional. Conforme pontua em sua publicação *Banco Mundial informe anual 2003* (2003a), os profissionais trabalham na sede e em mais cem escritórios em operação em todo o mundo, distribuídos da seguinte forma: cinquenta e quatro por cento nos seis escritórios regionais; dezessete por cento em unidades de coordenação de redes de profissionais e em outras unidades operativas; vinte e nove por cento em unidades financeiras, administrativas e institucionais; e setenta e cinco por cento estão filiados a um ou mais redes profissionais. De acordo com os documentos do próprio Banco a sua presença nos *países clientes* possibilita além de compreender melhor o contexto histórico, social, econômico, cultural e político, trabalhar em colaboração mais estreita e propiciar serviços com maior rapidez a seus clientes. Sessenta e oito por cento dos diretores encarregados dos países e trinta por cento dos profissionais trabalham nos escritórios dos países clientes e vinte e seis por cento do pessoal são contratados em âmbito local.

Mas será que, de fato, a presença dos agentes do Banco Mundial nos diferentes países garante esse conhecimento que o próprio Banco afirma ter? Stiglitz (2002) esclarece que, apesar de o Banco ter trabalhado arduamente para garantir que uma parte significativa de sua equipe resida no país que está *tentando ajudar*, – diferente do FMI, que possui um único representante residente, com poderes limitados –, os Programas costumam ser definidos em Washington e adaptados de

acordo com as breves missões internacionais (de três semanas) de equipes de economistas. Stiglitz, ex-funcionário do Banco Mundial (onde atuou como economista-chefe e vice-presidente sênior, no período de 1997 a 2000) alerta de modo crítico para que:

[...] não se pode conhecer uma nação, e amá-la, a não ser que se vá para o interior. Não se deve olhar para o desemprego apenas como uma estatística, uma ‘contagem de baixas’ econômicas, os que caíram em combate na luta contra a inflação ou para garantir que os bancos ocidentais sejam pagos. Os desempregados são pessoas, com família, cujas vidas são afetadas – muitas vezes devastadas – pelas políticas econômicas que gente de fora recomenda e, no caso do FMI, impõe. A alta tecnologia nas guerras modernas é projetada para excluir o contato físico: soltar bombas a uma altura de 15 mil metros garante que ninguém ‘sinta’ o que faz. A gestão econômica moderna é semelhante: aboletados em um hotel de luxo, é possível impormos políticas a respeito das quais pensaríamos duas vezes se conhecêssemos as pessoas cujas vidas talvez estejamos destruindo (STIGLITZ, 2002, p. 51-52).

Este quadro de pessoal constitui um aspecto significativo da sua institucionalização. Segundo Rosemberg (2000), as decisões tomadas não dependem apenas da correlação de forças entre os países-membros, de macromodelos econômicos e políticos, mas da sua configuração, ou seja, da sua composição nacional, étnico/racial, sexual, por tipo de especialidade, carreira, competição e mobilidade interna. Atentando-se para a formação e a experiência profissional da equipe do Banco, verifica-se, a predominância de pesquisadores formados em Economia nas universidades norte-americanas, nem sempre provenientes dos centros de excelência e com experiências profissionais anteriores nos EUA. Outra questão diz respeito à captação de uma orientação teórica homogênea ao Banco Mundial, envolvendo a contratação de funcionários, consultores, intelectuais de renome com delineada posição progressista. Este fato:

[...] exerce uma certa influência em alguns aspectos do pensamento daquela organização. Esta influência parece conferir, até certo ponto, uma posição teórica eclética ao BM. Porém, advertem os autores, à medida que se ascende na hierarquia da instituição, os conflitos de interesse de funcionários desaparecem: ‘a presidência e seus quadros operacionais, entre os quais encontra-se um grupo seletivo de assessores, conformam o centro de maior influência nas decisões do BM’ (ROSEMBERG, 2000, p. 77).

Um outro aspecto que consideramos digno de ressaltar é que a duração dos contratos de trabalho e a rotatividade dos funcionários internacionais pelos escritórios regionais e nacionais, aliadas a outros fatores, dificultam a construção de uma história das relações entre as Organizações Internacionais e os países-membros. Cabe assinalar que a superficialidade das interações pode gerar interpretações dúbias de apoio e conhecimentos sobre a concretude da realidade existente nos países mutuários, então não se parte do concreto, mas das abstrações e de idealizações.

### **1.1.3.2 Finanças**

No *Relatório anual do Banco Mundial de 2005* (2005b) é possível verificar a perspectiva que se assume quanto à finalidade do Banco Mundial e seus procedimentos operacionais quanto ao aspecto financeiro. As instituições cooperativas que abrangem o Banco mobilizam financiamento de capital dos membros acionistas, para beneficiar pessoas de baixa renda nos países mutuários, tomando emprestado dos mercados de capital mundial para o BIRD e por meio de contribuições diretas dos países membros mais ricos para a AID. Os clientes do BIRD são os países de renda média e alguns países de baixa renda, considerados solventes para tomar empréstimos, devido à limitação dos recursos da AID.

O BIRD é uma instituição financeira de primeira categoria, seus acionistas são governos soberanos e seus mutuários participam das decisões de suas políticas. Seus empréstimos e os créditos da AID são normalmente acompanhados de serviços de assessoramento propiciando, conforme salienta o *Banco Mundial informe anual 2004* (2004a), o uso mais eficiente do capital. O BIRD é orientado pelo impacto do desenvolvimento e não pela maximização dos lucros como os bancos comerciais. Como instituição cooperativa, busca ganhar um retorno sobre os ativos, suficiente para garantir sua força financeira e manter suas atividades de desenvolvimento, ao invés de maximizar os lucros. Seu poder financeiro baseia-se no apoio de seus acionistas e na gama de políticas e práticas financeiras geradas para a manutenção de uma posição excelente de risco crédito nos mercados financeiros mundiais. Os riscos estão relacionados aos juros, as taxas cambiais são minimizadas e o Banco oferece instrumentos financeiros com os termos mais adequados às necessidades dos



mutuários, permanecendo ativo nos mercados de crédito internacionais. Apesar de se afirmar como agência que não está preocupada com a maximização dos lucros, é preciso que percebamos as suas contradições. Fonseca (1995) assinala que a comparação do Banco Mundial com os bancos privados “mostra que, embora os juros cobrados pelo BIRD sejam menos altos que a média dos bancos privados, o preço do dinheiro cobrado pelo Banco será mais elevado em razão das taxas adicionais e comissões referentes a seus serviços” (p. 175).

É interessante atentarmos para que, os rendimentos do BIRD são provenientes da margem de juros aplicada sobre seus empréstimos, da margem de juros sobre seus investimentos, das taxas cobradas por alguns serviços e das contribuições de seu patrimônio líquido. De acordo com o próprio Banco (2004a), uma parte do rendimento líquido é retida para assegurar a integridade financeira do Banco Mundial e outra atende os propósitos relacionados à sua missão: apoiar a AID, à Iniciativa de Países Pobres Altamente Endividados, minimizar as crises humanitárias imprevistas e suprir outras necessidades ocasionais para o desenvolvimento.

A AID é a principal fonte mundial de assistência financeira concessional para os países mais pobres do mundo e investe em projetos de desenvolvimento econômico e humano, sob a forma de créditos, com juros a taxa zero. Os países beneficiados pela AID são elegíveis por sua falta de capacidade de solvência perante os recursos do BIRD e pelo nível de pobreza do país, avaliado pela renda *per capita*.

Naturalmente, trata-se de créditos bastante disputados, no entanto, de difícil concessão devido a interesses políticos e financeiros. O principal critério de habilitação é dado pelo nível de renda *per capita* do país, o que desqualifica quase toda a América Latina e parte da Ásia e África. Neste sentido Aloíso Barboza Araújo (1991) esclarece que:

Na verdade os países mais pobres (e menores), embora qualificados, não logram sempre apresentar projetos ‘financiáveis’, de maneira que boa parte dos recursos da Associação destina-se à Índia, Paquistão e Bangladesh, países de baixa renda *per capita*, porém suficientemente grandes para produzirem projetos de grande aceitabilidade. Observe-se, ademais, que se trata de países com forte presença no Banco, não só no *staff* mas também a nível político. Na verdade, trata-se de uma região politicamente importante em que os Estados Unidos depositam grande interesse, o que explica parcialmente o expressivo volume de ajuda.

O ponto mais importante, contudo, é o que diz respeito às dificuldades inerentes aos próprios critérios de habilitação: a especialização nos países mais pobres torna o Banco Mundial imune a possíveis ‘contaminações’ no que toca ao seu crédito e à sua credibilidade. Em contrapartida, são escassas as oportunidades de aplicação, ainda que com as condições de empréstimos bastante favoráveis, o que reduz a abrangência da IDA (p. 18).

Para Soares (2000, p. 19), a criação da AID “deveu-se à constatação de que os Estados nacionais recentemente independentes não teriam condições de se tornarem mutuários do Banco segundo suas normas usuais, o que restringiria a sua influência em áreas geopolíticas importantes”. Leher (1998, p. 112) acrescenta que era “preciso ganhar os países pobres, muitos deles em processo de descolonização, para o ‘lado certo’ da guerra fria, independentemente de considerações econômicas e éticas”. Diante disto, percebemos que a solução seria a criação de uma *ficção contábil*, possibilitando ao Banco Mundial estender sua presença a regiões e países onde sua atuação seria improvável, com seus critérios rígidos e seletivos de instituição bancária.

A qualidade das políticas para promover o desenvolvimento, o crescimento e reduzir a pobreza, avaliadas anualmente, são determinantes na definição do montante de recursos financiados pela AID. Segundo o Convênio Constitutivo da AID, somente os recursos fornecidos com autorização específica da doação podem ser utilizados para financiar as doações da Associação, alocadas para categorias específicas, tais como desastres da natureza, HIV/AIDS, países pós-conflito, muito pobres ou vulneráveis ao aumento da dívida. A AID e seus mutuários selecionam os projetos que devem ser financiados totalmente por doações e os que serão conjuntamente por doação e crédito.

No que concerne aos rendimentos da AID, cabe destacar que são provenientes de seus próprios recursos e das contribuições dos doadores: principais nações industrializadas; países em desenvolvimento e economias em transição; alguns mutuários do BIRD e ex-mutuários da própria AID. Os governos doadores reúnem-se a cada três anos para discutirem sobre as políticas de empréstimos, prioridades e para determinar o montante dos recursos necessários para o financiamento dos próximos programas de empréstimos. O apoio contínuo e forte dos doadores e as amortizações de créditos concedidos propiciam a solidez financeira daquela associação.

No que diz respeito aos fundos fiduciários, eles são acordos administrativos e financeiros entre doadores externos e o Banco Mundial, independentes dos recursos próprios do Banco, que contribuem com o objetivo de redução da pobreza, apoiando propostas consideradas como inovadoras para projetos e expandindo o âmbito de colaboração para o desenvolvimento. Muitos países industrializados, alguns dos grandes países em desenvolvimento, o setor privado, as fundações e o Banco tornam disponíveis fundos para fins específicos previamente definidos, como preparação de projetos, assistência técnica, serviços de consultoria, alívio de dívidas, transição pós-conflito, permitindo financiar diversas necessidades de desenvolvimento. Os fundos administrados pelo Banco patrocinam parcerias, mobilizando e direcionando recursos concessionais para apoiar a redução da pobreza em setores e regiões, auxiliando os clientes a alcançarem resultados de âmbito mundial, regional e nacional.

Novos fundos fiduciários e programas vêm sendo criados com o apoio da comunidade doadora, como o Fundo Fiduciário Catalisador da Iniciativa Acelerada intitulada Educação para Todos; Fundo Fiduciário para a Reforma da Gestão Financeira dos Setores Públicos da Cisjordânia e Gaza; Programa Global para a Erradicação da Poliomielite; Fundo para a Mudança de Clima dos Países Menos Desenvolvidos; Fundo Fiduciário para o Iraque; Iniciativa Países Pobres Altamente Endividados; Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária; Mecanismo Global para o Meio Ambiente Global; Fundo Fiduciário para Reconstrução do Afeganistão; Indonésia: Fundo Fiduciário com Vários Doadores para Aceh e Sumatra do Norte; Sudão: Fundos Fiduciários Pós-Conflito com Vários Doadores; Vietnã: Programa de crédito de apoio à redução da pobreza; Fundo Fiduciário para Países de Baixa Renda em Situação de Estresse; Novos Acordos de Financiamento do Carbono, em resposta aos novos desafios do desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2004a, 2005b).

Nota-se que os fundos co-financiados por parceiros oficiais bilaterais e multilaterais, agências de crédito de exportação e fontes privadas, permitem que o Banco Mundial alavanque outros financiamentos, em termos concessionais, com o compromisso de complementar projetos específicos patrocinados por ele, beneficiando os países destinatários. O co-financiamento abrange qualquer acordo no qual os fundos fornecidos por fontes externas ao país beneficiário são associados aos

fundos do Banco para um programa ou projeto específico. No exercício financeiro de 2005 foram co-financiados cento e vinte e três projetos, e os mais importantes co-financiadores foram o *Banco Internacional de Desenvolvimento*, a *Comunidade Européia*, o *Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido*, que beneficiam projetos de regiões como América Latina e Caribe, África e Sul da Ásia (BANCO MUNDIAL, 2005b).

O Banco Mundial (2005a) oferece duas categorias de instrumentos de empréstimos, conforme o *Manual do serviço da dívida*: empréstimos para investimentos e empréstimos para políticas de desenvolvimento.

Os *empréstimos para investimentos* financiam bens, obras e serviços no contexto de projetos de desenvolvimento social e econômico em diversos setores, para mutuários do BIRD e AID que estejam em mora com o Banco Mundial, com enfoque de longo prazo, de cinco a dez anos. O Banco disponibiliza sete tipos de instrumentos de empréstimos para investimentos, os quais representaram em torno de setenta e cinco a oitenta por cento dos empréstimos, nas últimas duas décadas: Empréstimos Programáticos Adaptáveis; Empréstimos para Recuperação de Emergência; Empréstimos Financeiros Intermediários; Empréstimos para Aprendizado e Inovação; Empréstimos para Investimentos Específicos; Empréstimos para Investimento e Manutenção Setoriais; Empréstimos para a Assistência Técnica.

Os *empréstimos para políticas de desenvolvimento* apóiam reformas políticas e institucionais, com enfoque de curto prazo, de um a três anos, de rápido desembolso. Em 2004, a Diretoria Executiva do Banco Mundial aprovou o documento *Empréstimos para Política de Desenvolvimento*, que elimina as distinções entre empréstimos para ajuste estrutural, ajuste setorial, ajuste subnacional, ajuste estrutural programático e para reabilitação e todas as disposições prescritas sobre o conteúdo das operações, possibilitando prestar assistência aos países em programas apropriados e adaptados aos desafios de desenvolvimento. A expressão *empréstimo para ajuste* foi renomeada *empréstimo para políticas de desenvolvimento* e foram introduzidas mudanças nos documentos e procedimentos permitindo, conforme pontua o Banco (2005a), o processamento mais rápido, de maneira que os mutuários recebam fundos e possam abordar as necessidades mais prontamente. Este é o único

instrumento para empréstimos baseados em políticas, representando de vinte a vinte e cinco por cento do total de financiamento do Banco.

Parece-nos importante resgatar neste ponto que, inicialmente os empréstimos para políticas de desenvolvimento foram criadas para apoiar as reformas de políticas macroeconômicas, comerciais e agrícolas, evoluindo para um enfoque sobre reformas estruturais do setor financeiro, das políticas sociais e da administração pública. Os propósitos das operações foram, nesse sentido: a promoção da boa governança (reforma do setor público); estabelecimento de fundos de proteção social; criação de um ambiente que promovesse o investimento privado (privatizações e parcerias público-privadas); promoção de estruturas competitivas de mercado (reformas legais e de regulamentação); correção das distorções em regimes de incentivo (reformas tributárias e comerciais).

Chossudovsky (1999) alerta para que se arquitetou uma nova geração de empréstimos condicionados à política, fornecidos para ajudar os países a se ajustarem. Estes acordos do Banco Mundial incluíam rígidas *condicionalidades*: o empréstimo só era garantido se o país cliente concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos precisos para sua implementação. As *condicionalidades* encontravam-se anexas aos empréstimos de rápido desembolso condicionados à política, isto é, estes empréstimos

eram garantidos sob a condição de o tomador adotar um abrangente programa de estabilização macroeconômica e de reforma econômica estrutural, isto é, os acordos implicados não se relacionavam, de forma alguma, com um programa de investimento como num projeto convencional de empréstimo. Sua finalidade era apoiar mudanças políticas; estas eram acompanhadas de perto pelas instituições de Bretton Woods, sendo avaliadas com base no 'desempenho político'. Em outras palavras, uma vez que o acordo de empréstimo tivesse sido assinado, o desembolso poderia ser interrompido se o governo não se ajustasse, havendo o risco de o país ser colocado na lista negra pelo chamado 'grupo de coordenação da ajuda' dos doadores bilaterais e multilaterais (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 43-44).

A partir dos anos oitenta, com a crise provocada pelo endividamento dos países em desenvolvimento, as instituições de *Bretton Woods* orientaram seus clientes, por meio das *condicionalidades*, a redirecionar apropriadamente suas políticas macroeconômicas de acordo com os interesses dos credores oficiais e

comerciais. Portanto, percebe-se que, o novo modelo organizacional do Banco, além das exigências econômicas, impôs *condicionalidades* para os seus empréstimos, incluindo a sua participação na definição da política de longo prazo para os setores financiados, influenciando as agendas setoriais dos países. A renegociação da dívida externa ficou condicionada ao aval destas organizações, a partir da realização da política de ajuste estrutural e de estabilidade econômica, sendo que, na essência deste processo estava a reforma do Estado, na qual se insere a reforma educacional.

Stiglitz (2002), pontua que as *condicionalidades* referem-se às condições que, muitas vezes, transformam o empréstimo numa ferramenta política e que boas políticas não podem ser compradas. E comenta:

Durante o período em que trabalhei no Banco Mundial, havia uma certeza cada vez maior de que a participação importava, de que não se podia impor políticas e programas aos países. Dentro do Banco acreditava-se que, para os países serem bem-sucedidos, era essencial a construção de um consenso, as políticas e as estratégias de desenvolvimento tinham que ser adaptadas à situação de cada região; era preciso haver uma mudança da ‘condicionalidade’ para a ‘seletividade’, recompensando com mais recursos as nações que demonstrassem bom desempenho ao utilizarem corretamente os recursos a elas destinados, confiando que continuariam a usar o dinheiro de maneira adequada e dando-lhes incentivos substanciais. Isso se refletia na nova retórica do Banco Mundial, articulada de modo contundente pelo seu presidente, James D. Wolfensohn: ‘O país deve ser colocado no banco do motorista’. Mesmo assim, muitos críticos dizem que esse processo não foi longe o bastante e que o Banco ainda espera permanecer no controle. A preocupação é que o país cliente esteja no banco do motorista de um carro de direção dupla, no qual os controles estejam, na verdade, nas mãos do instrutor (STIGLITZ, 2002, p. 80).

Kátia Regina de Souza Lima (2002), ressalta a garantia da influência econômica e política-ideológica das instituições de *Bretton Woods*:

A história destas organizações está ligada ao aspecto financeiro, ao fornecimento de empréstimos aos países periféricos, mas, sobretudo, ao controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades, travestidas pela imagem de assessorias técnicas. A cada empréstimo, o país tomador está mergulhado em condicionalidades que expressam a ingerência do BM e do FMI nas políticas macroeconômicas e nas políticas setoriais dos países devedores, inclusive com ‘condicionalidades cruzadas’ – ou seja, a articulação entre vários organismos (BID, BM e FMI) para concessão dos empréstimos (LIMA, 2002, p. 43).

É preciso frisar que, desde a preparação do projeto de empréstimo, observa-se a atuação do Banco Mundial junto ao país cliente, oferecendo assessoramento técnico e assistência financeira, de acordo com suas políticas, prioridades, estratégias e condicionalidades. A aprovação de empréstimo do Banco segue o *Ciclo de Projetos* de responsabilidade conjunta do Banco Mundial e do mutuário, com exceção da fase de Avaliação do Projeto responsabilidade exclusiva do Banco. O Ciclo conforme divulga o Banco Mundial (2003a), percorre oito fases:

1. Estratégia de assistência aos países: o Banco oferece serviços de crédito e assessoramento para a preparação de projetos quando há probabilidade de aprovação de empréstimo;
2. Identificação: identificam-se os projetos que contribuem para alcançar as estratégias de desenvolvimento e que sejam aprovados financeira, econômica, social e ambientalmente;
3. Preparação: o Banco oferece assessoramento técnico e assistência financeira à preparação do projeto. Os mutuários realizam estudos técnicos, econômicos, sociais, financeiros e institucionais; elaboram planos gerais e formulam o documento final do projeto;
4. Avaliação inicial: o Banco avalia os aspectos econômicos, técnicos, sociais, financeiros, institucionais e ambientais do projeto. Prepara o documento de avaliação inicial e o texto provisório dos documentos jurídicos;
5. Negociação e apresentação à Diretoria Executiva: a Carta de Acordo entre o Banco Mundial e o mutuário apresenta detalhadamente os objetivos, termos, condições, convênios, licitações e planos de operações. Após a aprovação do Acordo de Empréstimo/Crédito pela Diretoria Executiva é publicado o Documento de Avaliação do Projeto;
6. Implementação e supervisão: o mutuário é responsável pela implementação do projeto, pelas licitações, compras de bens e serviços, editais, contratação de consultores, supervisão de contratos e pagamentos. O Banco é responsável pela supervisão do projeto, pelo monitoramento do desempenho e aconselhamento, assegurando a

implementação dos recursos e procedimentos de conformidade com as normas do Banco e do Acordo de Empréstimo;

7. Implementação e conclusão: com o objetivo de avaliação dos resultados alcançados pelo mutuário e pelo Banco elabora-se o relatório final de avaliação;
8. Avaliação: o Departamento de Avaliação de Operações, entidade independente, avalia todos os aspectos do projeto e prepara o relatório de avaliação *ex-post*. As análises realizadas deverão estar disponíveis para a formulação de futuros projetos.

Em seus estudos sobre o Banco Mundial, ao analisar os projetos de financiamento, Fonseca (1998b) conclui que, a experiência tem esbarrado em dificuldades técnicas e políticas, comprometendo o sucesso dos acordos. Isso ocorre devido a diversos fatores como: a pertinência dos financiamentos internacionais, a ausência de informações que mostrem a real contribuição dos financiamentos, o excesso de burocracia, os pesados encargos financeiros, a rigidez das exigências técnicas e das condições políticas inerentes ao processo de financiamento. Além destes fatores, destacam-se: o modelo dos financiamentos, via unidades especiais de gestão, as quais, ao serem concluídas, provocam o deslocamento das informações de um órgão para o outro, senão seu arquivamento; a desarticulação entre as diferentes instâncias de decisão sobre os projetos, facilitando a discrepância de orientações sobre determinadas questões; a exigência de sigilo sobre a negociação dos acordos, envolvendo todo o *Ciclo de Projetos* – identificação, preparação, custos e avaliação final do mesmo. Enfatizamos, outrossim, que a negociação de um novo projeto parte de um recomeço em que cada projeto constitui um fato isolado, sem conexão com as experiências anteriores, com as avaliações finais, com os resultados obtidos. A exigência de sigilo limita a divulgação de informações referentes aos financiamentos anteriores e aos atuais, facilitando a reiteração de equívocos na definição dos projetos.

O desconhecimento dos projetos anteriores pode ser observado a partir da seguinte constatação: a despeito de que os resultados de alguns projetos não se tenham mostrado condizentes com as propostas de eficiência e de impacto que apresentavam, a expectativa do quadro técnico em relação a essas vantagens vem sendo renovada ao longo da negociação de sucessivos



acordos de financiamento. Desse modo, aqueles objetivos que não lograram impor-se na prática, ao longo de vinte anos de experiência, são acolhidos como propostas inovadoras (FONSECA, 1998b, p. 104).

Consideramos esse fato, analisado por Fonseca (1998b), como de grande importância no debate sobre o financiamento, já que a fragmentação de projetos e a sobreposição aparecem como problema na configuração de vários campos e setores de investimentos – entre eles está a educação. Cabe salientar que o Banco Mundial, no percurso das oito fases do *Ciclo de Projetos*, torna-se detentor das informações completas sobre o processo e os resultados da cooperação internacional. Fonseca (1998b, 2000) assinala a dificuldade no conhecimento do processo como um todo, no acesso às informações sobre os projetos de empréstimos nas instituições governamentais responsáveis e o desconhecimento da história dos financiamentos, por parte de dirigentes e de técnicos que participaram direta ou indiretamente dos projetos.

Ao serem encerradas as atividades de um determinado acordo, as unidades gerenciais são extintas e as informações se diluem na rotina administrativa, limitando-se ao conhecimento de reduzido número de pessoas no âmbito do Ministério ou que já se descolaram para outros órgãos, senão para o setor privado. Por outro lado, a oscilação política do Ministério atinge também a organização dos quadros técnicos, provocando o rodízio de equipes e o deslocamento de centros de decisão de um setor para outro. Em decorrência, as informações vão se fragmentando, o que explica que apenas alguns segmentos técnicos e decisórios, além do próprio Banco, mantenham o conhecimento sobre o processo como um todo (FONSECA, 2000, p. 248-249).

A este aspecto, cabe registrar que, no transcorrer de nossa pesquisa vivenciamos tais dificuldades – tanto no acesso às informações sobre os projetos, como no conhecimento do processo de financiamento como um todo. Nas diversas visitas de pesquisa e estudo aos Ministérios – da Educação; das Relações Exteriores; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Planejamento, Orçamento e Gestão – observamos o desconhecimento sobre a história dos financiamentos, a ausência de informações sobre as políticas, programas e projetos realizados ou em andamento do Banco Mundial e, também, o sigilo sobre a negociação de projetos.

Em uma de nossas visitas ao Centro de Informação ao Público do Banco recebemos a publicação intitulada *Programas e projetos: o Brasil e o Banco Mundial*

*uma parceria que dá certo* (2006b), a qual apresenta um resumo dos principais programas e projetos apoiados pelo Setor de Desenvolvimento Humano do Banco no Brasil, aprovados no período entre 1985 a 2003, implementados ou em fase de implementação. O documento informa também, quanto aos estudos recentes realizados sobre o Brasil e esclarece que cabe a este setor fornecer assistência técnica aos governos Federal, Estadual e Municipal do nosso país.

Um dos projetos divulgados no documento é o *Projeto Escola Novo Milênio: Qualidade da Educação Básica no Ceará*, que tem como objetivo elevar a qualidade de ensino daquele Estado: “com uma proposta ousada e inovadora, o projeto *Escola Novo Milênio* abrange todos os níveis de aprendizagem, incluindo, além do ensino fundamental e médio, a educação infantil, a educação de jovens e adultos, a educação especial, a indígena e rural” (BANCO MUNDIAL, 2006b, p. 16; grifo do original). O referido projeto foi aprovado em 2000 e sua fase de conclusão está prevista para 2006.

De posse desta publicação e embasada em leituras realizadas nos documentos e publicações do Banco e sobre o mesmo, retornamos aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão para buscarmos novas informações e dados sobre o projeto. Grande foi a nossa surpresa! Mesmo com a publicação em mãos, os funcionários a quem procuramos nos informaram seu desconhecimento quanto ao fato de o projeto propor atender a Educação Infantil. Intrigante é que o documento oficial assinado entre o Governo Federal, o Governo Estadual do Ceará e o Banco Mundial, sob os auspícios do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informa sobre o componente que objetiva implementar programas formais e informais de Educação Infantil (conforme mencionado no terceiro capítulo desta pesquisa).

É interessante atentarmos para que, o Banco atua no Brasil desde 1949, investindo e financiando programas e projetos em diversas áreas e na educação desde 1971. Cabe-nos, questionar, portanto: será que o que ocorre é o desconhecimento da história dos financiamentos ou a ausência de informações sobre as políticas e estratégias do Banco e/ou a exigência de sigilo?

Refletindo sobre as experiências vivenciadas no transcurso de nossas visitas de pesquisa e estudo, percebemos que investigar as políticas educacionais do Banco

Mundial para a Educação Infantil era mais do que um desafio: era um compromisso político-ideológico com as crianças pequenas brasileiras.

No que diz respeito ao financiamento dos projetos, nota-se que, além dos custos diretos, ocorrem custos indiretos que correspondem aos gastos adicionais como de identificação e preparação dos projetos que exigem a elaboração de estudos e diagnósticos na área de atuação, além da recepção de missões do Banco; despesas com a organização de equipes especiais de execução dos projetos, implicando no deslocamento ou contratação de funcionários adicionais, tanto no nível de administração central como em nível local; e o pagamento de consultores locais e estrangeiros, cuja contratação deve ocorrer de acordo com diretrizes estabelecidas pelo Banco. Vale registrar, como assinala Fonseca (1995, p. 177): “Embora seja fixada verba específica do próprio projeto para o atendimento dessas despesas, muitas vezes o Ministério, os Estados ou os municípios devem cobri-las com seus próprios recursos”.

Outra questão relevante analisada pela autora citada é o não-cumprimento das ações ou o atraso na execução de um projeto, no prazo acordado previamente, significando o aumento considerável dos custos, pela cobrança da taxa de compromisso e pela diminuição da captação de recursos externos. A desvalorização da moeda local em face das moedas selecionadas pode ser considerada como responsável pela fraca captação de recursos, pois os gastos são feitos em moeda local e a contrapartida é calculada em dólar.

No tocante ao empréstimo, o BIRD oferece dois tipos de produtos financeiros, cada um expresso na moeda ou moedas selecionadas pelo mutuário e intermediada pelo Banco (2005a): o Empréstimo de Margem Fixa (*Fixed-Spread Loan*) e o Empréstimo Variável (*Variable-Spread Loan*).

O *Empréstimo de Margem Fixa*, introduzido em 1999, oferece aos mutuários um *spread* fixo, uma taxa de juros baseada na *London Interbank Offering Rate* de seis meses e moedas selecionadas (dólar, iene, euro, libra e outras). O *spread* fixo permanece constante durante todo o período de empréstimo e há flexibilidade para conversão da moeda do compromisso, fixar ou limitar a taxa de juros durante o período de empréstimo e ajustar os termos de pagamento de acordo com as necessidades do projeto ou da estratégia de gestão ativos-passivos do mutuário.

O *Empréstimo de Margem Variável*, antigo empréstimo a taxa variável em uma única moeda, é oferecido na moeda selecionada (dólar, iene, euro, libra e outras) pelo mutuário, possui um *spread* que varia semestralmente e taxa de juros baseada na *London Interbank Offering Rate* de seis meses.

Os financiamentos têm normalmente prazo de pagamento de doze a vinte anos com três a cinco anos de carência. O Banco Mundial permite ao mutuário escolher os termos financeiros do empréstimo, tanto antes da aprovação pela Diretoria Executiva do BIRD, quanto durante a vigência do Acordo de Empréstimo.

A AID concede empréstimos sob a forma de créditos de desenvolvimento, denominados *Direitos Especiais de Saque*. Os encargos e pagamentos são efetuados na moeda (dólar, euro e libra) especificada no *Acordo de Crédito*. As quantias desembolsadas, os encargos do compromisso e do serviço e as amortizações são calculadas em Direitos Especiais de Saque.

Um número cada vez maior de empréstimos do Banco Mundial, nos últimos anos, apóia propostas de âmbito setorial, conhecidas como *swaps*, com intuito de aumentar o impacto sobre o desenvolvimento. Os *Programas com Enfoque Setorial Amplo (swaps)* são mecanismos que apóiam programas setoriais, focalizados em resultados ao invés do controle das transações, no fortalecimento das parcerias e na melhoria do desempenho das instituições envolvidas. Os *swaps* não são instrumentos de doação ou de empréstimo, mas uma abordagem em parceria usada para apoiar um setor de maneira abrangente, em prol de programas amplos executados pelo país. Nos países de renda média, os *swaps* têm contribuído para vincular o empréstimo do Banco à estratégia e sistemas próprios de um país, reduzindo os custos de transações, freqüentemente associados a projetos isolados; enquanto nos países de baixa renda, têm auxiliado no melhoramento da coordenação dos recursos externos.

### **1.1.3.3 Políticas, Planejamento e Pesquisa**

Ao longo de várias décadas de experiência, o Banco reconheceu inúmeros fatores comuns associados com o processo geral de desenvolvimento. Esses fatores, que constituem a base da estratégia do Banco Mundial são:

.Um *Estado activo*, con un sistema de gobierno adecuado tanto en el sector público como el privado, contribuye a crear un entorno en que los contratos se cumplen y los mercados pueden funcionar, la infraestructura funciona, se prestan los servicios adecuados de salud, educación y protección social, y la población puede participar en las decisiones que repercuten en su vida.

.La *potenciación* ofrece a todos la capacidad de orientar su propia vida, brindando oportunidades y seguridad y fomentando una participación eficaz, así como la integración social.

.El *crecimiento económico* es fundamental, ya que los países que han reducido la pobreza de manera más eficaz son los que han crecido más rápidamente. No há habido ningún ejemplo notable de desarrollo sin períodos prolongados de alto crecimiento per cápita de la producción.

.Es necesario contar con un *sector privado* dinámico que impulse un crecimiento económico sostenido, en que las pequeñas y medianas empresas desempeñen un papel especialmente importante en la generación de oportunidades para los pobres.

.Es imprescindible una política del *sector financiero* que sea racional y esté en consonancia con el país, lo mismo que la *eliminación de obstáculos al comercio internacional* para que las exportaciones de los países en desarrollo puedan contribuir al crecimiento.

.Finalmente, el país y la sociedad deben ser los verdaderos *protagonistas del programa de desarrollo*, para que éste se adapte a la economía política y las circunstancias específicas del país (BANCO MUNDIAL, 2003a; grifo do original).

O reconhecimento destes fatores intensificou o apoio do Banco à agenda de desenvolvimento por meio de uma estratégia de dois pilares para a redução da pobreza que se baseia no fortalecimento do clima de investimento, empregos e crescimento sustentável e, no investimento nas pessoas de baixa renda e no seu *empoderamento* para participarem do desenvolvimento.

Para o Banco Mundial (2003a), um crescimento sólido requer um clima econômico conducente ao investimento, criação de empregos e maior produtividade. Para isso, concede empréstimos e presta assistência em política a diversos programas que visam ajudar a manter a estabilidade financeira e econômica, melhorar os climas de investimento, facilitar a boa governança, combater a corrupção, revitalizar a infraestrutura, promover o comércio internacional, capacitar o desenvolvimento do setor privado e apoiar a sustentabilidade ambiental. Os documentos oficiais do Banco (2003a; 2004a; 2004c; 2005b; 2005d) reafirmam a premissa de que, as potencialidades das pessoas de baixa renda podem ser aumentadas por meio da ampliação de seu acesso a uma educação de qualidade, aos cuidados de saúde, à proteção social, à igualdade de gênero, à proteção ambiental, à inclusão, ajudando a *empoderá-las* para participarem de decisões sobre projetos de desenvolvimento que afetam sua vida e de suas famílias.

Nos anos setenta, um enfoque assistencial-compensatório motivou a decisão do Banco Mundial de incluir o *setor social* no quadro dos seus créditos, especialmente a questão da pobreza. O aumento da produtividade dos pobres passou a ser a estratégia para garantir a distribuição dos benefícios do desenvolvimento. Neste caso, “a responsabilidade deveria ser transferida do âmbito do Estado para os próprios indivíduos, isto é, a diminuição da situação de pobreza dependeria da capacidade dos pobres em aumentar a sua própria produtividade” (FONSECA, 1998a, p. 41).

Neste contexto, as políticas de combate à pobreza presentes nos documentos do Banco formam um conjunto de políticas sociais voltadas para a compensação, cujo o alvo – a pobreza – é conceitualmente construído e faz parte de um modelo de sociedade específico, no qual o mundo do trabalho é composto por dois tipos de indivíduos: o competitivo e o incapaz, conforme os estudos de Vivian Ugá (2004). O *competitivo* é o indivíduo capaz de atuar no mercado, tem competitividade para conseguir e assegurar um emprego. O *incapaz* é o indivíduo que não tem empregabilidade, nem é *competitivo*, pois não pôde e nem quis investir em seu *capital humano*. A classe social que era composta por trabalhadores *empregados* e *desempregados* passa a ser formada por indivíduos *competitivos* e *incapazes*, gerando uma transformação no mundo do trabalho. Neste prisma, mostra Ugá:

O pobre é o indivíduo incapaz, que não consegue – ou não garante – o seu emprego e nem mesmo a sua subsistência. Conseqüentemente, a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo.

Assim, de acordo com as propostas do Banco Mundial, é desse pobre que o Estado deve cuidar. Com os outros indivíduos – os competitivos –, ele não precisa se preocupar, pois são capazes de garantir seu próprio sustento. É aos pobres, então, que a política social deve (e passa a) estar voltada. As recomendações do Banco Mundial, como foi observado, são todas focalizadas nos pobres, vistos como pessoas incapazes que necessitam de ajuda para inserirem-se no mercado. Portanto, suas propostas de políticas de combate à pobreza resumem-se apenas à transformação do indivíduo incapaz em indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de ‘capital humano’ (no relatório de 1990) ou de ‘capacidade humana’ (no relatório de 2000-2001).

Se, por um lado, esse tipo de política reforça a idéia de atomização e competitividade entre os indivíduos, por outro legitima a existência e a implantação de um Estado mínimo no campo social – e contribui, portanto para a tentativa de destruição da democracia social alcançada pelo Estado de Bem-estar Social (2004, p. 58).

A contínua relevância destes dois pilares da redução da pobreza: o *empoderamento* das pessoas e a melhoria do clima de investimento, confirmados no decorrer dos anos por uma série de documentos e pesquisas sobre o uso da estratégia, sustentam as políticas do Banco Mundial presentes no *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2005: um melhor clima de investimento para todos*, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006: equidade e desenvolvimento*, nas *Estratégias de Assistência aos Países*, nos *Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza* nos países mais pobres e nas estratégias de desenvolvimento dos países mais ricos.

As atividades do Banco em um país cliente são orientadas pelo plano de negócios delimitado no documento intitulado *Estratégias de Assistência aos Países*, que é a ferramenta utilizada pelo Banco para analisar as políticas propostas, orientar e apresentar os programas de país e, medir o impacto do trabalho realizado. A estratégia é preparada em consulta com autoridades do país, organizações da sociedade civil, parceiros no desenvolvimento e outros grupos interessados; é orientada para resultados de desenvolvimento eficazes; e sendo desenvolvidas várias abordagens para os países de renda média, países de baixa renda e países de baixa renda em situação de estresse.

A análise deste documento referente ao Brasil, conforme destaca Rosemberg (2000) evidencia fragilidades que não seriam aceitas por qualquer comissão de avaliação da CAPES. Por exemplo, notícia de jornal como referência bibliográfica respaldando informações científicas sobre o Brasil, citação de citação sem que se use o indicativo normatizado e informações desatualizadas.

O *Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza* é uma ferramenta para o apoio do Banco aos países de baixa renda e constitui a base para o financiamento da AID. Destinado a servir de contexto para políticas internas e programas transetoriais que reduzem pobreza e para o alcance das *Metas de Desenvolvimento do Milênio*, é um plano abrangente, orientado para resultados, elaborado pelos países com a participação ativa do Banco Mundial. A assistência da AID inclui os *Créditos de Apoio à Redução da Pobreza* que focalizam a criação da capacidade dos governos e instituições que atendam pessoas de baixa renda.

Esta meta está diretamente ligada à uma reunião realizada no ano de 2000, em que os líderes mundiais reuniram-se na *Cúpula do Milênio* promovida pela Organização das Nações Unidas em Nova Iorque e se comprometeram a reduzir a pobreza pela metade até 2015. Com o objetivo de acelerar a agenda do desenvolvimento, cento e oitenta e nove países assinaram a *Declaração do Milênio*, adotando as *Metas de Desenvolvimento do Milênio*. Na Declaração constam oito metas que são: erradicar a extrema pobreza e a fome; garantir educação básica universal; promover a igualdade de gênero e o *empoderamento* da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental; desenvolver uma parceria global para o crescimento. O documento prevê que estas metas devem ser alcançadas por meio de ações específicas de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, educação, promoção de gênero, habitação, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento sustentável até 2015. Para cada um dos oito objetivos foram estabelecidas metas, num total de dezoito, que podem ser acompanhadas por um conjunto de quarenta e oito indicadores propostos por um grupo de especialistas do Secretariado das Nações Unidas, do Banco Mundial, do FMI e da OCDE.

Cabe salientar que, nas reuniões em Doha, Monterrey e Johannesburg, em 2002, a comunidade global formou uma estratégia compartilhada para o desenvolvimento e criou um consenso sobre responsabilidades mútuas: os países desenvolvidos são orientados a aumentar o apoio fornecido e facilitar o acesso a seus mercados e os países em desenvolvimento são solicitados a melhorar a política e a governança.

O primeiro *Relatório de monitoramento global*, publicado em 2004, foi preparado pelo pessoal do Banco Mundial e do FMI, em colaboração com órgãos parceiros, incluindo outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, as Nações Unidas, a OCDE e a OMC, servindo de base para o monitoramento regular do progresso da Comissão de Desenvolvimento na agenda política voltada para alcançar as *Metas de Desenvolvimento do Milênio* e para reforçar as responsabilidades dos atores-chave.



O segundo *Relatório de monitoramento global de 2005, Metas de Desenvolvimento do Milênio: do consenso ao impulso*, deu continuidade à avaliação das políticas e ações e examinou, entre outras coisas, a documentação sobre a eficácia da ajuda e as modalidades de financiamento, a estrutura operacional para adquirir a sustentabilidade da dívida e o apoio do Banco Mundial à agenda do crescimento econômico. O Relatório recomendou a inclusão de ações de apoio em estratégias de desenvolvimento; melhoria das condições para o crescimento do setor privado; ampliação dos serviços de educação e saúde; desmantelamento de barreiras ao comércio nos países em desenvolvimento e desenvolvidos; aumento do nível, da eficácia e da qualidade da ajuda nos próximos cinco anos (BANCO MUNDIAL, 2005b).

Como podemos constatar, o Banco Mundial opera em estreita colaboração com seus parceiros na abordagem de questões sobre o desenvolvimento, em projetos, programas, planos e pesquisas globais e de país, exercendo diferentes papéis – líder, seguidor, consultor, ajudante, etc. – conforme a necessidade. As instituições internacionais como Nações Unidas, Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, União Européia, FMI, OCDE, OMC e as Organizações da Sociedade Civil, tais como grupos comunitários, sindicatos, fundações, organizações não-governamentais, grupos de caráter religioso e setor privado são considerados parceiros de desenvolvimento do Banco para melhorar a coordenação da ajuda, integrando esforços para a redução da pobreza.

Um outro aspecto que consideramos significativo abordar é que, no ano de 1955, o Banco implantou o Instituto de Desenvolvimento Econômico, com apoio das Fundações Ford e Rockefeller, e estabeleceu-o formalmente em 1956, como centro de formação dos funcionários do Banco. No ano de 1999 foi rebatizado como Instituto do Banco Mundial, contribuindo na criação, compartilhamento e aplicação de conhecimentos; na organização do processo de aprendizagem global; no desenvolvimento de ferramentas de diagnóstico e análise que auxiliam os países a avaliarem suas práticas de governança e sua preparação para competir na economia do conhecimento global. O Instituto do Banco Mundial propicia aos países mutuários um programa de desenvolvimento de capacidade que inclui assistência técnica, seminários de trabalho de gabinetes, programas de desenvolvimento de liderança e

aprendizado temáticos. O Instituto vêm ampliando seu alcance por meio de ensino à distância e via Internet, cursos, seminários, *workshops*, diálogos entre grupos interessados, aprendizagem colaborativa, bases de dados e redes de informação destinadas a partilhar os conhecimentos relativos ao desenvolvimento internacional, descentralizando gradativamente seus programas para combinar esforços com doadores e instituições de ensino e pesquisa, aproveitando as experiências locais. Contudo, desde 2002, vem deixando de ser um instituto de treinamento e tornando-se um prestador de serviços de informação, focando sua atenção em todas as regiões representadas em um grupo de trinta e seis países.

Os Centros de Informação Pública disponibilizam e difundem informações para o público, relativas ao desenvolvimento e documentação quanto a operações e pesquisas produzidas pelo Banco Mundial sobre o Brasil, América Latina e o resto do mundo. Os centros operam como biblioteca de referência, sala de leitura e centro de distribuição de materiais bibliográficos, em aproximadamente setenta capitais, com sessenta centros satélites. As pesquisas desenvolvidas culminam com diversos produtos do conhecimento, como documentos de pesquisa sobre políticas, dados de desenvolvimento, análises de perspectivas de desenvolvimento e uma variedade de publicações sobre desenvolvimento, que são fontes de informação, pesquisa e análise crítica para os formuladores de políticas, órgãos públicos, instituições acadêmicas, organizações da sociedade civil, organizações internacionais, mutuários e para a equipe do Banco.

Rosemberg (2000) retrata que uma visita à biblioteca do Banco ou da UNESCO revela um abismo entre os referenciais bibliográficos universitários e os das Organizações Internacionais. Enquanto as pesquisas científicas acadêmicas referenciam as publicações da Organizações Internacionais, o inverso não ocorre. A autora mostra que:

A circulação de fontes entre as OIs na área da educação, especialmente da educação infantil (que conheço mais), lembra o poema de Manuel Bandeira: o BM cita a UNESCO que cita o UNICEF que cita o BM. Prática habitual nas publicações das OIs (possivelmente em decorrência da cultura acadêmica norte-americana) constitui a citação de segunda mão sem que se use o indicativo *apud* (ou equivalente), em discordância com os primeiros ensinamentos que transmitimos a nossos estudantes de graduação e pós-graduação. Na área da educação infantil, venho observando esse tipo de procedimento especialmente quando são referidos trabalhos/pesquisas

efetuados por pesquisadores de terceiro mundo. A reciclagem destas publicações tornam contemporâneas informações passadas, ressuscitando, algumas vezes, experiências que já foram enterradas há muito tempo. A utilização acrítica por pesquisadores nacionais de resultados de segunda, terceira ou quarta mão, pode referenciar uma imagem, se não exótica, pelo menos estereotipada, das mazelas nacionais (ROSEMBERG, 2000, p. 84-85).

Cabe registrar que os documentos políticos e a série de estudos e pesquisas sobre os diferentes setores constituem as informações utilizadas no momento da negociação dos acordos, influenciando o desenho dos projetos e a agenda do setor financeiro. Fonseca (1997) alerta para que os estudos de pré-investimento – um dos componentes financiáveis – assegurados no interior dos projetos, constitui uma forma de automatizar a continuidade dos empréstimos, isto é, no desenho de um projeto são incluídos estudos capazes de detectar a possibilidade de um futuro acordo entre o Banco e o país membro.

Constatamos através da pesquisa que o Banco Mundial desenvolve projetos em países mutuários de cada uma das seis regiões: África, Leste Asiático e Pacífico, Sul da Ásia, Europa e Ásia Central, Oriente Médio e Norte da África e América Latina e Caribe. Alguns países são elegíveis somente a financiamento do BIRD, outros somente da AID, e alguns são elegíveis a financiamento combinado do BIRD e AID.

O financiamento, de acordo com o Banco (2003a) é classificado de acordo com as onze categorias temáticas principais e com dez categorias setoriais principais do novo sistema de codificação temático-setorial. A categorização temático-setorial abarca sessenta e oito tópicos e cinquenta e sete setores. Os onze tópicos principais são: gestão econômica; gestão de recursos ambientais e naturais; desenvolvimento financeiro e do setor privado; desenvolvimento humano; governança do setor público; regime de direito; desenvolvimento rural; desenvolvimento social, gênero e inclusão; proteção social e gestão de risco; comércio e integração; desenvolvimento humano. As dez categorias setoriais principais são: agricultura, pesca e florestas; energia e mineração; indústria e comércio; transportes; água, saneamento e proteção contra inundações; finanças; leis, justiça e administração pública; saúde e outros serviços sociais; informação e comunicações e educação.

## 1.2 O Banco Mundial e as políticas setoriais de educação

### 1.2.1 Documentos Setoriais de Educação: 1971, 1974 e 1980

A atuação global do Banco Mundial, desde sua criação em 1944, traduziu numa trajetória onde as alterações nos objetivos a serem alcançados foram modificando seu sentido ao longo do percurso histórico. Manuel José Forero Gonzalez et al. (1990) identificaram quatro etapas do exercício de suas funções associadas a modificações de enfoque quanto às estratégias de desenvolvimento adotadas em cada momento histórico. Na *primeira fase*, que ocorreu desde sua criação até a década de 1950, sua atuação concentrou-se na *reconstrução das economias* europeias. Na *segunda fase*, na década de 1960, suas ações foram voltadas para a promoção do crescimento econômico dos países em desenvolvimento, intensificando empréstimos para o financiamento de projetos de investimento em *infra-estrutura econômica* (setores de energia, comunicações e transportes). A *terceira fase*, nos anos setenta, caracterizou-se pela diversificação setorial de empréstimos, destacando os projetos de investimento na *área social*. Na *quarta fase*, nos anos oitenta, ocorreu o redirecionamento da política de empréstimos do Banco, favorecendo os financiamentos de desembolso rápido, via *políticas setoriais internas* e de *ajuste estrutural*, atendendo as necessidades do balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento.

No final dos anos sessenta, o Banco somou às suas metas quantitativas, que caracterizavam os projetos econômicos, objetivos voltados para a igualdade e bem-estar social, financiando o setor social, como medida para aliviar e reduzir a pobreza. O setor educacional, a saúde e o desenvolvimento agrícola passaram a ser considerados entre os mais importantes para o Banco Mundial, definindo os princípios e as diretrizes de sua política de crédito e assistência aos países em desenvolvimento. A ênfase conferida ao *setor social* estava relacionada com a diretriz educação e saúde, as quais possibilitariam as condições prévias para a *produtividade* das populações pobres, em trabalho informal ou por conta própria, em zonas rurais e em periferias de centros urbanos. Os empréstimos para o setor social adquiriram maior relevância, enquanto “medida compensatória para ‘proteger os pobres’ contra

as pressões do ajuste, ou seja, para aliviar as possíveis tensões decorrentes de despesas públicas na área social” (FONSECA, 1998a, p. 54).

Analisando de modo mais demorado a mudança na estratégia de atuação das Organizações Internacionais, em particular do Banco Mundial, observamos que se atribuiu à educação importância tanto para o crescimento econômico como para o alívio da pobreza dos países em desenvolvimento. Isso relacionou-se à crise estrutural do capitalismo que demandou novos meios para operar as contradições do sistema. Então, é possível dizer que o processo de aparente valorização do campo da educação não é algo desinteressado, como esclarece Leher:

A prioridade conferida à Educação, à primeira vista algo inusitado e surpreendente, adquire sentido se investigado no âmbito do ajuste estrutural e mais amplamente, no escopo da ideologia da *globalização*. A reforma dita estrutural do sistema educacional constitui um dos pilares ideológicos do neoliberalismo, cabendo à Educação o precioso papel de prover esta ideologia, tão redutora de direitos sociais e do trabalho, de brechas para o futuro das pessoas, das regiões e dos países. Em contradição com a dinâmica concreta do mundo do trabalho, a Educação é concebida como o meio por excelência para melhores empregos e maiores salários, não apenas para uma minoria (como ocorre no mundo do trabalho real), mas para todos. Em suma, ‘é como se’ a Educação pudesse ser o principal meio para a distribuição de renda no porvir. Se não houvesse brechas, ainda que proclamadas, dificilmente o neoliberalismo teria força ‘operatória’ de que dispõe (1998, p. 84; grifo do autor).

O Banco inscreveu, pois, a educação como um requisito para a globalização, cumprindo a função ideológica de operar as contradições advindas da exclusão estrutural dos países em desenvolvimento. Em nossa opinião, construída com base na investigação que desenvolvemos, o Banco usufruiu da tensão entre as ações coercitivas e de consenso, estabelecendo uma política neoliberal. Como salienta Leher (1998):

O Banco Mundial inscreve a educação nas políticas de alívio da **pobreza como ideologia** capaz de evitar a ‘explosão’ dos países e das regiões periféricas e de prover o neoliberalismo de um porvir em que existe a possibilidade de algum tipo de inclusão social (‘todo aquele que se qualificar poderá disputar, com chance, um emprego’), para isto, a coloca no topo de seu programa de tutela nas regiões periféricas (p. 9; grifo do autor).

A educação foi tida como uma condição necessária para a reprodução econômica e ideológica do capital. Notamos que sobretudo a partir dos anos setenta, o

Banco Mundial passou a ter importância na definição das diretrizes políticas para os países em desenvolvimento, destacando a política educacional. Em meados dos anos oitenta, como resultado da crise da dívida dos países latino-americanos e da hegemonia norte americana, o Banco foi, então, revitalizado para atuar como governo mundial, definindo as políticas a serem adotadas e implementadas pelos países em desenvolvimento, por meio de determinadas *condicionalidades* (LEHER, 1998).

Uma das *condicionalidades* imposta no processo de ajuste estrutural foi a reforma do sistema educacional. É significativo ressaltar que as orientações do Banco Mundial para a reforma educacional na América Latina, África e alguns países asiáticos faziam parte dos acordos de ajuste estrutural, não sendo apenas *sugestões*.

La reforma educativa forma parte del programa político en casi todos los países clientes del Banco debido a la consideración de que unos mejores resultados del sistema educativo son esenciales para incrementar la competitividad económica, reducir la pobreza y las desigualdades, fortalecer las instituciones democráticas y aumentar la estabilidad social. Se observan reformas importantes en todos los aspectos del sector de la educación: se profesionaliza la docencia; se concede más autonomía a las instituciones de enseñanza terciaria y se procura que éstas sean más capaces de responder a las necesidades y que tengan más obligación de rendir cuentas; se descentraliza la gestión de las escuelas hasta el nivel local; se fomenta el establecimiento de instituciones de calidad para enseñanza del niño en la primera infancia; y se revisan los planes de estudios de la enseñanza secundaria para hacerlos más acordes con el mundo laboral (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 37).

No contexto destas orientações inscreveram-se as reformas educativas, produzindo um ordenamento no setor educacional ao: adequar as políticas educativas ao movimento de esvaziamento das políticas de bem-estar social, ao estabelecer prioridades e estratégias de racionalização de custos e do sistema de ensino e, ao subjugar os estudos, diagnósticos e projetos educacionais do Banco Mundial à lógica do campo econômico. Observa-se o início do investimento do Banco na formulação, implementação e monitoramento de políticas para a primeira infância nos países em desenvolvimento. Suas orientações, ao longo dos anos, estão sendo universalizadas, independentemente da história, da cultura e condições de infra-estrutura de cada país, por meio de financiamentos, análises e assessoramento técnico.

Desde que el Banco concedió el primer préstamo para educación (a Túnez, para formación profesional) ha ido ampliando su financiamiento para proyectos de educación como parte de su misión de reducir la pobreza. Esta ampliación ha sido paralela al reconocimiento creciente de que la educación es la piedra angular del crecimiento económico y de una sociedad abierta y cohesionada; y de que la inversión en educación es fundamental para el desarrollo de un país. El volumen total de nuevos compromisos varía considerablemente cada año con una tendencia general alcista (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 23).

O financiamento do setor educacional aumentou em todas as regiões, ainda que em proporções distintas. A partir dos anos noventa o Banco definiu a Educação Básica como alvo principal, incluindo a Educação Infantil (BANCO MUNDIAL, 1995, 2000; YOUNG, 1996) e foram propostas políticas homogêneas para os diversos países clientes. Estas, por sua vez, têm influenciado a formulação e implementação de políticas e estratégias de educação pública e a definição do modelo de desenvolvimento a ser seguido pelos governos locais.

La parte del financiamiento que se dedica a la enseñanza primaria ha sido superior al 20% desde 1975 y al 30% desde 1990. [...]. La parte del financiamiento dedicado a la enseñanza secundaria general disminuyó en los decenios de 1970 y de 1980, pero aumentó de nuevo en el decenio de 1990 y ahora supone un 20%. El financiamiento para la capacitación profesional aumentó con rapidez durante los decenios de 1960 y 1970, pero disminuyó un poco después de haber alcanzado un nivel máximo a principios del decenio de 1980, sin duda a causa de la nueva importancia que se concedió a la enseñanza básica y de que se cuestionaban los enfoques tradicionales que se empleaban en el ámbito de la capacitación profesional. Hubo un incremento constante, que se ha frenado un poco en los últimos años, tanto en el ámbito de la capacitación del profesorado como el de la enseñanza terciaria. El desarrollo del niño en la primera infancia es una esfera de financiamiento relativamente nueva, pero que cada vez adquiere más importancia (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 24).

Com o objetivo de prestar apoio aos seus clientes na reforma do sistema educacional, o Banco elaborou estratégias nacionais e regionais, segundo as prioridades internacionais. As atividades conjuntas de elaboração dos projetos, programas e reformas em nível nacional, regional e de todo o Banco, proporcionaram um grupo de estratégias intervencionadas, monitoradas pela Junta Sectorial de Educación del Banco Mundial.

Toda la iniciativa está bajo la dirección general de la Junta Sectorial de Educación del Banco en consulta con toda la Red sobre educación (algo

más de 250 funcionarios del Banco trabajan en el sector de la educación) y el Grupo de Asesores Externos de la Junta Sectorial. Este liderazgo colectivo, que está aún más fortalecido por el hecho de que los jefes regionales de educación constituyen la mayoría de la Junta Sectorial, habría sido mucho más difícil de lograr en el marco de los antiguos arreglos de organización en los que los departamentos eran más independientes unos de otros y estaban más distanciados (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 40).

Diante das disparidades e das diversidades existentes no setor educacional tanto entre os distintos países, como dentro de um mesmo país, o Banco Mundial classificou os países segundo seu nível de desenvolvimento, buscando assinalar as possíveis prioridades educacionais de cada um deles e formular políticas, estratégias programas e reformas orientadas para o progresso da educação, para o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Tal classificação agrupa-os em diferentes categorias: sistemas maduros, sistemas de reforma, sistemas emergentes, sistemas menos adelantados.

En *los sistemas “maduros”* (como las naciones de la OCDE y algunas otras naciones del Oriente Medio y Asia oriental) se cuenta con una infraestructura educativa bien desarrollada y generalmente hay un rendimiento elevado, aunque existen problemas residuales de falta de eficiencia y de equidad (con diferencias a veces muy acusadas entre los ricos y los pobres y entre los niños y las niñas).

*Los sistemas de “reforma”* (como Rusia y gran parte de Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes) se enfrentan a exigencias importantes en los ámbitos de la calidad y el crecimiento, si bien el nivel de calidad de sus sistemas educativos puede parecer razonable (pero sus posibilidades de mantenerse están seriamente amenazadas y, en algunos contextos, en peligro de hundirse en el futuro).

*Los sistemas “emergentes”* (situados principalmente en América Latina, África septentrional y Asia) tienen unas tasas elevadas de participación en la educación pero presentan enormes desigualdades en el ámbito del acceso y especialmente en el de la calidad, y en ellos es común la ampliación de la participación del sector privado.

En *los sistemas “menos adelantados”* (que en su mayoría se encuentran en África al sur del Sahara y en zonas de Asia meridional, aunque hay casos aislados en la mayoría de regiones) el suministro de enseñanza básica universal es la excepción y no la regla y se necesitarán intervenciones de largo plazo a fin de crear sistemas educativos modernos (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 15; grifo do original).

Uma das estratégias políticas do Banco na área social foi a elaboração, no ano de 1962, do documento de política setorial denominado *Memoranda* e, em 1963, o documento *Memorandum*, assumindo como prioridade o financiamento de parte dos projetos do setor educacional, destinado à expansão do ensino secundário, formação



técnico-profissional, ensino superior, formação de docentes, com o intuito de formação laboral que impulsionasse o desenvolvimento econômico. O *Memorandum* de 1970, reafirmou o propósito de investimentos em educação e acrescentou a necessidade de avaliação do sistema educacional e do potencial dos projetos para melhorar a adequação, a eficiência e a economia dos sistemas de ensino, conforme assinala Silva (1999). Desde o primeiro empréstimo em 1963 até 1990, o Banco concedeu créditos de dez milhões de dólares, de acordo com Torres (2000), havendo participado de trezentos e setenta e cinco projetos educativos em cem países do mundo, abrangendo todos os níveis de educação desde o primeiro grau até a pós-graduação, incluindo educação vocacional e não formal.

No período de 1970-2000, o Banco Mundial produziu *Documentos Políticos Setoriais* (1971, 1974, 1980, 1995, 2000a) e conseguiu configurar a agenda mundial da educação dos países em desenvolvimento. Nestes documentos definiu um corpo teórico-conceitual, em que foram apresentados os princípios, as diretrizes e as prioridades educativas norteadores para a concessão de empréstimos, evidenciando uma concepção educacional integrada ao seu projeto de desenvolvimento. A concepção político-educacional dos países dependentes sofreu as influências profundas da concepção de desenvolvimento vigente à época. A *teoria do capital humano* deixou o reduzido círculo acadêmico e passou a orientar as ações das Organizações Internacionais e, como desdobramento, as políticas de vários países. Nas palavras do Banco:

Hace bastante tiempo que es evidente para muchos educadores y padres que la educación, además de producir beneficios inmediatos, es también una forma de inversión que fomenta la capacidad de las personas para que sean más productivas, ganen más y disfruten de una calidad de vida mejor. La teoría del capital humano, que surgió en el decenio de 1960 y que actualmente, después de un profundo debate, goza de aceptación general, há aportado una justificación conceptual y pruebas estadísticas. Las estimaciones realizadas por economistas ganadores del Premio Nóbel han demostrado que la educación es una de las mejores inversiones en capital físico. Análisis conexos han demostrado que la reserva de capital humano que hay en todo el mundo tiene un valor muy superior, por lo que se refiere a su contribución a la producción, al de las existencias en capital físico (2000a, p. 6).

É preciso chamar a atenção para o fato de que as orientações conceituais do Banco Mundial estiveram presentes desde o primeiro documento de política

educacional *Comprehensive education policy paper* (1971), no qual a educação foi considerada como fator de crescimento econômico, como meio para o provimento de técnicas para o setor produtivo, de formação de mão-de-obra qualificada, especialmente no ensino técnico e vocacional de segundo grau. O Banco passou cada vez mais a operar com uma formulação própria e estruturou um subsetor educacional, ampliando sua equipe na área. A guinada do Banco Mundial para o lado político-social foi determinante para que ele suplantasse o prestígio de outras Organizações Internacionais como a UNESCO, por exemplo, as quais tiveram grande poder até os anos setenta. A partir deste novo ângulo político,

o Banco produz um discurso de caráter humanitário, o qual corresponde às aspirações de justiça social das nações mais pobres, ou, mesmo, daquelas chamadas eufemisticamente de nações 'em desenvolvimento'. Neste sentido, o combate à situação de pobreza passou a ser o carro-chefe da atuação do Banco a partir dos anos 70. Por definição teórica, este ideal fundamentava-se nos princípios de igualdade e eficiência, significando que a justa distribuição dos benefícios econômicos seria alcançada mediante a atuação eficiente dos setores públicos. Para tanto, requeria-se a incorporação de modelos gerenciais modernos e o estabelecimento de metas realistas para o incremento da produtividade entre as nações (FONSECA, 1997, p. 47-48).

Neste contexto, o segundo documento *Education: sector working paper* (1974), definiu os eixos norteadores das políticas educacionais dos países em desenvolvimento: provisão de uma educação básica mínima, definição da necessidade crítica da mão-de-obra, eficiência e equidade, propondo uma educação funcional de baixo custo para capacitar a população pobre, garantindo a sua participação no processo de desenvolvimento. O documento reiterou, conforme ressalta Fonseca (1998a), a importância do desenvolvimento institucional, da gestão, do planejamento educacional, assim como uma maior eficiência do sistema de ensino e seu barateamento, mediante reformas nos programas escolares. Novas fontes de financiamento foram propostas para diminuir os custos da educação, como a partilha das despesas educacionais com a comunidade, sendo que algumas estratégias foram apresentadas como a formação não-formal ou extra-escolar, o ensino de massas via rádio e televisão e o ensino programado.

Nestes dois documentos, segundo Leher (1998), a educação foi tida como uma das variáveis do desenvolvimento, como um instrumento privilegiado para a

mobilidade social e como um meio capaz de produzir equidade. A relação entre a Educação e o Desenvolvimento não foi bem demonstrada nos citados documentos. As orientações do Banco neste período podem ser sintetizadas no conceito de *capital humano*, tendo como objetivo ampliar a produtividade do trabalhador e influir em sua conduta sócio-política, partindo da educação elementar ou primária, promovendo a alfabetização, a aptidão numérica funcional, as atividades cívicas, o planejamento da família e da saúde.

É importante destacar que, as políticas propugnadas pelo Banco, de acordo com Silva (2000), tinham como eixo o caráter distributivista-contencionista expresso no disciplinamento para os investimentos no setor público, prescritas nas seguintes medidas: mínimo de educação elementar ao alcance de todos, currículo diversificado: técnico, vocacional e formação geral, formação profissional extra-escolar, educação rural, educação não-formal, ensino de massa via meios de comunicação, instrução programada via educação de longa distância, racionalização da pirâmide educacional, incentivo à distribuição de insumos escolares, ênfase no uso de equipamentos técnicos, promoção da avaliação institucional voltada para os resultados, racionalização dos custos financeiros para a educação pública, mediante adoção de medidas alternativas diferenciadas para os países e os indivíduos, além de treinamento individual e controle do crescimento da demanda escolar.

Nota-se que, a organização dos sistemas educacionais, nos anos sessenta e setenta, revelou as marcas da perversidade da política de equilíbrio forçado entre a formação escolar e a formação para o trabalho, com o objetivo de *qualificar* a pobreza para inseri-la nos setores informais da economia e para a garantia da *saúde familiar*, compreendida como redução das taxas de natalidade e maior inserção das mulheres pobres no mercado de trabalho.

Porém, na metade da década de 1970, ocorreu uma mudança nas orientações do Banco: “a relação causal educação/crescimento/igualdade foi substituída pelo enfoque adaptativo de educação para a pobreza no contexto da segmentação do mercado de trabalho e pela diretriz de barateamento dos custos do ensino público” (FONSECA, 1997, p. 51). Foram elaborados programas educativos em zonas rurais e periferias urbanas, com o objetivo de oferecer ensino profissionalizante ao *aluno carente*, ensinando-o a transformar o produto do seu trabalho em renda para si e para

a sua família, relacionando a educação com o trabalho produtivo. Foram programadas ações educativas de conteúdo não-formal, incentivando as experiências locais na linha da educação para a pobreza e para a geração imediata de renda, isto é, educação-produção.

A mudança de orientação, presente no terceiro documento setorial *Education: sector working paper* (1980), retomou a discussão sobre a relação educação-trabalho, buscando equacionar o desequilíbrio entre educação e trabalho através de uma política diferenciada de créditos educacionais para os países. Para as nações mais pobres, o Banco recomendou programas de baixo custo para o ensino primário e para o ensino secundário, a educação rural e a formação profissional extra-escolar, direcionando a demanda profissional para o setor mais tradicional (trabalho informal ou por conta própria) em periferia urbana ou zona rural. Para os países europeus não totalmente desenvolvidos, recomendou a formação de trabalhadores para o futuro mercado de alta gerência, nos níveis secundários e superiores de educação formal.

A educação voltada para o trabalho retomou “a linha redutora de ‘formação de hábitos e atitudes’ para a produtividade, a qual fundamentou o ‘enfoque de mão-de-obra’ nos anos 60 e continuou valendo como orientação para a década de 80” (FONSECA, 1998a, p. 53). O enfoque de mão-de-obra foi concebido complementarmente à *teoria do capital humano*, conforme exigia a proposta de desenvolvimento da época, com o intuito de regular o equilíbrio entre necessidade do mercado de trabalho e capacitação profissional.

A análise histórica mostra que o Banco Mundial realizou um processo de *reestruturação organizacional*, nos anos oitenta, definindo políticas de ajustes econômicos como base para a implantação do projeto global de desenvolvimento, ganhando importância estratégica nas reformas neoliberais, transformando-se na principal instituição de formulação do ajuste estrutural. O Banco, conforme destaca Soares (2000), passou a impor uma série de *condicionalidades estruturais* – não mais setoriais, como na gestão anterior – para a concessão de financiamentos, passando a intervir na formulação da política interna e a influenciar a legislação dos países em desenvolvimento. Por meio de *condicionalidades*, implementou um amplo conjunto de reformas estruturais, atendendo às necessidades do capital internacional

em processo de globalização. Tais políticas foram batizadas como *Consenso de Washington*. Soares (2000, p. 23) as sintetiza em cinco eixos principais:

- [...] 1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.;
5. privatização das empresas e dos serviços públicos.

Na ótica do Banco, estas medidas possibilitariam o desenvolvimento sustentável, permitindo o retorno da estabilidade econômica e dos investimentos externos, além de promoverem o crescimento dos países em desenvolvimento, mesmo que inicialmente implicassem em recessão e aumento da pobreza.

Neste contexto, o Banco tornou-se o centro da formulação de políticas educacionais para os países em desenvolvimento, triplicando o volume total de empréstimos e duplicando a fração do orçamento para o setor. No ano de 1984, o Banco sobrepôs-se à UNESCO nas decisões de caráter educacional, transformando-se em *ministério da educação* dos países em desenvolvimento. A educação é tida, então,

*[...] como instrumento para que os pobres se ajustem às mudanças sociais próprias do capitalismo, provendo novos valores culturais para que as pessoas possam reconhecer as escolhas disponíveis (e, portanto, dadas) na sociedade e abraçar os seus papéis. Em outras palavras, a Educação deverá levar os indivíduos a adaptarem-se às mudanças e a tomarem parte delas, conformando-os ao tempo hegemônico. Mas que Educação? Vocacional? Não formal? Elementar? (LEHER, 1998, p. 206-207; grifos do autor).*

No *Documento Setorial de 1980*, foi explicitada a vantagem de se financiar o ensino primário regular, visto como capaz de incrementar a produtividade do trabalhador e a equidade social, por ser mais flexível, permitindo futuras requalificações e por ter a taxa de retorno econômico mais alta de todos os níveis. O ensino primário adquiriu importância também, pela sua possibilidade de preparar a população feminina para a aceitação das políticas de planejamento familiar, de

diminuição do número de filhos e de estímulo à intensificação de sua participação na vida produtiva, em especial no setor agrícola.

O ensino profissionalizante e a profissionalização do segundo grau foram criticados em vista de empobrecerem os currículos e deteriorarem os sistemas de ensino. Entretanto, permaneceu a idéia de uma educação minimalista para as classes populares. Certamente, estas propostas do Banco impossibilitaram a expansão do ensino secundário e superior público e gratuito. O desenvolvimento institucional também foi enfatizado naquele documento, partindo do pressuposto que a eficácia educacional seria atingida através do desenvolvimento da gestão deste setor. A preocupação com a gestão eficiente do sistema de ensino, em moldes empresariais, contribuiria para a redução dos gastos financeiros com o setor educacional.

Os dados relativos ao financiamento para o setor educacional do Banco Mundial, segundo Fonseca (1995), mostram que, de 1963 a 1969, cerca de quarenta e quatro por cento dos créditos concedidos, concentravam-se no ensino técnico, chegando a alcançar o patamar de cinquenta por cento nos anos setenta. A educação geral absorveu mais de sessenta por cento dos créditos nos anos setenta, enquanto o ensino profissional contou com trinta e um por cento. A educação primária contou com quarenta e três por cento nos anos oitenta, sendo que nos anos setenta só participava com um por cento. No período de 1990 a 1994 a educação primária contou com trinta por cento dos empréstimos.

### **1.2.2 Documentos Setoriais de Educação: 1995 e 2000**

O quarto documento *Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial* (1995) foi a primeira análise global do setor desde a publicação do documento de política educacional de 1980. O documento sintetizou os principais estudos sobre educação publicados pelo Banco Mundial na última década: *Education in Sub-Saharan África* (1988), *Educación primaria* (1992), *Educación técnica y formación profesional* (1992), *Educación superior* (1994) e informes mundiais que assinalaram a importância da educação como: *La pobreza* (1990), *La tarea acuciane del desarrollo* (1991) e *Invertir en salud* (1993).

É importante frisar que estes documentos de política educacional publicados pelo Banco, constituíram a confirmação das diretrizes postuladas desde os anos sessenta, conforme pontua Fonseca (1998a). Percebe-se que a linha de combate à pobreza, seus corolários de educação seletiva e de apoio à privatização, passou a ser reforçado em virtude das restrições da política de *recuperação de custos*, imposta pelos ajustes econômicos.

O *Documento Setorial de 1995* examinou a contribuição da educação formal para o crescimento econômico, para o desenvolvimento sustentável da sociedade e para a redução da pobreza e sua relação com o objetivo do Banco Mundial de ajudar os países em desenvolvimento a melhorar os níveis de vida. O documento explicitou as opções políticas para os países de baixa e média renda para fazer frente aos problemas educacionais à medida que avançava o século XXI.

La educación tiene un papel decisivo en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La evolución de la tecnología y las reformas económicas están provocando cambios extraordinarios en la estructura de las economías, las industrias y los mercados de trabajo de todo el mundo. La velocidad con que se adquieren los nuevos conocimientos y se producen los cambios tecnológicos plantea la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido y que los cambios de empleo sean más frecuentes durante la vida de las personas. Esas circunstancias han determinado dos prioridades fundamentales para la educación: ésta debe atender a la creciente demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables capaces de adquirir nuevos conocimientos sin dificultad, y debe contribuir a la constante expansión del saber (BANCO MUNDIAL, 1995, p. iii).

O Banco Mundial definiu neste documento a educação como instrumento de promoção do crescimento econômico e elemento fundamental da estratégia aplicada para a redução da pobreza mediante:

[...] a) una mayor utilización productiva del trabajo, que es el bien principal de los pobres, y b) la prestación de servicios sociales básicos a los pobres. La inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es fundamental para aumentar el nivel de ingreso y lograr un crecimiento económico sostenido. La educación sea cual fuere su nivel aumenta el crecimiento, pero no puede generarlo por sí sola. El crecimiento requiere no sólo inversión en capital humano sino también en activos físicos; ambos tipos de inversión contribuyen al máximo al crecimiento en economías abiertas y competitivas que se encuentran en equilibrio macroeconómico (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xv).

Ainda no documento, priorizou a educação básica :

La educación, especialmente la primaria y la secundaria de primer ciclo (educación básica), ayuda a reducir la pobreza aumentando la productividad del trabajo de los pobres, reduciendo la fecundidad y mejorando la salud, y dota a la gente de las aptitudes que necesita para participar plenamente en la economía y la sociedad. De modo más general, la educación contribuye a fortalecer las instituciones de la sociedad civil y ayuda a fomentar la capacidad nacional y el buen gobierno, elementos esenciales para la implementación de políticas económicas y sociales racionales (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xv).

No entanto, para atingir os propósitos definidos, os sistemas de ensino dos países em desenvolvimento, teriam quatro desafios importantes pela frente: incrementar o *acesso* à educação em alguns países; aumentar a equidade que afeta as meninas, os pobres, as minorias lingüísticas e étnicas, os nômades, os refugiados, os meninos de rua e os trabalhadores infantis; melhorar a qualidade da educação, escassa em todos os níveis de ensino em todos os países em desenvolvimento; reduzir a distância entre a reforma educacional e a reforma das estruturas econômicas.

No que concerne à submissão da esfera educacional à econômica, vale lembrar que:

Os documentos elaborados pelos organismos internacionais na primeira metade dos anos 1990 circunscrevem-se, portanto, ao binômio pobreza e segurança, tendo como eixo articulador a imprescindível necessidade de adequação subordinada dos países periféricos à lógica da mundialização financeira [...]. Nesta lógica, a educação passa a ser o principal instrumento para o 'alívio da pobreza' e para a garantia de desenvolvimento (subordinado) dos países periféricos (LIMA, 2002, p. 45).

O Banco apresentou também, no *Documento Setorial de 1995*, as políticas e estratégias para a reforma do financiamento e da administração no setor educacional, redefinindo a função do governo em seis aspectos essenciais, cuja ordem de prioridade depende das circunstâncias de cada país em desenvolvimento: priorizar a educação; prestar atenção aos resultados do ensino (estabelecendo normas e medindo o rendimento escolar mediante avaliação da aprendizagem) e ao mercado de trabalho; centrar o investimento público na educação básica (ensino primário ou elementar) e recorrer ao financiamento familiar para a educação superior; prestar mais atenção à equidade; convocar os pais e a comunidade a participarem da educação; dar mais autonomia às instituições escolares.



O referido documento de política educacional tinha por objetivo auxiliar os responsáveis pelas políticas dos países em desenvolvimento, os encarregados de alocar os recursos públicos destinados à educação, os membros dos sistemas de ensino e os funcionários do Banco que estabeleciam relações profissionais com estes países. Consideramos essencial salientar a análise de Silva (1999) sobre a intervenção sistemática do Banco Mundial nas políticas econômicas dos países em desenvolvimento, com a participação e o consentimento dos setores governamentais.

São os gestores do Banco Mundial e as equipes dos ministérios da Economia, do Planejamento, da Educação e do Banco Central dos governos nacionais que, sob a indignação e resistência das entidades, deliberam as políticas desconsiderando os processos de democratização. Nas duas últimas décadas, apesar dos esforços da sociedade civil, têm prevalecido enfoques restritos, antidemocráticos e sem transparência. De fato, tem-se tornado prática o favorecimento ao setor privado, a desvalorização dos profissionais da educação, a contenção dos investimentos públicos para educação pública, mensuração da produtividade acadêmica, a imposição de uma política de avaliação institucional qualitativa, uma estreita visão política de que os recursos financeiros, no ensino superior, sejam transferidos para os níveis inferiores, a revisão do crédito e bolsas de estudo seletivas, a descentralização financeira e recentralização dos controles os quais constituem os pilares desta política (SILVA, 2002, p. 88).

Observa-se no transcurso do processo de negociações entre os gestores das duas equipes que são formuladas exigências básicas, avaliado a capacidade creditícia e o potencial de desenvolvimento do país. O desenvolvimento do modelo econômico proposto pelas elites financeiras internacionais exige reformas educacionais com um viés economicista. A educação passa a ser definida como um serviço e não como um bem social, como um direito universal de todos. Corragio (2000) pontua que:

[...] não seria de estranhar que sua proposta básica para o sistema educativo consista em (até onde for possível) deixar a atividade educacional à mercê do mercado da concorrência para que a interação entre consumidores e fornecedores de serviços educacionais defina a quantidade de educação, seus conteúdos e pedagogias, suas formas de estruturação, em que áreas e a que preços deve ser oferecida (p. 103).

Torres (2000), na sua análise sobre o *Documento Setorial de 1995*, destacou alguns elementos do pacote de reformas como: a prioridade depositada sobre a educação básica; a melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da

reforma educativa; a prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa, no contexto mais amplo da reforma administrativa do Estado; a descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados; a convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares; o impulso do setor privado e dos organismos não-governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na implementação; a mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a educação de primeiro grau como temas principais do diálogo e da negociação com os governos; um enfoque setorial e a definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica.

É interessante atentarmos para que, as propostas do pacote de reformas do Banco Mundial para o setor educacional, foram elaboradas por economistas dentro da lógica e da análise econômica, tendo como categorias centrais a *relação custo-benefício* e a *taxa de retorno*, a partir das quais se definiu a tarefa educativa, as prioridades de investimento, os rendimentos e a qualidade. A necessidade de diminuir os custos financeiros com o ensino público presente no documento setorial de 1970, denominado *inovações educacionais* – meios instrucionais mais baratos – foram retomados no documento de 1995, tendo como estratégias: avaliação externa, descentralização administrativa, flexibilização da estrutura de ensino, elevação do número de alunos por sala, tempo de instrução, desregulamentação dos critérios legais para facilitar a ampliação do setor privado no nível superior de ensino e na formação profissional de nível médio, transferência gradativa dos serviços educacionais para este setor, cobrança de taxas escolares. A preocupação com o desenvolvimento institucional permaneceu, acrescentando a colaboração entre o setor público e o privado como estratégia de desenvolvimento de padrões de qualidade e de eficiência no treinamento profissional.

No modelo educativo orientado pelo Banco, percebe-se, segundo Torres (2000), duas grandes ausências: os professores e a pedagogia. O discurso educativo foi formulado por economistas para ser implementado por educadores que não participaram das definições, discussões e tomadas de decisões quanto às políticas educacionais. A educação foi analisada com critérios próprios de *mercado econômico* e a escola foi comparada a uma *empresa*. O ensino resumiu-se a um conjunto de

*insumos* (biblioteca, livros didáticos, laboratórios, material didático) e a aprendizagem foi vista como resultado da presença destes insumos. Assim, os insumos educacionais foram privilegiados em detrimento de fatores humanos como: formação, experiência e salário do professor.

No documento, percebemos uma compreensão e um conhecimento insuficientes do educativo, da teoria e da pesquisa científica acumuladas neste campo, e inclusive da terminologia específica. Neste sentido Torres é categórica:

As análises setoriais continuam pouco se beneficiando dos avanços da pesquisa educativa e da contribuição de ciências afins – a lingüística, a psico e a sociolingüística, a antropologia, a história – às modernas concepções e teorias da aprendizagem. Predomina a visão da educação como um campo sem especificidade, sem antecedentes nem história, órfão de tradição teórica e discussão pedagógica, no qual confluem e interatuam insumos ao invés de pessoas, resultados ao invés de processos, quantidades ao invés de qualidades (2000, p. 141).

As análises setoriais e o pacote de reformas educacionais traduzem um conjunto de estudos, promovidos pelo Banco e extraídos de sua atuação ao longo dos anos. No entanto, observam-se fragilidades e vazios importantes, lacunas e omissões intencionais na fundamentação das políticas setoriais educacionais, tanto nos estudos quanto na experiência, conforme assinalado pelas autoras Silva (1999, 2002) e Torres (2000, 2001) em suas pesquisas na área. Desconsideram-se os estudos comparativos em educação, fundamentados em princípios filosóficos, a história política, econômica, social e cultural dos países e omitem-se as particularidades, as experiências, as necessidades, a memória e a cultura de cada país.

Ao longo das três últimas décadas, o Banco Mundial tem modificado suas políticas de financiamento, entre elas, as do setor educacional. Na década de 1960, os empréstimos privilegiaram a estrutura física e a educação secundária, especialmente técnica e vocacional, com o intuito de formação laboral que impulsionasse o desenvolvimento econômico. Na década de 1970, como estratégia de redução da pobreza, houve uma priorização da educação primária, uma redução de empréstimos para o ensino secundário e um incremento do papel do Banco na assistência técnica. Na década de 1980 aconteceram mudanças no setor educativo como: incremento dos empréstimos para a educação; importância crescente concedida à educação primária

ou elementar; extensão do financiamento a todas as regiões do mundo; atenção à educação das meninas; transição do enfoque estreito de projeto para um amplo enfoque setorial.

Na década de 1990, um marco no financiamento do Banco para o setor educacional foi a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em Jomtien, Tailândia, convocada e organizada pelo próprio Banco Mundial (BM), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações para a Infância (UNICEF) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A magnitude do evento evidenciou-se pela participação de cento e cinquenta e cinco nações e cento e cinquenta entidades não-governamentais, sendo que os governos assinaram uma *Declaração Mundial* e um *Marco de Ação*, comprometendo-se a garantir uma *educação básica de qualidade*, firmando o compromisso no âmbito das políticas internacionais, regionais e nacionais para a educação, de satisfazer as *necessidades básicas de aprendizagem* (NEBA) de todas as crianças, jovens e adultos. A *Educação para Todos* foi um marco para o delineamento e a implementação de políticas educacionais no mundo inteiro, propondo uma visão ampliada de educação básica que incluía crianças, jovens e adultos, começando com o nascimento e estendendo-se pela vida toda. Neste contexto, Lima (2002) ressalta que:

O seu lema, 'educação para todos', articula-se à conjuntura política e econômica que marca o início da década, diante dos reordenamentos internacionais do capital. Os vários organismos que constituíram a comissão organizadora do evento expressaram concepções diferenciadas sobre a relação entre educação e desenvolvimento econômico e social, assim como sobre a implementação de uma política de universalização da educação básica.

Contudo, tais divergências, principalmente entre UNESCO e BM, não expressaram rupturas profundas na posição destes organismos, na medida em que ambos partem de vários pontos em comum: a mesma concepção de necessidade de integração dos países periféricos na dinâmica global do capital; a utilização da mesma lógica que concebe a educação como mola propulsora do desenvolvimento/crescimento econômico; o estímulo à diversificação das fontes de financiamento expressa na defesa da necessidade de gerar o impulso do setor privado e dos organismos não-governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo tanto nas decisões como na implementação. Esse conceito se insere numa proposta de diversificação da oferta educativa, a fim de introduzir a concorrência no terreno educativo (concorrência esta considerada como mecanismo chave da qualidade) (p. 44-45).

O Banco foi um dos patrocinadores do evento e colocou-se como coordenador da cooperação técnica internacional em educação. Reassumiu a prioridade de investimento na educação básica, focalizando a educação elementar, já expresso em seus documentos da década de oitenta, retomando o aspecto social deste nível de ensino, no que se refere à taxa de retorno econômico e à formação de hábitos, atitudes, valores, conhecimentos e capacidades para o desempenho profissional. As divergências entre a UNESCO e o Banco Mundial residem na concepção de educação básica, que para o primeiro, refere-se à educação elementar e ensino médio; para o segundo está restrito a educação elementar. Como podemos notar, o ideal democrático de universalização do ensino foi reduzido à oferta da educação primária, para o qual o Banco recomendou prioridade na concessão dos empréstimos e na distribuição dos recursos financeiros públicos dos países em desenvolvimento.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos definiu amplos compromissos em um texto sob a forma de objetivos, uma visão abrangente e um compromisso renovado e requisitos, distribuídos em um conjunto de artigos. As estratégias e objetivos definidas em Jomtien foram: *satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todos*, universalizar o acesso à educação e promover a equidade, concentrar a atenção mais na aprendizagem que em aspectos formais, valorizar o ambiente para a aprendizagem, fortalecer a articulação das ações, ampliar o alcance e os meios da Educação Básica, adotando uma *visão ampliada* da Educação Básica.

Entre as metas definidas na Conferência destacam-se: expansão da assistência e das atividades de desenvolvimento da primeira infância, incluindo intervenções da família e da comunidade, especialmente para crianças pobres, desamparadas e excluídas; acesso universal à educação primária e conclusão da mesma até o ano 2000; melhoria dos resultados da aprendizagem; redução da taxa de analfabetismo dos adultos; ampliação dos serviços de Educação Básica; aumento da aquisição por parte dos indivíduos e das famílias de conhecimentos, capacidade e valores necessários para viverem melhor e conseguirem um desenvolvimento racional e sustentável por intermédio de todos os canais da educação.

Na Conferência concluiu-se que, para alcançar esses objetivos e metas era necessário uma série de requisitos: gerar um contexto de políticas de apoio nos setores social, cultural e econômico; mobilizar recursos humanos e financeiros, públicos, privados e voluntários voltados para a Educação Básica, lembrando que a educação constitui, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer na população e no futuro de um país; fortalecer a solidariedade internacional.

É interessante notar que a iniciativa da *Educação para Todos* encontrou eco em todo o mundo, principalmente entre os governos e aqueles que decidem as políticas nos países em desenvolvimento. No entanto, segundo Torres (2001) as orientações de Jomtien não tiveram penetração nas esferas intermediárias do setor educacional, e não chegaram a tocar os docentes, nem a população em geral. De modo contraditório, apesar de a *Educação para Todos* em essência ter contribuído para suscitar um movimento de expansão e reforma em torno da Educação Básica, no final da década, era evidente a distância entre o que se avançara e o que se deveria ter avançado, para aproximar-se das metas estabelecidas para o ano 2000, de acesso e conclusão do ensino primário e de redução do analfabetismo. Diante da urgência dos prazos e da pressão internacional e nacional por mostrar resultados, foi se voltando para os enfoques minimalistas, a solução fácil e rápida, a curto prazo, privilegiando a quantidade acima da qualidade.

No que concerne à Educação Infantil, Torres pontua (2000, 2001) que no marco das novas políticas educacionais, esta vem perdendo a identidade e objetivos próprios, passando a ser vista e valorizada como estratégia de compensação da escolaridade infantil, especialmente entre a população pobre. Concordando em parte com a autora, podemos afirmar efetivamente que esta função compensatória reforça na verdade uma falta de identidade que historicamente ainda está em construção. Os programas de educação inicial em creches e instituições similares e pré-escolar passaram a ser promovidos desde seu surgimento, nem tanto em função do desenvolvimento infantil, mas como estratégia preventiva do fracasso escolar, por diminuir o índice de evasão e repetência escolar e possibilitarem o melhor aproveitamento escolar.

Torres (2001) assinala ainda que, a prioridade definida para a Educação Básica foi fruto de razões sociais, de políticas de equidade e de justiça para com as

populações mais pobres e vulneráveis, tendo como objetivo a educação para aliviar a pobreza. No entanto, observa-se que a Educação Básica certamente cresceu e se expandiu nos países em desenvolvimento, mas a pobreza também cresceu e se expandiu.

Neste contexto, o *Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos* foi criado como o órgão interagencial encarregado do acompanhamento da *Educação para Todos* em nível mundial. O Fórum vêm realizando este acompanhamento através de documentos, relatórios, pesquisas, estudos e reuniões em diversos países, lembrando a seriedade dos compromissos e a urgência em acelerar as medidas para alcançar as metas planejadas na *Conferência Mundial sobre a Educação para Todos*.

O estudo de Leher (1998) sobre a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza, trabalha com a suposição de que:

[...] a escola elementar é concebida hodiernamente pelos ‘grandes intelectuais’ como importante aparelho de hegemonia, sendo uma das instâncias mais sistemáticas e abrangentes de difusão da concepção dominante de mundo, unificando e orientando a prática quotidiana. Portadora de múltiplos sentidos, opera esta visão de mundo dominante de forma implícita nos conteúdos e no seu funcionamento, atingindo eficazmente o plano histórico de uma concepção de mundo orgânica (LEHER, 1998, p. 235).

Embora existam contradições entre a teoria e a prática do Banco Mundial, o estudo de Leher (1998) sustenta que a primazia do Banco à educação é real, compondo o âmago das ideologias dominantes. Ideologias que não são vazias, pelo contrário, são operantes. O fato de uma política ser colocada em destaque, não implica coincidência com sua prática aparente. Isto sugere que o conteúdo proclamado e imediato pode não corresponder ao seu conteúdo real.

O investimento em educação elementar tem raízes profundas no Banco. Na virada neoliberal dos anos oitenta, a orientação educacional do Banco ganha prioridade quanto ao ensino elementar. Nos anos noventa esta prioridade permaneceu válida, porém, conforme assinala Leher (1998, p. 203) “a reforma, além de estrutural como nos anos 1980, assume uma feição mais marcadamente ideológica, centrada nas conexões pobreza-segurança-domínio/direção”. O Banco concluiu que, tanto a

educação como outras políticas voltadas para a pobreza, contribuem para a manutenção duradoura da hegemonia dos países do núcleo (sobretudo dos EUA) nas áreas em desenvolvimento.

Ao analisar os aspectos ideológicos da cooperação internacional, Fonseca (1998a) pontua algumas incoerências entre os enunciados e as propostas concretas, como por exemplo: a convivência de dois princípios antagônicos de *educação para todos* e *seletividade* voltada para a contenção do ciclo continuado de ensino; o princípio da neutralidade entre o Banco Mundial e os países mutuários, que é carregado de ideologias, desde que impõe a precedência da razão sistêmica sobre a vontade política. A interdependência é substituída pela promoção da subordinação do setor da educação à influência das Organizações Internacionais, por meio não somente de *condicionalidades* políticas impostas na negociação dos acordos, mas também na indução à dependência por recursos externos e pelo aumento da dívida externa.

Dando continuidade às políticas, às estratégias, aos programas e às reformas prescritas desde 1971, o Banco Mundial publicou em 2000, o documento de política *Estrategia sectorial de educación*, o qual analisou as mudanças fundamentais produzidas no mundo contemporâneo, suas conseqüências na esfera educacional, avaliou os progressos realizados e os necessários, descreveu o conjunto de associados nas atividades educacionais, bem como a evolução das funções do Banco Mundial neste setor, reiterando a perspectiva da educação para o novo milênio.

La educación afecta el nivel de bienestar de las personas, las comunidades y las naciones. Contribuye a mejorar los niveles de vida y la calidad de vida, y puede proporcionar oportunidades esenciales para todos. La mayor parte de los Estados del mundo, mediante convenciones y compromisos, han reconocido que la educación es uno de los derechos humanos. Es un mundo que cambia con rapidez, la educación há pasado a ser más importante que nunca. Com el crecimiento de la mundialización, la rápida expansión de la democracia, la innovación tecnológica, la emergencia de las nuevas economías de mercado y la transformación de las funciones del sector público y del sector privado, los países necesitan que su población esté mejor educada y más capacitada, y las personas necesitan más conocimientos y más información para competir y progresar (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. vii).

No referido documento, constaram os objetivos educacionais do Banco Mundial a serem alcançados a longo prazo e os objetivos internacionais específicos



definidos no *Marco Integral de Desarrollo*, na *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* e no *Comite de Asistencia para el Desarrollo* da OCDE.

Para el Banco Mundial – cuyo mandato consiste en trabajar con colaboradores a fin de luchar contra la pobreza y mejorar la calidad de vida – la educación es un componente de sus tareas de desarrollo. La educación es una parte crucial del Marco Integral de Desarrollo, en el que se reconoce que el desarrollo sostenible necessita muchos elementos sociales y estructurales además de unos buenos resultados económicos.

El objetivo de largo plazo en la esfera de la educación no es outro que asegurar que **todas** las personas terminen unos estudios de **enseñanza básica** de **calidad** suficiente, adquieren los **conocimientos fundamentales** (alfabetización, conocimientos básicos de aritmética, capacidades para razonar y técnicas para la vida en sociedad, como la aptitud para trabajar en equipo) y tengan la oportunidad de seguir estudiando durante toda vida en distintos entornos de la enseñanza postbásica para poder adquirir **conocimientos avanzados**. Se han acordado objetivos internacionales específicos en la esfera de la enseñanza primaria universal, la alfabetización de adultos y la igualdad entre los sexos en la enseñanza básica en el marco de la iniciativa Educación para Todos y de los objetivos del Comitê de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. El Banco está comprometido a trabajar para alcanzar esos objetivos y há elaborado un conjunto de programas especiales como respuesta a esas necesidades. Incluso dentro de un decenio los objetivos no se habrán alcanzado en todos los países. Sin embargo, aspirar a menos sería aspirar a poco (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. vii; grifo do original).

Assim pois, para alcançar os objetivos educacionais definidos, todos os países devem assegurar:

[...] 1) que la enseñanza primaria se encuentre al alcance de todos y sea de buena calidad; 2) alcanzar poco después los mismos objetivos para la enseñanza secundaria, primero para la elemental y a continuación para todos los niveles; y 3) empezar a satisfacer las necesidades de la primera infancia, teniendo en cuenta las pruebas cada vez más claras de la importancia que tienen los primeros años de vida del niño en su futuro bienestar. Los países que todavía no han logrado satisfacer esas necesidades básicas deben conceder una prioridad a hacerlo tan pronto como sea posible. Los países que ya hayan progresado considerablemente deben seguir adelante (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 8).

Convém considerar, segundo Fonseca (2001) que, o discurso social do Banco incorpora uma retórica humanitária, respaldada por princípios de combate à pobreza, busca da equidade na distribuição da renda e dos benefícios sociais, na justiça e igualdade social, destacando o setor social, especialmente a educação e a saúde. No entanto, no processo de desdobramento destes princípios em políticas, “os ideais humanitários são reduzidos a estratégias políticas que tendem a marcar mais as

diferenças entre as classes sociais, assim como a sua participação nos benefícios sociais e econômicos” (p. 26). As políticas do Banco incorporaram o setor educacional ao processo de ajuste econômico, impondo a oferta de certa quantidade e qualidade de escolaridade para alívio da pobreza, destinadas às populações mais atingidas pelos efeitos da globalização em geral. Neste sentido, Silva (2002) afirma que,

O Banco Mundial explicitamente expõe políticas antidemocráticas e anti-sociais desconsiderando as múltiplas realidades nacionais e culturais, na medida em que trata de forma superficial e simplista questões sabidamente complexas e conflituosas em sociedades de classes. Técnicos economistas, guardiões dos interesses das instituições financeiras internacionais, prosélitos da teoria do capital humano, apregoam uma concepção de melhoramento de qualidade em educação reduzida a conjunto de regulamentos econômicos do mercado que, gradualmente, deverão ser introduzidos no setor educacional para que este obtenha, automaticamente, autofinanciamento e qualidade (p. 75).

A análise documental e dos dados que temos construído ao longo de nossa pesquisa indica que, apesar dos progressos realizados no setor educacional nos últimos trinta anos, as disparidades e as diversidades no âmbito educacional entre os países e dentro dos países são enormes e seguem-se graves desafios. De acordo com o Banco Mundial (2000a), apesar do aumento do número de matrículas nos países em desenvolvimento, desde a primeira infância até o nível terciário; de três quartos das crianças destes países freqüentarem a escola e trinta por cento dos adultos serem analfabetos em 1995, para trinta e nove por cento em 1985, as desigualdades persistem:

El acceso a la educación há fluctuado o declinado en algunos países, principalmente en África al sur del Sahara, donde el incremento de la matrícula no há sido paralelo al crecimiento demográfico. Las desigualdades persisten y determinados grupos (especialmente las mujeres, las minorías y los pobres) están excluidos de manera desproporcionada. Las tasas de abandono son altas en muchas regiones, donde sólo dos tercios de los niños que empiezan a ir a la escuela permanecen en ella hasta el quinto grado. Muchos niños que van a la escuela reciben una enseñanza de poca calidad basada en unos planes de estudios anticuados e inapropiados. El resultado son unos niveles deficientes y unos graduados sin empleo cuyos conocimientos no son los que se necesitan. Las instituciones educativas con frecuencia están mal equipadas para ocuparse de los múltiples problemas a que se enfrentan y para satisfacer los desafíos que depara el futuro (p. vii).

Diante das disparidades internacionais e nacionais, para que os países alcancem a longo prazo o acesso universal a educação básica de qualidade e as oportunidades de adquirir conhecimentos avançados, o Banco propõe que estes invistam no desenvolvimento de instituições de ensino eficazes e de qualidade.

Pero sean cuales fueren la situación y las necesidades de la educación en un país, el acceso a una enseñanza y un aprendizaje de calidad debe constituir una preocupación primordial. No merece la pena ampliar el acceso a la educación si ésta no es de calidad aceptable. Si las personas no obtienen los conocimientos, las capacidades y los valores que necesitan, los recursos invertidos en la enseñanza y el aprendizaje se desperdician.

Es necesario que las políticas y las actuaciones se concentren tenazmente en el aprendizaje. La calidad es la clave para lograr el imperativo del nuevo milenio: una población con educación y capacitación, preparada para actuar en sociedades democráticas y responder a la transformación de las necesidades del mercado laboral. Para lograr una educación de buena calidad se necesitan unos sistemas eficaces que proporcionen un ambiente de aprendizaje propicio, un personal motivado que domine su campo de especialización, un acceso adecuado a los recursos y unos estudiantes sanos y dispuestos a aprender. La atención a instituciones eficaces y de calidad no es nada nuevo, pero convertir la calidad en la preocupación más importantes de la estrategia de educación sí que lo es (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. viii).

O objetivo de desenvolvimento institucional, conforme afirmou o *Documento Setorial de 2000*, permaneceu ao longo dos anos, alterando o enfoque. O *Documento de 1974* reiterou a importância do desenvolvimento institucional, de forma a imprimir novos padrões de *eficiência* no desenvolvimento dos programas educacionais, reforçando a relevância da *gestão* e do *planejamento educacional* como base para as reformas dos sistemas de ensino. O *Documento de 1980* enfatizou que a eficácia educacional seria atingida através do desenvolvimento da *gestão autônoma* do setor educacional. Enquanto o *Documento de 1995*, acrescentou a colaboração entre o *setor público* e o *privado* como estratégia de desenvolvimento de padrões de eficácia e qualidade no treinamento laboral. O *Documento Setorial de 2000* enfatizou a *qualidade* do sistema de ensino como a preocupação mais importante, reforçando a relevância das políticas e ações no acesso ao ensino e a aprendizagem de qualidade. A tendência de orientar as políticas educacionais não é nova no âmbito do Banco, sendo possível perceber que

[...] a cooperação técnica e financeira do Banco Mundial não é uma interação neutra, mas constitui um mecanismo de difusão de concepções oriundas de instâncias internacionais, especialmente aquelas que emanam do próprio órgão financiador. Estas incluem desde aspectos instrumentais, como modelos de planejamento e de gestão de projetos, até formulações ideológicas, capazes de orientar a agenda política do setor sob financiamento (FONSECA, 2001, p. 25).

O Banco Mundial (2000a) nos seus trinta e cinco anos de experiência no setor educacional financiou *seiscentos projetos* em cento e quinze países por um valor de vinte e seis milhões de dólares. O volume da carteira de projetos ativos é de quatorze milhões de dólares repartidos em cento e oitenta e sete projetos em oitenta e sete países. As mudanças nos compromissos do Banco para alcançar os objetivos internacionais com a educação, refletiram no aumento do tamanho, do alcance e da diversidade dos valores. Atualmente, o foco do Banco deslocou-se da produção de infra-estrutura física e da frequência escolar dos estudantes para a melhoria dos resultados da aprendizagem nas diversas instituições escolares, nos diversos locais.

El cambio más notable se há producido en la menor importancia de la infraestructura física (el volumen destinado a obras públicas y a material se há reducido desde casi 100% en el decenio de 1960 hasta el 45% a finales del decenio de 1990) en relación com los ‘aspectos intangibles’ (capacitación, asistencia técnica, libros y reformas del sistema). También há habido una transformación del enfoque restringido de los proyectos en un enfoque amplio de carácter sectorial, un cambio en la distribución regional, más préstamos para la enseñanza primaria y un incremento de la autoevaluación, todo lo cual constituye un conjunto de medidas positivas. La reciente disminución de la labor de investigación y la labor analítica sectorial es preocupante. Se están buscando métodos para contrarrestar el desplazamiento de la investigación y el análisis com el fomento de las relaciones de colaboración y recurriendo a otras fuentes de financiamiento, integrando la investigación y la evaluación en los proyectos, y centrando la atención en la pertinencia operacional de nuevos temas de investigación (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. viii).

No documento o Banco descreveu as prioridades e os programas mundiais para auxiliar os países a alcançarem os objetivos internacionais de educação e melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem. O Banco Mundial (2000, p. ix) “se ocupará de la educación de **forma inclusiva** y trabajará de **forma selectiva** en todas las esferas de la educación con arreglo a las prioridades de cada país” (grifo do original). As quatro prioridades estratégicas mundiais definidas seriam:

a) para alcançar os objetivos internacionais de educação básica:

- investir na educação básica da população mais pobre e das meninas;
- b) para melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem:
- investir em programas para o desenvolvimento da criança desde a primeira infância e em programas de saúde escolar;
  - investir em métodos de inovação educacional: ensino à distância, aprendizagem aberta, uso de novas tecnologias;
  - reforma do sistema de ensino: estabelecer níveis de conhecimento e saberes para as distintas etapas do sistema educativo, planos de estudo e sistemas de avaliação dos resultados do rendimento escolar; empreender reformas educativas com base na gestão eficiente, descentralizada e na prestação de contas dos resultados alcançados; vincular provedores e financiadores privados, distintos do governo.

Diante dos desafios, das limitações, das divergências e das disparidades dentro dos países e entre os países clientes, o Banco descreveu os processos e os princípios operativos que auxiliariam a sua equipe a contribuir com maior eficiência na obtenção de resultados satisfatórios em cada país e na supervisão da aplicação com êxito das estratégias mundiais. Os princípios operativos definidos foram: centrar-se no cliente, escutar e aprender, respeitando o contexto cultural; analisar de forma integral e atuar de forma seletiva; concentrar-se nos efeitos sobre o desenvolvimento, a partir do estabelecimento de um conjunto de indicadores de desenvolvimento sólidos; utilizar corretamente os conhecimentos sobre educação; e trabalhar com colaboradores em associações produtivas.

Em nossa leitura dos *Documentos Setoriais de Educação* (1971, 1974, 1980, 1995, 2000a) ficou óbvia a distância entre o discurso político-ideológico e a prática do Banco Mundial. Há um distanciamento entre o discurso presente em documentos e publicações do Banco e as orientações político-educacionais implementadas nos países clientes, especialmente, nos países em desenvolvimento. É possível perceber que, o alinhamento organizacional das políticas educacionais dos países em desenvolvimento está sob a égide das políticas setoriais do Banco, que prescrevem políticas, estratégias, programas e reformas com o objetivo de consolidar a hegemonia ideológica, militar e financeira norte-americana, confinando estes países à submissão e dependência sempre renovadas.

As ações políticas concebidas e aplicadas pelo Banco Mundial e burocracias locais tuteladas supõem alinhamento das economias que caminham em diferentes ritmos, mas reduzem a capacidade emancipatória dos Estados, restringem os direitos universais e sociais, escravizam sua gente. Pior ainda, em documentos de ampla circulação externa, menciona argumentos de combate à pobreza e de justiça social, não remove governos, mas os domina por cooptação e servilismo, não invadem os poderes, mas colocam as decisões institucionais nos burocratas nomeados pelo bom desempenho na proteção do mercado e do capital (SILVA, 2002, p. 68).

Esta afirmativa de Silva (2002), reforça alguns aspectos que se mostram visíveis quando examinadas algumas proposições do Banco Mundial, por exemplo, aquelas ações e metas configuradas na *Declaração do Milênio* (2000). É possível observar uma tendência estratégica que abrange, simultaneamente, indicativos de uma política baseada em posições consensuais e subliminarmente em prenúncio coercitivo nestas mesmas políticas. Ou seja, sob a denominação de *ajuda técnica e financeira* se ocultam os interesses do capital internacional, que se realizam pelas relações concretizadoras da dominação ideológica, política e cultural e da expropriação econômica.

Cabe abordar que, a presença e a participação da equipe do Banco Mundial no Brasil pode ser observada desde os estudos preliminares para a elaboração e aprovação de empréstimos até a conclusão do relatório final, propiciando cooperação técnica, assessoramento e ajuda externa. Neste processo, o governo federal subscreve as políticas dos gestores do Banco e trabalha em equipe com o Ministério e as Secretarias de Educação para viabilizá-las na prática: oferecem inicialmente cooperação técnica, seguida da sedução dos recursos humanos, e criam, se necessário, estruturas paralelas para operacionalizar e fiscalizar o cumprimento do projeto. As políticas do Banco chegam ao interior das escolas públicas e das instituições de educação da primeira infância por meio de programas, projetos e planos elaborados por seus técnicos e conselheiros, fundamentados nos *Documentos Setoriais de Educação*, e são endossados pelo Ministério da Educação e pelas Secretarias de Educação, separando o pensar e o fazer. A equipe escolar somente é informada e orientada sobre os procedimentos burocráticos a serem cumpridos em relação aos programas, projetos e planos em andamento.

Nota-se, também, que os profissionais da educação, geralmente, desconhecem as mediações políticas que antecedem as reformas, os programas e projetos de reorganização do ensino público, uma vez que são restritas as possibilidades de acesso e manuseio dos documentos elaborados pelos gestores do Banco e a equipe dos ministérios e secretarias de educação, os responsáveis pela configuração política dos acordos. Além disso,

[...] ao fixar um corpo de representantes como seu grupo de trabalho em determinada região, o Banco Mundial colhe diagnósticos de situações específicas, divulgando-os como modelos a serem seguidos. E mais, a sua presença diária permite uma constante avaliação do devedor, no que se refere a sua capacidade de pagamento da dívida, monitoramento e fiscalização quanto ao uso correto dos recursos, além de pressioná-lo para adotar comportamentos adequados aos princípios do Banco, mas lesivos para o país. Com estes procedimentos e com o discurso de colaboração, os técnicos passam a monitorar e fiscalizar os empréstimos. A posse de diagnósticos locais permite que se apropriem das singularidades e as generalizem, e que se suprimam a história local e a cultura da população local (SILVA, 2003, p. 287).

O preocupante não é apenas a presença das políticas educacionais, dos empréstimos e dos técnicos do Banco Mundial nos países em desenvolvimento, mas a receptividade e a materialização de uma estrutura organizacional pelos sistemas de ensino em todos os níveis para canalizar seus objetivos, ideologias, estratégias e concepção de educação. É gritante a presença das forças aparentemente ocultas que definem as políticas educacionais e o papel que o Banco exerce ao ajudar os governos locais com recursos acompanhados sempre de *condicionalidades*, que funcionam como verdadeiras algemas. Os competentes e subservientes defensores do capital local e internacional recebem as *condicionalidades* e a intervenção em nome de toda a sociedade, com consentimento do governo federal, parte dos estaduais e das elites dirigentes que, se subscreveram e alinharam às políticas estabelecidas pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, comprimindo os direitos sociais de crianças, jovens e adultos, especialmente de acesso à educação.

Constatamos, através da pesquisa que, os *Documentos Setoriais de Educação* revelam a adaptabilidade e a continuidade das orientações conceituais e políticas do Banco Mundial em todos os níveis de ensino, nas diferentes esferas institucionais e pedagógicas, possibilitando-nos observar sua capacidade para formular conceitos constituintes de seu pensamento e orientar os países mutuários a adotarem suas

políticas, estratégias, programas e reformas, com o objetivo de reordenamento político, organizacional, institucional e curricular da educação pública.

No próximo capítulo poderemos observar a presença das forças aparentemente ocultas que definem as políticas educacionais e a materialização das proposições do Banco Mundial construídas no transcorrer da história da educação pública brasileira.

## **CAPÍTULO 2**

### **DESAFIOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA**

*A educação infantil de qualidade é essencial para o saudável desenvolvimento de nossas crianças. Atualmente, menos de um quarto das crianças brasileiras tem acesso à educação infantil. Isso afeta o rendimento escolar, principalmente nas famílias mais pobres. Se não for bem estimulada nessa fase da vida, a criança dificilmente alcançará todo o seu potencial e o Brasil não pode desperdiçar tal riqueza. A educação infantil é um investimento pequeno que resulta em mais renda, melhores profissionais, menos violência e crianças mais felizes.*

*A educação infantil, primeira etapa da educação básica, é um direito constitucional das crianças brasileiras. Além disso, é uma das estratégias mais efetivas e eficazes para a promoção do desenvolvimento humano, econômico e social.*

*Banco Mundial*

Nas relações históricas entre trabalho e educação no modo capitalista de produção – sistema este que tem tentado priorizar a função da educação como formadora de recursos para o mercado de trabalho –, a questão do financiamento público da educação é vista como parte integrante das políticas sociais e educacionais, dependendo, portanto, da ação do Estado e da relação deste com a sociedade.

Desta forma, a política de financiamento tem se modificado de acordo com o valor atribuído à educação como motor do crescimento econômico e conforme as mudanças econômico-sociais que condicionam as relações entre educação e trabalho no capitalismo.



Na história do Brasil, a construção das políticas públicas de educação, inclusive de Educação Infantil, só pode ser entendida na medida em que for remetida às determinações da atividade material e ao conjunto de relações sociais que se articulam para legitimar a inserção e/ou exclusão das classes trabalhadoras na redistribuição da riqueza socialmente produzida. As políticas sociais constituem, para José Willington Germano (2005), “uma síntese de múltiplas determinações” (MARX, 2003) que, no caso das políticas educacionais, corporificam-se através de um conjunto de relações sociais pertinentes ao aparelho de ensino, por vezes, atendendo efetivamente necessidades e demandas das classes subalternas e atuando de forma a aliviar os conflitos e tensões. Este processo vem acompanhado por uma série de justificativas construídas no plano histórico, político e ideológico e que perpassam o percurso de vida e de escolarização das crianças, inclusive nas experiências na etapa da Educação Infantil.

Na discussão sobre políticas sociais públicas, uma das questões periodicamente levantadas diz respeito às fontes de financiamento dos gastos na área social, especialmente na educação. Assim, como as demais dimensões sociais para as quais são elaboradas políticas públicas, a educação tem em sua estrutura de financiamento um importante instrumento que amplia ou limita as possibilidades de formulação e implementação de ações e programas estatais.

No presente capítulo, realizamos um resgate histórico da política de financiamento da educação pública brasileira, com base em obras científicas dos pesquisadores da área (AMARAL, 2003; BRASIL, 1995a, 1995b, 1996, 2000; CASTRO, 2001; CHAUI, 1999, 2001; DAVIES, 2004; MELCHIOR, 1987; MONLEVADE, 2003, 2004; OLIVEIRA, 1998, 2002; PINTO, 2000, 2002), tratando da sistemática de financiamento público e de suas mudanças, destacando a vinculação constitucional de recursos para a educação. A começar do resgate das primeiras preocupações com a construção de um sistema público de ensino, adentramos nos aspectos históricos do financiamento da educação brasileira, onde se identificam os momentos em que os gastos com educação passaram a ser determinados pela Constituição Federal.

Analisamos, também, o desenvolvimento histórico das políticas de financiamento público de programas educacionais para crianças brasileiras menores

de seis anos (BARRETO, 2003; BRASIL, 1993, 2001a, 2001b, 2004, 2005; CAMPOS, 1992, 1997; CASSIOLATO, 2004; CÔRREA, 2002; GUIMARÃES, 2002; KRAMER, 2001; KUHLMANN JUNIOR, 2000, 2004; MARTINS, 2004; MERISSE, 1997; RODRIGUEZ, 2001; ROSEMBERG, 1992, 1999, 2001a, 2001b), considerando que os programas existentes sofrem os efeitos do percurso histórico deste atendimento, definidos a partir de sua dimensão assistencial e de saúde preventiva, além de uma dimensão educacional, espalhados por uma variedade de órgãos federais, estaduais e municipais. Para seguir as trilhas das políticas de financiamento público da Educação Infantil no Brasil, não basta examinar as políticas e os mecanismos de financiamento adotados nas várias esferas governamentais, na área educacional, mas é necessário analisar os mecanismos disseminados pelas áreas da previdência e assistência social, saúde, trabalho, entre outras.

## **2.1 Política de financiamento da educação no Brasil: resgate histórico**

### **2.1.1 Financiamento da educação pública brasileira: elementos históricos**

Realizamos um breve resgate histórico da política de financiamento da educação pública brasileira, abordando-o em termos econômicos, políticos e ideológicos e entendendo-o como uma forma de intervenção do Estado com o intuito de assegurar a dominação política existente, a manutenção do processo de acumulação de capital e, por vezes, afastar focos de conflito e tensão, para obter hegemonia.

Partimos da obra de José Marcelino Pinto (2000) que ressaltou as grandes linhas que nortearam o financiamento da educação pública brasileira, contextualizando esta história em três fases. Em um primeiro momento, de 1549 a 1759, o Estado delegou aos jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país que, a princípio, tinha como objetivo a catequese e a instrução dos indígenas e dos filhos dos colonos, cedendo lugar, gradativamente em importância, à educação da elite. “Dela estava excluído o povo e foi graças a ela que o Brasil se ‘tornou, por muito tempo, um país da Europa’, com olhos voltados para fora,

impregnado de uma cultura intelectual transplantada, alienada e alienante” (ROMANELLI, 2003, p. 35).

A organização escolar no Brasil Colônia esteve estreitamente vinculada à política colonizadora dos portugueses que tinha como objetivo o lucro. A função da população era propiciar lucros às camadas dominantes metropolitanas. A estrutura social era organizada à base de relações predominantemente de submissão externa, em relação à metrópole, e de submissão interna da maioria negra ou mestiça pela minoria branca, não só nas relações de trabalho, como também nas relações familiares. Os recursos para o financiamento da educação provinham de algumas transferências feitas pela Coroa, retiradas do quinto. O ensino, em tese, era gratuito. Contudo, na prática, os jesuítas tratavam de obter concessões de terra e privilégios de comércio. A Coroa assegurava o oferecimento do ensino na colônia sem nenhum custo.

Em um segundo momento, que iniciou-se com a expulsão da *Companhia de Jesus* pelo Marquês de Pombal até o fim da República Velha, buscaram fontes de financiamento da educação, como a criação do Subsídio Literário, através da Carta Régia de 10 de dezembro de 1772 (extinto em 1835), ou deixou-se por conta das dotações orçamentárias a definição dos recursos para o ensino. Novamente, a maioria da população foi excluída pelos interesses econômicos e pela ausência de uma política educacional que fixasse as bases para o desenvolvimento de um sistema educacional próprio. Os episódios ligados à proscricção da *Companhia de Jesus* explicitavam a primeira tentativa portuguesa de promover a educação pública estatal, que se contrapunha à educação religiosa, até então ministrada, na tentativa de instituir um Estado laico.

O período entre a Independência do Brasil e a Proclamação da República representou um campo fértil para a análise da política educacional: a partir do Império o país começou a reconhecer a importância da instituição escolar e foram concebidas as primeiras leis e reformas com intenções de corrigir um sistema escolar nascente, configurando-se como tendência o formalismo das medidas propostas e a tradição de nem sempre se traduzir em feitos as promessas dos dirigentes governamentais. Apesar da *Constituição do Império*, outorgada em 1824, determinar a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, colocando o Brasil entre os

primeiros países do mundo a fazê-lo, o Poder Público não desenvolveu esforços para transformar a educação em política pública. A situação continuou a mesma, isto devido à exclusão do direito à educação aos escravos, ao analfabetismo que era a condição de falta de instrução da maioria da população e à promulgação do *Ato Adicional de 1834*, que transferiu para as províncias o direito de legislar e a obrigação de manter os ensinos primário e secundário por meio da cobrança de imposto sobre o consumo de mercadorias, cabendo ao governo central cuidar apenas das escolas da capital do Império e do ensino superior.

Verificamos que, em 1827 foi promulgada a primeira lei geral de educação do país, assinalando um traço marcante da política educacional: a preocupação com os aspectos legais. Nesta lei estavam presentes as idéias da educação como dever do Estado, da distribuição das escolas de diferentes graus por toda a nação e a graduação do processo educativo. Vigorou, porém, somente a distribuição racional por todo o território nacional das escolas de primeiras letras. Maria Luisa Ribeiro (2001, p. 45) pontua que “analisando-se a lei de 15 de outubro de 1827, a única lei geral relativa ao ensino elementar até 1946, mais uma vez se tem a comprovação dos limites com que a organização educacional era encarada”. As Constituições de 1824 e de 1891 não fazem referência ao financiamento da educação. O governo, neste período, descentralizou os compromissos financeiros com a educação, num esquema de divisão de responsabilidades, permitindo que as instituições religiosas fundassem uma rede de escolas comunitárias, com dois tipos de financiamento: os ricos e remediados pagavam mensalidades e os pobres pagavam contribuições ou tinham bolsas de estudo públicas ou privadas (MONLEVADE, 2003).

A Proclamação da República reforçou a política oficial de alheamento frente aos assuntos educacionais, atribuindo mais à família que ao Estado os compromissos da educação. A Constituição de 1891 instituiu o sistema federativo de governo, concedeu autonomia aos Estados, apegou-se à centralização cultural, mantendo o ensino secundário e superior dentro da sua esfera jurisdicional, descentralizou o ensino primário e secundário, mantendo o modelo elaborado no Império, consagrando o sistema dual de ensino: a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e superiores) e a educação do povo (escola primária e profissional), refletindo, assim, o próprio retrato da organização social brasileira. Inúmeros projetos

de reforma, nos tempos da Primeira República, traduzem os anseios de mudança na educação: *Reforma Benjamin Constant* (1890), *Reforma Epitácio Pessoa* (1901), *Reforma Carlos Maximiliano* (1915), *Reforma João Luis Alves* (1925).

A intensificação do processo de urbanização gerado pela deterioração das formas de produção no campo e pela industrialização crescente modificou o perfil da demanda social de educação, introduzindo um contingente de estratos médios e populares e incluindo novas necessidades de recursos humanos, pressionando a expansão do sistema escolar. Nas três primeiras décadas do século XX, segundo Pinto (2000), surgiram as tentativas dos trabalhadores, sob a influência do movimento anarquista, de fundarem escolas públicas independentes do Estado, e as iniciativas dos reformadores da educação, articulados na Associação Brasileira de Educação, instituição concebida como um espaço *social* em defesa da escola pública.

O *entusiasmo pela educação e o otimismo pedagógico* atribuíram importância ao tema da instrução, nos seus diversos níveis e tipos, incluindo os assuntos educacionais nos programas de diferentes organizações, segundo Jorge Nagle (2001). O pensamento escolanovista começou a se firmar como ideário pedagógico, gerando circunstâncias propícias ao movimento dos *Pioneiros da Educação Nova* e a publicação do *Manifesto de 1932*, reivindicando a laicidade do ensino público, a gratuidade, a obrigatoriedade e a co-educação, reconhecendo pertencer ao cidadão o direito à educação, e ao Estado o dever de assegurá-la de forma igual, única, para todas as camadas sociais.

É preciso registrar que as lutas que se desenrolaram nas *Conferências Nacionais de Educação*, promovidas pela *Associação Brasileira de Educação*, e as lutas ideológicas que enfrentava, no início do novo regime, a sociedade brasileira, refletiram-se no setor educacional. Aflorou uma descoberta de valores nacionais manifesto em movimentos culturais, artísticos e pedagógicos em favor de reformas mais profundas. Mesmo neste período histórico, “quando se alteram os diversos setores da sociedade brasileira e, em função disso, se transformam o pensamento e as realizações educacionais, o Estado se colocou, como não poderia deixar de acontecer, a serviço da classe dominante” (NAGLE, 2001, p. 372).

A *Revolução de 1930* marcou o ápice de uma série de mudanças e reformas significativas no plano do Estado, da economia e da política, no entanto, não

constituiu efetivamente uma ruptura com a velha ordem social oligárquica. Estes movimentos, em seu conjunto e pelos objetivos afins que possuíam, caracterizaram, de acordo com Otaíza Romanelli (2003, p. 47), a “Revolução Brasileira, cuja meta maior tem sido a implantação definitiva do capitalismo no Brasil”, buscando um reajustamento dos setores novos da sociedade ao setor tradicional e destes ao setor internacional.

A *Revolução* trouxe consigo a promessa de modernização do Brasil, conjeturando a construção e o fortalecimento do Estado, consolidando a perspectiva que atribuiu um papel à educação na constituição da *nacionalidade educada*, refletindo-se na estruturação do *Conselho Nacional de Ensino*, centralizado e articulado com os interesses políticos governamentais e na criação do primeiro *Ministério da Educação e Saúde*. As políticas educacionais implementadas foram formuladas com o objetivo de promover reformas de ensino de caráter nacional, de longo alcance, homogêneas e coesas, como instrumento de persuasão para preparar e formar a população para se integrar às relações sociais existentes, especialmente ao mercado de trabalho, submetendo-se aos interesses do capital, o que se objetivava no país. Neste ideário reformista, para o qual a educação da sociedade era considerada patamar fundamental, a concepção de educação salvacionista enfatizava a importância da criação de cidadãos, de reprodução e modernização das elites, e da função da escola no trato das questões sociais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

O terceiro momento do financiamento da educação brasileira configurado no estudo de Pinto (2000), encontra-se marcado pela Constituição Federal de 1934 e se estende até hoje. Nele buscou-se a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação, marcando a trajetória histórica da escola pública brasileira. A Constituição Federal de 1934, de cunho mais democrático, acrescentou três títulos, não contemplados nas anteriores: da ordem econômica e social; da família, educação e cultura; e da segurança nacional. Pela primeira vez, um texto constitucional brasileiro dedicou um capítulo à educação, tratando de temas que foram incorporados a todas as demais, a partir de então. Destinou, também, pela primeira vez, de acordo com João Monlevade (2003), recursos vinculados a impostos para a educação em nível federal, buscando aumentar e garantir recursos financeiros para tornar efetivo um investimento prioritário naqueles tempos de *otimismo*

*pedagógico*, viabilizando um Plano Nacional de Educação. A vinculação aparece, em termos legais, vinculando dez por cento da receita de impostos da União e dos Municípios e vinte por cento da dos Estados e Distrito Federal. Esses recursos não eram suficientes para efetivar o direito de todos à educação, todavia, a estipulação em lei da obrigatoriedade, revelava um certo grau de preocupação em assegurar esse direito.

Cabe ressaltar que o período histórico vivido pelo país sob a égide do Estado Getulista repercutiu na política educacional, sendo marcado por dois traços fundamentais: centralização e autoritarismo, e pela concepção de documentos legais: duas Constituições (1934 e 1937) e duas Reformas (Francisco Campos e Gustavo Capanema). No debate educacional ganharam maior visibilidade duas correntes já existentes: uma tradicional, representada pelos educadores católicos, que defendiam a educação religiosa, privada, em separado para os sexos masculino e feminino, como também a responsabilidade da família quanto à educação; e outra, representada pelos educadores escolanovistas, que defendiam a laicidade, a co-educação, a gratuidade e o ensino público. Os dois textos constitucionais expressavam o favorecimento ao ensino religioso e à escola privada. Enquanto a idéia de gratuidade do ensino foi firmada no texto constitucional de 1934, no texto de 1937 se restringiu aos mais necessitados, substituindo um direito legal, por uma exceção, sujeita a critérios a serem definidos, regidos pela lógica do favor. Estabeleceu, também, o ensino de trabalhos manuais em todas as escolas e implantou o programa de política escolar em termos de ensino pré-vocacional e profissional para as classes menos favorecidas, reforçando a dicotomia entre trabalho intelectual e manual e a dualidade entre a escola de ricos e de pobres (RIBEIRO, 2001). Depois de 1934, a vinculação de recursos aparece e desaparece sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente. Na Constituição da ditadura do Estado Novo (1937), de cunho autoritário, foi suprimida e reintroduzida, em 1941.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1946, de inspiração ideológica liberal-democrática, baseada nas doutrinas sociais do século XX, defendeu a liberdade e a educação em todos os níveis, como direito de todos, juntamente com a iniciativa privada. Recriou não só os impostos federais vinculados com alíquotas de dez por cento para a União e vinte por cento para os Estados, Distrito Federal e

Municípios, como incorporou a expressão, atualmente em uso, *manutenção e desenvolvimento do ensino*. Instituiu, ainda, os impostos municipais carimbados para a educação: uma percentagem do Fundo de Participação dos Municípios e outra das receitas tributárias próprias. Este período, que vai até fins da década de cinquenta, é caracterizado pela expansão dos grupos escolares e ginásios e pela presença da classe média e de parte da elite que descobrem a escola pública, seja como local de estudo, seja como local de trabalho. No entanto, a maioria da população que se encontrava na zona rural e os segmentos mais pobres da zona urbana continuavam excluídos do ensino público pela sua organização e dinâmica. Esta “escola risonha e franca, bem como rara e seletiva durou pouco, consumida pela progressiva urbanização do país, pelos crescentes déficits do Estado e pelas políticas restritivas preconizadas, já então, pelos organismos financiadores internacionais” (PINTO, 2000, p. 55).

Durante as décadas de 1950 a 1970, no ápice do ideário nacional-desenvolvimentista, foi significativa a preocupação do Estado com a educação como meio propulsor do progresso técnico, através da formação e qualificação dos trabalhadores dentro dos padrões de exigência do modelo do desenvolvimento econômico que então se intensificava no Brasil. À educação foi atribuído o papel de formar o *capital humano*, vinculado às necessidades do mercado de trabalho e à modernização dos hábitos de consumo, moldado pela *ideologia da segurança nacional*. Segundo Frigotto (2000), Theodoro Schultz “elaborou o conceito de capital humano, vinculando-o a uma função agregada macroeconômica, para explicar as diferenças de desenvolvimento econômico-social entre as nações e as diferenças e desigualdades entre grupos sociais ou entre os indivíduos” (p. 36). Nas décadas de sessenta e setenta, a *teoria do capital humano* teve um amplo uso político e ideológico na definição de macropolíticas educacionais orientadas pelos organismos internacionais e regionais, por refletir a idéia que de a educação aumentaria a produtividade do trabalhador.

A *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), lei 4.024/61, na tentativa de conciliar interesses divergentes favoreceu a escola privada, eliminando o princípio da gratuidade do ensino oficial e abrindo caminho para subvenções, assistência técnica e financiamento estatais a estabelecimentos privados, em detrimento do aprimoramento da escola pública. Criou-se a contribuição adicional do



salário-educação (Lei 4.420/64), e ampliou para doze por cento a vinculação da União. O salário-educação, que parecia ser mais uma fonte de recursos para a educação pública, constituiu-se em objeto de corrupção e de incentivo à privatização do ensino. As matrículas na rede pública cresceram inversamente aos recursos públicos, que se tornaram objetos de disputas eleitorais e políticas com os proprietários das escolas confessionais e com os empresários do ensino. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios tornaram-se as principais fontes de financiamento da educação pública, em valores nominais cada vez maiores e valores reais cada vez menores. Conseqüentemente, as verbas dos impostos eram insuficientes ante a demanda escolar para todos os níveis.

O golpe de Estado de 1964, fruto de uma coalizão civil e militar, configurou a ascensão de um novo bloco de poder, que envolveu uma articulação entre o conjunto das classes dominantes, da burguesia industrial e financeira nacional e internacional, o capital mercantil, latifundiários e militares, e uma camada de intelectuais e tecnocratas, qualificados por Germano (2005) como uma *elite*. O Estado Militar foi encarado como expressão de uma fase do capitalismo no Brasil, a qual ocorreu sob a égide dos monopólios e expressou os interesses dos conglomerados internacionais, das empresas estatais e de grupos econômicos nacionais. O Estado concorreu para o desenvolvimento das forças produtivas do país e foi responsável pela perversa concentração de renda e de riqueza no período de 1964 a 1985, atuando de forma persistente, segundo Germano (2005, p. 23), “no sentido de reprimir, destroçar e aniquilar os setores mais avançados da sociedade civil brasileira”. A ditadura militar procurou despolitizar as questões da vida social e assumiu uma dimensão de fraca mobilização popular ou de total desmobilização.

Como podemos verificar, a política educacional privilegiou o topo da pirâmide social e se desenvolveu, conforme ressalta Germano (2005), em torno do controle político e ideológico da educação em todos os níveis; do estabelecimento de uma relação direta e imediata entre educação e produção capitalista, segundo a *teoria do capital humano*; do incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital; do descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita e do incentivo à corrupção e privatização do ensino, desqualificando a escola pública e

negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar. Para Germano (2005, p. 106) “a política educacional resulta da correlação de forças sociais existentes em determinado contexto histórico” e no Brasil pós-1964, “ela foi uma expressão da dominação burguesa, viabilizada pela ação política dos militares”, constituindo-se num mecanismo de exclusão social dos despossuídos da escola, apesar do aumento da matrícula em todos os níveis. O Estado promovia a desigualdade social, contudo proclamava a equidade.

É interessante atentarmos para que, o planejamento educacional foi exercido por economistas, subordinando-o aos imperativos de uma concepção econômica de desenvolvimento. O que parece se repetir nos anos de 1990. A centralização foi retomada na gestão educacional através do planejamento setorial de cunho técnico e científico, em estreita articulação entre as iniciativas nos âmbitos federal e estadual, assim como global e setorial, buscando imprimir uniformidade à política educacional em curso no país.

Novos instrumentos legais orientaram o Estado militar, ditatorial e excludente: a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969. No campo educacional, os rumos foram ditados por duas leis e um conjunto de decretos-lei: a Lei 5.540/68 (regulamentou a Reforma Universitária) e a Lei 5.692/71 (fixou as Diretrizes e Bases para o Ensino de Primeiro e Segundo Grau).

A Constituição de 1967, revelando o descompromisso do Estado com relação ao financiamento da educação pública e o incentivo à privatização do ensino, suprimiu a vinculação dos percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação pela União, Distrito Federal e Estados. Os estudos de José Carlos Melchior (1987) apontam que, no período após 1964, a política geral para a área social era a busca de fontes autônomas de financiamento devido à desvinculação de impostos. Várias foram as fontes complementares, como: o *Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social*, cujas as fontes básicas eram a Loteria Federal de Bilhetes, Loteria Esportiva e Loteria de Números; o *Fundo de Investimento Social*; *Royalties* sobre petróleo e/ou gás extraído da plataforma continental; as bolsas dos Ministério da Educação e do Ministério de Previdência e Assistência Social; o Crédito Educativo, entre outros. Contudo, de uma forma geral, após um breve momento de destaque, estas fontes foram substituídas por outras, que assim como vinham, também partiam. O

financiamento das políticas sociais foi relegado a um plano secundário, denotando a exclusão econômica e política da maioria da população brasileira, projetando-se, também, no campo dos direitos sociais (direito à educação, saúde, habitação, previdência etc.). O Estado privilegiou as áreas ligadas diretamente à reprodução do capital, ao aparelho burocrático central e à segurança nacional.

No período de 1968 a 1973, a economia brasileira caracterizou-se pela fase do chamado *milagre econômico*. Vários fatores favoreceram a expansão econômica como: investimento em saneamento da economia e das finanças públicas, estabilidade sócio-política, expansão e lucratividade dos empreendimentos econômicos, restauração da confiança dos investidores, aumento dos investimentos estrangeiros. Além disso houve um amplo programa de investimento do Estado financiado com recursos de Organizações Internacionais de crédito, uma delas o Banco Mundial.

No que diz respeito ao financiamento, cabe abordar que a *Emenda Constitucional n.1*, de 1969, retomou a vinculação para os municípios. Na Lei 5.692/71, art. 59, a vinculação para os municípios foi mantida, com alíquota de vinte por cento da receita tributária – é mais ampla que a receita de impostos, engloba além de impostos, taxas e contribuições de melhoria – e aplicação vinculada ao ensino de primeiro grau (OLIVEIRA, 1998). A lei instituiu a obrigatoriedade escolar para a faixa etária entre sete e quatorze anos, assegurou espaço para o ensino religioso e ampliou o princípio privatizante, garantindo amparo técnico e financeiro à iniciativa privada.

As reformas, que se traduziram em fatos no regime militar, diferentemente de outros momentos históricos, foram temas da agenda da política educacional. As reformas do ensino assimilaram elementos do debate ocorrido desde 1950, das reformas de base e da implantação de uma sociedade menos submissa ao grande capital transnacional, e às oligarquias e, portanto, mais democrática. Contudo, estas reformas foram balizadas por orientações advindas das Organizações Internacionais, especialmente de uma série de convênios entre o MEC e a *Agency for International Development*, conhecidos como Acordos MEC-USAID, para assistência técnica e cooperação financeira à reorganização do sistema educacional brasileiro. Conforme assinala Ely Guimarães dos Santos Evangelista (1997), a ação da USAID não se restringiu ao ensino universitário, mas atuou no planejamento do ensino primário e

secundário. Atuou, também, em outros campos, como a merenda escolar, construção de escolas, edição de livros didáticos e modernização dos meios de comunicação de massa, com o intuito de extrapolar o sistema formal de ensino e atingir a sociedade como um todo, a partir do desenvolvimento das condições educacionais extra-escolares. Os convênios situaram o problema educacional na estrutura geral de dominação, lançaram as bases das reformas que se seguiram e serviram de fundamento para a Comissão Meira Matos que completaria a definição da política educacional.

No final do ano de 1983, com o processo de abertura democrática iniciada no final da década de 1970, o Congresso Nacional promulgou a *Emenda Constitucional 24/83*, conhecida como *Emenda Calmon* que se caracterizou pela volta da vinculação de recursos, com alíquotas de treze por cento para a União e de vinte e cinco por cento para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Um grande passo foi dado no sentido de explicitar o que fossem gastos com *manutenção e desenvolvimento do ensino*, com a aprovação da Lei 7.348/85, de autoria do senador João Calmon.

### **2.1.2 “Novos” rumos para o financiamento da educação pública brasileira**

O país foi palco de mudanças em sua ordem política, econômica, social, cultural, ideológica e educacional no processo de construção da democracia – iniciadas desde o final dos anos setenta – com os movimentos sociais e as lutas políticas pelo direito a uma cidadania plena. Neste contexto de passagem de um momento político autoritário para outro democrático, a política educacional percorreu uma trajetória de desafios, de buscas e de grande efervescência na organização societária.

A *Constituição Federal de 1988* foi um marco na tentativa de reconhecimento de vários direitos sociais, assegurando algumas conquistas educacionais importantes, tais como: educação como direito público subjetivo, gratuidade do ensino oficial em todos os níveis, princípio da gestão democrática do ensino público, dever do Estado de prover creche e pré-escola às crianças de zero a

seis anos, ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria, perspectiva da obrigatoriedade do ensino médio, oferta de ensino noturno regular, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências, e outras conquistas sociais.

No que se refere à receita de impostos, principal fonte de financiamento da educação no país, a Constituição manteve a redação da *Emenda Calmon*, ampliando, contudo, o índice mínimo a ser aplicado pela União – que passou de treze para dezoito por cento –, e pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios – vinte e cinco por cento, no mínimo, de receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Outra novidade significativa do texto constitucional, como afirma Castro (2001), foi o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determinou que cinquenta por cento dos recursos vinculados a que se refere o art. 212 da Constituição Federal, seriam aplicados pelo poder público na eliminação do analfabetismo e na universalização do Ensino Fundamental, durante os dez primeiros anos da Constituição.

Constatamos através da pesquisa que vasta documentação e publicações de Organizações Internacionais, de empresários e de intelectuais renomados, exerceram importante influência na definição das políticas públicas para a educação no país. Objetivando orientar políticas de fortalecimento da Educação Básica, aprimorar os processos de aprendizagem com reorientação do crédito internacional, constituiu-se um compromisso de ação coletiva a *Educação para Todos*, com o intuito de garantir o direito à educação de todos os cidadãos de todas as sociedades.

No que tange à operacionalização das idéias, os momentos e os eventos mais marcantes e decisivos nas políticas e gestão da Educação Básica na década de noventa começaram com a *Conferência Mundial sobre a Educação para Todos*, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990. A *Educação para Todos* serviu de marco para o delineamento e a execução de políticas educativas no mundo inteiro, principalmente em Educação Básica. Sofia Lerche Vieira (2001) pontua que

É a partir da Conferência de Jomtien que o Brasil passa a integrar um grupo de países em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo (Education for All-9, ou EFA-9,

referindo-se o número nove ao total de países [Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão] integrantes deste acordo), no âmbito do qual são estabelecidas várias diretrizes. Se bem lembrarmos, a Constituição Federal (CF) de 1988 antecipara compromisso no sentido firmado pelo EFA-9, através do dispositivo que estabeleceu orientação de reservar cinquenta por cento dos recursos vinculados à educação num período de dez anos, com o objetivo de 'eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental' (CF, ADCT, Art. 60). Percebe-se, assim, uma sintonia entre as metas perseguidas pelo país e o debate que se travava no âmbito dos organismos internacionais desde o final da década anterior (p. 63).

Deste ponto de vista, parece-nos relevante explicitar que, as recomendações veiculadas nos documentos internacionais postularam a universalização do acesso à Educação Básica e atuaram como arautos das reformas que se efetivaram nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, na década de 1990. Podemos citar alguns documentos importantes neste contexto analisado, como: o documento econômico da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), *Transformación productiva com equidad* (1990) e *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad* (1992); Relatório da V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (1982; 1993); *Declaração de Nova Delhi* (1993); *Declaração de Salamanca* (1994); o documento setorial de educação *Prioridades y estrategias para la educación* (1995) do Banco Mundial; *Relatório Jacques Delors* (1996) elaborado pela UNESCO; o Relatório do Fórum Capital-Trabalho (1992) na Universidade de São Paulo; entre outros. Este conjunto de documentos inaugurou a política de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino e de defesa da relativização do dever do Estado para com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.

É significativo observar que o conjunto daqueles documentos convocavam as Organizações Internacionais a renovarem e reverem suas atuações e estratégias, de acordo com os planos e prioridades nacionais, desenvolvendo planos de ações coordenados, objetivando proporcionar assistência técnica e financeira internacional para a educação de qualidade de todos. Solicitaram também às Organizações Internacionais que explorassem formas inovadoras e mais flexíveis de cooperação, isentando os países da imposição de tetos preestabelecidos, sob o prisma de ajuste estruturais.

Nesta linha de argumentação, Lima (2002) é enfática:

O discurso sobre a universalização da educação básica é apresentado como um elemento significativo para criar o fetiche da democratização e do aumento da escolarização, mascarando um fenômeno que vem ocorrendo nos países periféricos: o processo de certificação em larga escala. Esse discurso, portanto, omite: a) um processo de focalização dos investimentos educativos nos níveis mais baixos, especialmente no ensino fundamental; b) uma concepção etapista do processo educativo: primeiro a educação fundamental, depois a secundária e daí a expansão do nível superior; e c) uma concepção de que esta ‘expansão/democratização’ deverá ser efetivada através da ampliação do processo de participação dos setores privados no financiamento e execução da política educacional (p. 46).

Como podemos verificar, a centralidade da Educação Básica, como elemento indispensável para a formação da força de trabalho e de produção e para a integração social foi, tática e estrategicamente, reafirmada nos documentos e na definição das políticas educacionais. As políticas públicas educacionais implementadas foram cuidadosamente planejadas, sinalizadas ao longo dos anos, conforme assinalam Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 115), foram se “infiltrando pela mídia, minando o senso comum, cooptando intelectuais e formadores de opinião pública. Às ocultas, progressivamente, busca-se a mercantilização da educação”.

A análise deste processo permite-nos concluir que a relação entre o Estado e as políticas públicas nos anos de 1990 sofreu novas medidas decorrentes, dentre outros fatores, de alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, resultando na emergência de novos mecanismos e formas de regulação e gestão, redirecionando as políticas públicas, particularmente as políticas educacionais.

Marcado pelas transformações ocorridas no cenário internacional, o Brasil, nos anos 1990, adota medidas para a reforma do aparelho de Estado, o que significa um redirecionamento da concepção de Estado e dos parâmetros de suas ações no campo econômico, político, social, cultural e educacional. Ao modelo de ‘Estado interventor’ sucede um Estado que diminui suas funções no campo social e atribui à iniciativa privada as funções que eram de sua responsabilidade. Apesar deste aparente antiestatismo, esta proposta de reforma defende a manutenção de um Estado forte para garantir as condições adequadas à expansão do mercado e ao alívio da pobreza dos ‘mais necessitados’ (NASCIMENTO, SILVA, ALGEBAILLE, 2002, p. 94).

Neste contexto, o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995b), apresentado no início do governo Fernando Henrique Cardoso, traz um diagnóstico que credita ao avanço da atuação do Estado na esfera produtiva o desequilíbrio entre Estado e

mercado, e que, portanto, seria necessário diminuir a presença do Estado no setor, transformando-o em regulador e fiscalizador. A chamada crise do Estado é definida, no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995b, p. 3), como: “uma crise fiscal, definida pela perda do crédito público e por uma poupança pública que se torna negativa, e como uma crise do modo de intervenção burocrático e planejador do Estado”.

Apresentam-se como inadiáveis as políticas promotoras de :

[...] (i) o ajustamento fiscal duradouro; (ii) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e crie as condições para o enfretamento da concorrência internacional; (iii) a reforma da previdência e a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (iv) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficientes políticas públicas (BRASIL, 1995b, p. 3).

Em seu novo papel, o Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor destes. Propõe-se, assim, transferir para o setor privado todas as atividades produtivas e para um chamado *setor público não-estatal* a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Nesta definição, o Plano Diretor (1995b) incluiu os serviços educacionais.

O setor chamado de público não-estatal pelo Plano Diretor se materializa por meio das chamadas *organizações sociais*, ou seja, de

[...] pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de fundações ou da sociedade civil sem fins lucrativos, às quais será atribuída a prestação de serviços sociais de natureza pública sob novas bases, compreendendo autonomia financeira e administrativa e novos instrumentos de controle e avaliação de desempenho, permitindo que o cumprimento de sua missão seja realizada com maior eficiência e eficácia (BRASIL, 1996, p. 3).

A fundação ou sociedade civil de direito privado se habilitaria a administrar os recursos humanos, as instalações e os equipamentos pertencentes ao poder público e a receber os recursos orçamentários para seu funcionamento. Seriam celebrados contratos de gestão (BRASIL, 1995a) com o Poder Executivo para a execução da



parceria entre o privado e o público. Consideram-se, como *serviços sociais* aqueles que asseguram à sociedade civil bens inestimáveis como: a educação, a saúde, a cultura, o desenvolvimento científico e tecnológico.

Neste contexto histórico, o Brasil intensificou as ações políticas e reformas educacionais, sintonizado com a orientação de Organizações Internacionais, cuja tradução mais efetiva foi expressa pela nova *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB/96). A Lei 9.394/96, em sintonia com premissas neoliberais, “redireciona o paradigma da educação e da escola no Brasil, enfatizando o trinômio produtividade, eficiência e qualidade total” (DOURADO, 2001, p. 50). Suas orientações redirecionam as formas de gestão, os padrões de financiamento, a estruturação dos níveis de ensino, a estrutura curricular, formas de profissionalização, o estabelecimento de mecanismos de descentralização por parte do poder público, a centralização e o controle por parte do poder central, e a implementação de políticas focalizadas na Educação Básica, especialmente no Ensino Fundamental. A LDB/96 regulamentou os princípios constitucionais relativos à educação e estabeleceu que a Educação Infantil, incluindo creches e pré-escolas, é a primeira etapa da Educação Básica, devendo integrar-se ao sistema de ensino.

Dentre as políticas públicas de regulação, indicadoras dos compromissos governamentais com as Organizações Internacionais, destacaram-se também: a formação inicial e continuada do professor, sua profissionalização e valorização que, articulando-se aos efeitos das políticas de aligeiramento na formação docente, de diversificação e diferenciação dos espaços de formação, da mitificação da educação a distância e da interpenetração das esferas pública e privada, afetaram e provocaram a precarização do trabalho docente; a avaliação do sistema, das escolas e dos alunos; a reorganização do espaço e tempo escolar em suas diferentes dimensões (projetos pedagógicos, parâmetros curriculares nacionais, ciclos escolares, classes de aceleração, gestão).

Do ponto de vista de Torres (2000) e Dourado (2001), este cenário revela projetos, intenções e ambigüidades das políticas educativas em curso, bem como a sua sintonia com as orientações das Organizações Internacionais, particularmente, do Banco Mundial. É possível perceber que o alinhamento organizacional das políticas educacionais brasileiras estão sob a égide das orientações prescritas pelo Banco

presentes nos seus documentos de políticas setoriais de educação (1971, 1974, 1980, 1995, 2000), que prescrevem políticas, estratégias, programas e reformas com o intuito de consolidar a hegemonia ideológica, militar e financeira norte-americana, confinando o Brasil à submissão e dependência. A avaliação da assistência do Banco Mundial (2003d) ao setor educacional brasileiro, no período de 1990 a 2002, retrata a influência de suas políticas educacionais.

No início dos anos 90, a conturbação política e o fracasso dos programas de estabilização afetaram negativamente todos os setores, inclusive a educação. Desde 1995, a estabilidade econômica e a continuidade política propiciaram um fértil terreno para reformas educacionais. Entre elas, pode-se listar a introdução de sistemas de avaliação para a educação fundamental, média e superior, (SAEB, ENEM e PROVÃO), a melhoria dos sistemas de informação, o estabelecimento de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a adoção de uma fórmula para redistribuir recursos entre municípios, garantindo um nível mínimo de gastos por unidade em todas as escolas (FUNDEF), mudanças nos processos de compras, controle de qualidade e distribuição de livros texto, e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que provê a flexibilidade necessária para as reformas. Muitos Estados e municípios também fizeram esforços substanciais para melhorar a gestão e acomodar a expansão das matrículas (BANCO MUNDIAL, 2003d, p. 88).

Vale registrar que, de acordo com Torres (2000, p. 126), o Banco apresenta “uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas – para melhorar o acesso, a equidade e qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau, nos países em desenvolvimento”, implicando em mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo, abrangendo um amplo conjunto de aspectos vinculados ao setor educacional, das macropolíticas até a sala de aula, destes países, inclusive do Brasil.

Conforme assinalado pelo Banco Mundial (2003d, p. 88), a LDB/96 “provê a flexibilidade necessária para as reformas”, inclusive na esfera financeira, ao orientar o financiamento da melhoria da qualidade e da expansão do acesso à educação. No entanto, sem onerar a carga fiscal e fortalecendo a racionalização de gastos, conforme a orientação do Banco (2003d, p. 88) para as políticas públicas de educação brasileira de “adoção de uma fórmula para redistribuir recursos entre municípios, garantindo um nível mínimo de gastos por unidade em todas as escolas (FUNDEF)”.

Sem perder de vista este contexto, é oportuno ressaltar que a LDB/96 em seu art. 68, além das fontes definidas na Constituição de 1988, relacionou a possibilidade de serem destinados à educação recursos originários da receita de outras contribuições sociais, além do salário-educação, assim como de incentivos fiscais e de outras transferências além daquelas asseguradas constitucionalmente.

Apesar de as novas fontes para o financiamento, conforme afirma Pinto (2000), serem importantes no montante dos recursos atualmente aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, os valores *per capita* praticados no Brasil são insuficientes para assegurar um ensino de qualidade. As metas e os padrões de qualidade propostos são factíveis do ponto de vista dos recursos disponibilizados de forma efetiva pelo nosso sistema tributário, contudo a arrecadação tributária teria significativos ganhos com uma política consistente de combate à sonegação e de distribuição de renda e de terra. É interessante atentarmos para que o problema da obtenção de recursos públicos não está no sistema tributário brasileiro, mas no modelo social e econômico que é excludente, e que, ao vedar o acesso ao capital e ao trabalho à maioria da população, impede o consumo, o desenvolvimento e condena o futuro do país.

Nota-se, também, que no art. 69, a LDB/96 introduziu uma modificação importante quanto ao índice mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino público, prevendo para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios índices que podem variar de acordo com o que conste nas respectivas constituições ou leis orgânicas, reconhecendo a possibilidade de estes entes federados ampliarem o valor mínimo fixado na Constituição Federal. Ao se preocupar em estabelecer mecanismos que permitam um fluxo constante e o mais real possível dos recursos financeiros, estabeleceu-se que as diferenças entre despesas e receitas deveriam ser apuradas e corrigidas a cada trimestre, e não mais anualmente como era antes; fixaram-se também datas preestabelecidas para o repasse dos recursos dos órgãos arrecadadores para os órgãos diretamente responsáveis pela educação. Com isso, diminuiu a possibilidade de manobras governamentais, envolvendo atraso na liberação de recursos para o processo de execução orçamentária e financeira. Nos artigos 70 e 71, redefiniu o que se enquadra no conceito de *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino* (MDE) que havia sido definido na Lei 7.348/85.

Estabeleceu, também, no art. 77, restrições na destinação de recursos públicos ao setor privado.

Atentando-se para as orientações presentes nos documentos setoriais de políticas de educação do Banco Mundial (1971, 1974, 1980, 1995), cabe assinalar que, quatro dias após a aprovação da LDB, o governo federal instituiu outros mecanismos de financiamento da Educação Básica. O Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional n. 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O princípio do FUNDEF, conforme esclarece Davies (2004) é disponibilizar um valor nacional anual mínimo por matrícula no ensino fundamental de cada rede estadual e municipal, possibilitando o que o governo federal considera suficiente para um padrão mínimo de qualidade.

O FUNDEF reafirmou a vinculação de vinte e cinco por cento da receita de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das receitas que foram transferidas para o MDE, além de obrigar os entes federados a alocar sessenta por cento destes recursos no Ensino Fundamental, subvinculando quinze por cento daquelas receitas para este nível de ensino, cabendo à União somente uma complementação aos Estados, cujo custo médio aluno/anual não alcançasse o valor mínimo. O FUNDEF é um fundo automático de natureza contábil e tem prazo de duração até 31 de dezembro de 2006, caso não venha a ser substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) antes.

De fato, o FUNDEF foi inspirado na orientação das Organizações Internacionais, em especial o Banco Mundial, priorizando o Ensino Fundamental e a racionalização de gastos financeiros com o setor educacional. Ele não traz recursos novos para o sistema de ensino como um todo, pois apenas redistribuiu entre o governo estadual e os municípios, em âmbito estadual, “uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do FUNDEF, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes estaduais e municipais” (DAVIES, 2004, p. 24). Contudo, esta subvinculação provocou um desestímulo dos investimentos para a Educação Infantil e o Ensino Médio, níveis educacionais em que existe uma grande demanda não atendida no país.

O FUNDEB abrange uma proposta de criação de um novo modelo de financiamento da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio. Em 1999, os parlamentares do Partido dos Trabalhadores no Congresso Nacional apresentaram uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 112/1999), visando ao resgate das propostas de universalização e integralidade da Educação Básica de qualidade para todos. A PEC 112/1999 representava o enfrentamento de problemas cruciais do FUNDEF, como o veto à Educação de Jovens e Adultos, o desestímulo em relação à Educação Infantil e à falta de recursos para o atendimento aos jovens no Ensino Médio. As várias alternativas de financiamento da Educação Básica podem ser reunidas em quatro propostas, segundo Vital Didonet (2005):

- [...] a) manter e aperfeiçoar o Fundef, assegurando que os 100% dos recursos da receita líquida de impostos vinculados à MDE não incluídos no Fundo sejam aplicados pelos Estados no ensino médio e, pelos Municípios, na educação infantil;
- b) criar três fundos: um para educação infantil - *Fundei*; um para o ensino fundamental - *Fundef* e outro para o médio - *Fundem*;
- c) criar dois fundos: um para creche, de 0 a 3 anos, e outro para educação infantil a partir de 4 anos, o ensino fundamental e o ensino médio;
- d) criar um fundo único e geral para toda a educação básica - Fundeb. (p. 32).

O FUNDEB constituiu-se em uma reivindicação de parte dos atores sociais ligados à área da educação, principalmente, à Educação Infantil e ao Ensino Médio. O projeto de Emenda de criação do FUNDEB foi analisado no âmbito do Governo por um Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto de 21 de outubro de 2003, formado por representantes dos Ministérios da Educação, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão da Casa Civil. No entanto, Mariza Abreu (2004) pontua que de nada adianta a ampliação dos mecanismos redistributivos em vigência se não existir, por parte do governo federal, as condições reais e a vontade política de assegurar um maior investimento da União, no exercício de suas funções constitucionais redistributivas e supletivas, no financiamento da educação básica pública em todo o Brasil.

Desse modo, apesar de ter sido aprovado no Senado em 2006, ainda devem ocorrer muitos debates econômico-políticos. No caso da Educação Infantil, discute-se nacionalmente a luta por sua manutenção de uma educação de crianças de zero a seis

anos, havendo já propostas de Emendas Constitucionais que querem tornar a educação de zero a cinco anos.

Verificamos que, nas discussões sobre políticas sociais, uma das questões periodicamente levantadas, diz respeito ao volume, à eficiência e eficácia dos gastos sociais. O fundo público de um país reúne os recursos financeiros, segundo Nelson Amaral (2003), advindos dos impostos, das contribuições e taxas pagos por toda a população, colocados à disposição dos seus dirigentes, dos Poderes Executivo e Legislativo, para implantar políticas públicas. Os recursos do fundo público financiam as atividades da burocracia do Estado e também de duas vertentes: a *social*, vinculada ao mundo dos trabalhadores, e a *econômica*, associada ao mundo dos capitalistas. A vertente econômica subsidia a agricultura, indústria, ciência, tecnologia etc.; e a vertente social financia programas relacionados à educação, à cultura, ao lazer, à saúde, ao saneamento, à habitação e à assistência social. O fundo público caracteriza-se por permitir o financiamento de ações públicas tanto na linha que favorece a acumulação de capital, como na reprodução da força de trabalho, conforme a análise de Marilena Chauí:

Como opera o fundo público? De duas maneiras principais: 1. Pelo financiamento simultâneo da acumulação do capital (os gastos públicos com a produção, desde subsídios para a agricultura, a indústria e o comércio, até subsídios para a ciência e a tecnologia, formando amplos setores produtivos estatais que desaguaram no célebre complexo militar-industrial, além da valorização financeira do capital por meio da dívida pública); e 2. Pelo financiamento da reprodução da força de trabalho, alcançando toda a população por meio dos gastos sociais (educação gratuita, medicina socializada, previdência social, seguro-desemprego, subsídios para transporte, alimentação e habitação, subsídios para cultura e lazer, salários-família, salário-desemprego etc.) (2001, p. 179).

Na perspectiva de Amaral (2003), os Poderes Executivo e Legislativo, se decidirem implementar políticas que priorizem o setor social, têm ao seu alcance mecanismos eficientes a serem utilizados em relação ao fundo público.

Um deles é constituir um Fundo Público contendo um volume de recursos financeiros tal que permita realizar intensas atividades relacionadas a aspectos amenizadores do sofrimento de grande parte da população, chegando até mesmo a diminuir a enorme desigualdade social. O outro é distribuir os recursos do Fundo Público de maneira que as atividades

sociais sejam priorizadas e adequadamente contempladas (AMARAL, 2003, p. 60).

Quanto aos recursos utilizados no setor educacional, Chauí (1999) alerta:

[...] a luta pela qualidade do ensino, pela boa formação dos professores e dos alunos, pela ampliação da rede pública escolar, pela dignidade dos salários de professores e funcionários, assim como a luta pela gratuidade da universidade pública e pela qualidade da formação e da pesquisa não são lutas de uma minoria barulhenta, nem de lobistas e corporativistas, mas a disputa democrática pela direção da aplicação do fundo público (p. 20).

Neste breve resgate histórico da política de financiamento da educação pública brasileira, observamos que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a educação é um direito social e definiu a família e o Estado como responsáveis pelo seu provimento, estabelecendo fontes de financiamento que gerariam recursos, dos quais o Estado disporia para garantir o pleno gozo do direito do cidadão. A LDB/96, também, preocupou-se em estabelecer fontes de financiamento para a educação, vinculando-a ao mundo do trabalho e à prática social. Considerando que a política de financiamento, estabelecida após 1996, induziu maior autonomia, descentralização de gestão, adoção local de projetos e programas formulados centralmente, contudo apresentou baixa capacidade de redução das desigualdades educacionais e fiscais, contribuindo para a perpetuação dos espaços sociopolíticos e culturais de exclusão.

Constatamos que as normas legais, no que tange à ação pública pela educação, atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino e consagraram uma estrutura de financiamento para tanto. O regime de financiamento entre os entes federados é o de colaboração e a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Notamos, também, que a estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos provenientes da vinculação de impostos, e uma parte razoável das contribuições sociais, principalmente da seguridade social e do salário-educação. Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e tem-se outras fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas.

A este respeito, observamos que a vinculação de recursos de impostos para a educação é, historicamente, uma das medidas políticas mais importantes de alocação de meios para o cumprimento do vasto elenco de responsabilidades do poder público na área educacional. Apesar do grande impulso que a vinculação representou, sua capacidade atual de assegurar recursos para os novos desafios da política educacional está comprometida. Este fato decorre do pequeno crescimento econômico do país nos últimos anos e de uma política tributária que foi esvaziando a participação dos impostos na composição da carga fiscal do país.

Importante destacar neste ponto que a grande expectativa no que se refere à garantia de recursos financeiros suficientes para uma educação de qualidade é o cumprimento do dispositivo presente no Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001), que estabelece uma ampliação dos gastos públicos no setor educacional, até atingir o patamar de sete por cento do PIB. No momento, o Brasil aplica em torno de quatro por cento do PIB na educação pública (AMARAL, 2003).

Este resgate histórico do financiamento, em geral, da educação pública no Brasil revela o que realmente a política educacional oficial está impondo-nos: numa questão que pareceria eminentemente técnica, escondem-se e debatem-se visões políticas e ideológicas diferentes e disputam-se poder e interesses de classes e grupos. Instiga-nos, tomar como desafio, agora, desvendar o intrincado e vital campo da política de financiamento público da Educação Infantil, percorrendo sua trajetória histórica.

## **2.2 Nas trilhas da política de financiamento da Educação Infantil**

### **2.2.1 Trilhando velhos caminhos: trajetória histórica**

As crianças brasileiras mulatas, brancas, pardas, negras, indígenas e mestiças estão por toda parte: nas ruas, creches, pré-escolas, escolas, abrigos, internatos, hospitais, praças, praias, rios, favelas, subúrbios, condomínios. Crianças concretas, capazes de estabelecerem múltiplas relações, pertencentes a uma



determinada classe ou camada social, criaturas e criadoras da história e da cultura em condições dadas e existentes. Seus destinos são variados: há aquelas que estudam, que trabalham, que brincam, que roubam, que sonham, que são amadas, que são usadas, que são abandonadas, que são aprisionadas. Seus rostinhos desfilam nas obras de arte, nas obras literárias, na televisão, nos rótulos de produtos de consumo, nas revistas, nos *outdoors*, nas campanhas de crianças desaparecidas, no pornoturismo.

Mary Del Priore (2004) pontua que tanto a história sobre a criança feita no Brasil como nos demais países retrata que existe uma enorme distância entre o mundo infantil no qual a criança encontra-se imersa e aquele descrito pelas Organizações Internacionais, pelas autoridades e organizações não-governamentais. O mundo que ela *deveria ter* difere daquele onde *ela vive* ou *sobrevive*. O primeiro é feito de termos como a criança *precisa de*, *seria oportuno que*, e no segundo, ela é *enfaticamente orientada* para o trabalho, para o ensino, para a submissão, para o adestramento moral e físico, sobrando-lhe pouco tempo para a imagem que normalmente a ela está associada: a brincadeira e o riso. A sociedade contemporânea vem presenciando profundas mudanças que fazem das crianças também suas tenras vítimas: a fragilização dos laços conjugais; a explosão urbana; a globalização cultural; o desemprego estrutural; a crise do ensino ante os avanços cibernéticos, modificando as relações entre pais e filhos e entre crianças e adultos. Pensar a infância e seus antecedentes históricos vem sendo uma preocupação para estudiosos, pesquisadores e especialistas, acumulando-se consideráveis estudos (BANCO MUNDIAL, 1998; BARBOSA, 1997, 1999, 2001; BARRETO, 2003; CAMPOS, 1992, 1997; FARIA, 2002, 2005; GONDRA, 2002; KRAMER, 2001; KUHLMANN JÚNIOR, 2000, 2004; MERISSE, 1997; PENN, 2002; PRIORE, 2004; ROSEMBERG, 1992, 1999, 2002a, 2002b; ROSSETTI-FERREIRA, RAMON, SILVA, 2002; YOUNG, 1996) em níveis nacional e internacional.

Como decorrência das inúmeras transformações sociais, econômicas, políticas, culturais e ideológicas verificadas nas últimas décadas, juntamente com as pressões feministas e de movimentos sociais de lutas por creches e apoiadas em pesquisas advindas das ciências que investigaram a história da infância e o processo de desenvolvimento infantil, cresceu a consciência sobre a importância do cuidado e

da educação de crianças de zero a seis anos, no mundo inteiro, em estabelecimentos específicos com orientações e práticas pedagógicas apropriadas.

No Brasil, apesar de a educação de crianças menores de sete anos ter uma história de aproximadamente cento e cinquenta anos, infelizmente, ainda, não temos conseguido viabilizar um razoável funcionamento e financiamento destes serviços ou oferecer este atendimento, preferencialmente em espaços públicos coletivos de educação institucionalizada – diferentemente de outros países mais desenvolvidos em que a educação infantil é concebida como uma tarefa pública socialmente compartilhada, que respeita os direitos da criança e que frequentemente associa-se a outras políticas sociais voltadas para a família (BRASIL, 2001b).

A educação infantil brasileira, considerada como campo de conhecimento, de atuação profissional e de política educacional pública, vem ganhando contornos mais nítidos e, conseqüentemente, os debates e embates que emanam de seu interior adquirem maior visibilidade e consistência. A partir da promulgação da *Constituição Federal de 1988*, do *Estatuto da Criança e do Adolescente* em 1990, da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* em 1996, das *Diretrizes Curriculares Nacionais* em 1999, do *Plano Nacional de Educação* em 2001 e da legislação educacional em nível estadual e municipal, mudanças significativas vêm sendo introduzidas nas áreas administrativa e pedagógica da Educação Infantil. Verificamos que as novas proposições legais enfatizam, dentre vários aspectos, a integração das instituições coletivas que atendem a crianças menores de sete anos aos sistemas de ensino, a formação específica dos profissionais, a implementação de projetos político-pedagógicos que considerem a criança pequena na sua totalidade, a integração cuidar e educar nas atividades cotidianas e a articulação com as famílias e a comunidade.

Cabe ressaltar que, com a Constituição de 1988 e com a LDB de 1996, alguns municípios foram repassando, num processo moroso e difícil de integração, a gestão das creches das Secretarias de Assistência Social, Promoção Social e Desenvolvimento Social para as Secretarias de Educação. A partir daí,

[...] a educação formal em creches e pré-escolas não seria mais restrita aos programas governamentais de assistência às crianças pobres, na modalidade de creches ou programas pré-escolares em forma de jardim-de-infância para

as crianças de mais alto nível socioeconômico, que continuam existindo ao lado de programas não-governamentais, filantrópicos e privados. Até então, todas as formas de educação e/ou atendimento conviveram de maneira despreocupada quanto ao caráter de educação formal. Em outras palavras, é somente com a LDB que se falará em educação infantil como primeira etapa da educação básica e esta conviverá com outras formas de educação, gerida por vias não-formais e com uma política plural, para podermos dizer como os italianos: *a mais e não em vez de* (FARIA, 2005, p. 1025; grifo da autora).

Barbosa (1999) alerta-nos para que precisamos ser cautelosos ao afirmarmos o reconhecimento da educação infantil como parte da Educação Básica, isso porque:

[...] se observarmos atentamente os termos usados para designar as diferentes etapas da mesma, verificaremos que a palavra 'ensino' só é utilizada para ensino fundamental e médio. Para as propostas educativas voltadas às crianças menores de 7 anos, fica mantida a idéia mais geral de educação, o que, se de um lado é positivo por permitir fugirmos do uso mais tradicional da palavra 'ensino', isto é, um processo meramente impositivo ou de treinamento de habilidades e conhecimentos, por outro, nos coloca em situação melindrosa, na medida que favorece a negação da existência de situações de ensino no processo de aprendizagem e desenvolvimento daquelas crianças em contextos não familiares, como Creches, Pré-escolas e Centros de Educação Infantil (BARBOSA, 1999, p. 1).

Parece-nos importante resgatar que a Educação Infantil diz respeito ao atendimento, em instituições coletivas, da criança de zero a seis anos, mas nem sempre foi assim. Apesar de algumas regulamentações legais e do reconhecimento atual do caráter educativo das creches e pré-escolas, os programas existentes sofrem os efeitos do percurso histórico deste atendimento, programas estes definidos muito mais a partir de sua dimensão assistencial e de saúde preventiva, espalhados por uma variedade de órgãos federais, estaduais e municipais ligados às áreas de saúde, bem-estar social e outras, além da área educacional. Se a creche esteve historicamente vinculada a diferentes órgãos públicos e fontes de financiamento, a pré-escola desenvolveu-se mais claramente no âmbito educacional. Esta é uma das maiores debilidades das políticas sociais brasileiras: a compartimentação. Com efeito, os programas para crianças de zero a seis anos continuam fragmentados e antagônicos, vivenciando os embates educação e assistência, criança de zero a três anos versus criança de quatro a seis anos, cuidar e educar, recursos financeiros próprios, público e privado, direito só da mãe (e não do pai), priorizados com relação aos direitos da

criança. Embora ainda convivamos com estas questões, Ana Lúcia Goulart de Faria (2005, p. 1021-1022) pontua que:

[...] o direito de todas as crianças pequenas, não só das pobres, de serem educadas em instituições coletivas na esfera municipal da área educacional, não significa obrigatoriamente que elas vão ser apenas *ensinadas* e preparadas para a primeira série, *para não se acostumarem a ficar à toa*, como dizia Comenius, antecipando a escola obrigatória. *Educar e cuidar* são objetivos da educação infantil, assim colocados para dar ênfase na centralidade da criança e na sua especificidade em relação ao ensino escolar. O que não quer dizer que a creche e a pré-escola também não tenham o objetivo, como a escola, de reproduzir e coagir, e também de transformar e libertar e, como toda educação, tem sempre o objetivo de cuidar. Também não quer dizer que a educação nessas instituições não tenha conteúdos escolares e o professor não ministra as disciplinas escolares formais: o professor é um professor de crianças (grifos da autora).

Como conseqüência, para seguir as trilhas das políticas de financiamento público da educação infantil, não basta examinar as políticas e os mecanismos de financiamento adotados na área educacional, nas várias esferas governamentais. É necessário analisar, também, de acordo com Maria Malta Campos (1992), estes mecanismos nas áreas da saúde, assistência social e trabalho, entre outras. Outro aspecto a observar é que nem sempre o poder público atua diretamente na prestação de serviços à população, ocorrendo o repasse de recursos públicos através de convênios para as entidades privadas. Muitos destes convênios pagam apenas parte dos custos com a manutenção dos serviços prestados, sendo que o restante dos custos são financiados pelas entidades filantrópicas ou pela população.

Outro mecanismo a ser observado refere-se ao atendimento prestado por empresas privadas a filhos de seus empregados, as quais abatem vários tipos de despesas com esses serviços em seus impostos. Além disso, conforme observa Campos (1992), os problemas ligados ao financiamento de políticas educacionais para crianças de zero a seis anos ocorrem dentro de um quadro institucional e a partir de especificidades na origem dos recursos muito diferentes dos demais níveis educacionais.

Na medida em que tanto a situação da infância como a realidade dos serviços a ela destinados têm implicações, com a situação geral do país, com sua trajetória política ou sócio-econômica e com a história da produção e reprodução da vida social, alguns períodos da história oficial são referências importantes para

analisar as mudanças nas concepções e práticas relativas às crianças e ao seu atendimento.

Embora não seja possível, como ressalta Antonio Merisse (1997), fazer uma correspondência exata entre datas marcantes da história brasileira e os momentos precisos em que ocorreram mudanças significativas nas políticas públicas dirigidas à infância, observa-se que tanto a situação das crianças como a das instituições voltadas para elas revelam, em seus diferentes momentos, a organização do Estado e da sociedade. Assinala, ainda, que a trajetória do atendimento infantil vivenciou diversas fases interligadas e, às vezes, simultâneas e conjuntas – filantrópica, higiênico-sanitária, assistencial e educacional – que envolveram uma série de ações vinculadas a diferentes áreas de atuação governamental, tais como: educação, assistência social, saúde, justiça e trabalho.

O período marcado pela filantropia iniciou-se no século XVI, com um atendimento extremamente reduzido e precário, feito em nome da caridade, por instituições não-governamentais, com a completa ausência do Estado, quer na sua regulamentação jurídica, quer no oferecimento dos serviços e no seu financiamento. A intervenção pedagógica foi inaugurada com a atuação da *Companhia de Jesus*, em 1549, marcada por educar para a fé católica e para a submissão. Os curumins foram considerados os alvos ideais para o processo de aculturação, catequização. Difundiam-se duas representações da infância: a da criança mística e da criança que imita Jesus. A alma infantil era considerada uma *tabula rasa, papel em branco*, facilmente moldável. Por outro lado, a criança escrava possuía uma inserção social diferente da criança branca abastada e era usurpado seu direito à infância. O modelo de atendimento no período colonial foi o da *Casa da Roda*, também chamada *Casa dos Expostos* ou *Casa dos Enjeitados*, onde se ofereciam abrigo e alimentação a crianças abandonadas, através de um trabalho de caráter filantrópico sob a égide da caridade. O relato do imperador Pedro I à Assembléia Constituinte, em maio de 1823, retrata a realidade da infância brasileira no Império:

[...] a primeira vez que fui à Roda dos Expostos, achei, parece incrível, sete crianças com duas amas; sem berço, sem vestuário. Pedi o mapa e vi que em 13 anos tinham entrado perto de 12 mil e apenas tinham vingado mil, não sabendo a Misericórdia verdadeiramente onde elas se achavam (apud PASSETTI, 2004, p. 348).

Sobreviver continuou sendo tarefa difícil para a maioria da população, de acordo com Edson Passetti (2004), tanto no Império como na República. Foi o período das filantropias e políticas sociais que valorizaram a internação sem encontrar soluções efetivas para as crianças e jovens, deslocando-os dos orfanatos e internatos privados para a tutela do Estado, retornando-os para os particulares, inalterando as condições de abandono e infração.

O período marcado pelo higienismo constituiu um forte movimento, segundo Merisse (1997), ao longo do século XIX e início do século XX, formado por sanitaristas e filantropos, com um caráter médico, que buscavam impor-se aos centros de decisão do Estado para obter investimentos e intervir na regulamentação da área da saúde e no ordenamento de outras esferas da vida social. O higienismo conseguiu influenciar a emergência de novas concepções e novos hábitos diante dos altos índices de mortalidade infantil, das condições precárias de saúde dos adultos, da disseminação de novos conhecimentos e técnicas científicas. A idéia de infância e de educação escolar foram constituídas simultânea, solidária e dependentemente, com isso,

[...] ao representar a infância como o ‘porvir do amanhã’, acionando o argumento de religião-caridade, da prevenção, da economia, da eugenia ou mesmo do direito, tal esforço colabora para se construir a representação da escola higiênica – higienizada e higienizadora – como incubadora de um ‘amanhã’ regido e controlado pela racionalidade comprometida com uma ordem que produzia seus ‘engeitados’ e ‘incluídos’, tanto como enunciava dispositivos voltados mais para a redução dos efeitos das desigualdades existentes entre uns e outros do que propriamente para a erradicação de suas efetivas motivações (GONDRA, 2002, p. 124).

No final do século XIX, surgiram as primeiras creches no Brasil, semelhantes às instituições asilares, como as de Anália Franco, que foram instaladas em São Paulo. Anália Franco e um grupo de senhoras, em sua maioria professoras, fundaram a *Associação Feminina Beneficente e Instrutiva*, uma sociedade destinada ao amparo e educação da mulher e da infância. O primeiro passo da instituição foi criar um *Liceu Feminino* destinado a preparar professoras para as escolas chamadas maternas e uma escola noturna destinada à alfabetização da mulher. A clientela das

instituições destinadas à infância, quer fossem creches, escolas maternais ou orfanatos, era constituída por crianças órfãs e abandonadas e alguns filhos de jornaleiras, e contavam com atividades pedagógicas planejadas e com a participação de professoras. Anália Franco foi a primeira educadora brasileira a utilizar as expressões *creches e escolas maternais* para as instituições coletivas de atendimento infantil.

Com a República instalou-se a educação pré-escolar para filhos das camadas médias e superiores da sociedade, e para os filhos de ex-escravos, operários e trabalhadores em geral, em entidades do âmbito da assistência social e da saúde pública. Maria Luiza Marcilio (1998) pontua que, neste período ficou bem delineada a distinção entre a criança rica e a criança pobre.

A primeira é alvo de atenções e das políticas da família e da educação, com objetivo de prepará-la para dirigir a sociedade. A segunda, virtualmente inserida nas 'classes perigosas' e estigmatizada como 'menor', deveria ser objeto de controle especial, de educação elementar e profissionalizante, que a preparasse para o mundo do trabalho. Disso cuidaram com atenção os médicos higienistas e o juristas das primeiras décadas deste século (MARCILIO, 1998. p. 224).

É interessante atentarmos para que as creches também foram destinadas a minimizar os problemas decorrentes do grande número de crianças e mulheres em condições de miséria. Segundo Maria Vittoria Civiletti (1991), a creche liberou a mão-de-obra feminina e garantiu a sobrevivência das crianças da classe trabalhadora, tornando-se um lugar privilegiado de controle sobre esta classe, assumindo, com raras exceções, o caráter controlador que a filantropia delegou à escola. Neste sentido, Moysés Kuhlmann Junior (2004) assinala que

A creche não era defendida de forma generalizada, pois trazia à tona conflitos, tais como a defesa da atribuição de responsabilidade primordial à mãe na educação da criança pequena. [...] No entanto, se a proposta de constituição das creches foi objeto de controvérsias, a afirmação da sua necessidade pressupunha que essas instituições poderiam colaborar para conciliar a contradição entre o papel materno defendido e as condições de vida da mulher pobre e trabalhadora, embora esta não deixasse de ser responsabilizada por sua situação (p. 87-88).

Constatamos através da pesquisa que três influências básicas – médico-higienista, jurídica-policial e religiosa – podem ser identificadas na composição de forças presentes na elaboração das políticas assistenciais, em nosso país, nas primeiras décadas do século XX, conforme esclarece Kuhlmann Junior:

As novas instituições não eram apenas um mal necessário, mas representavam a sustentação dos saberes jurídico, médico e religioso no controle e elaboração da política assistencial que estava sendo gestada, e que tinha na questão da infância o seu principal pilar. Cada saber apresentava as suas justificativas para a implantação de creches, asilos ou jardins-da-infância, e seus agentes promoveram a constituição de associações assistenciais privadas, [...]. Essas influências se articularam, em nosso país, tanto na composição das entidades, como na participação e organização de congressos sobre os temas da assistência, da higiene, da educação, etc., que ocorreram em número expressivo durante o período estudado (2004, p. 87-88; grifo do autor).

A este respeito, cabe assinalar que, enquanto faltava interesse da administração pública pela infância brasileira, principalmente a pobre, existiam algumas alternativas provenientes de grupos privados. O Estado, conforme salienta Merisse (1997), começou a atuar como agente que regulamenta e fiscaliza as atividades realizadas pelas entidades, sendo as mesmas particulares e geralmente vinculadas a associações filantrópicas ou religiosas e algumas poucas ligadas a empresas.

Dentre estes grupos, encontrava-se o grupo fundador do *Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil*, criado em 1899, com sede no Rio de Janeiro. Foi criado e implementado por este Instituto, em 1919, o *Departamento da Criança no Brasil* com a tarefa de organizar o arquivo histórico sobre a situação da proteção à infância brasileira; de fomentar iniciativas de amparo à mulher grávida e a criança pobre; de promover eventos, publicar boletins e divulgar conhecimentos; de acompanhar as estatísticas sobre mortalidade infantil; e concorrer a aplicação das leis de amparo à criança. Embora a responsabilidade do Departamento coubesse ao Estado, não recebeu nenhum financiamento deste, nem da municipalidade (KRAMER, 2001).

O primeiro *Congresso Brasileiro de Proteção à Infância* foi realizado em 1922, congregando participantes ligados à vida pública e à iniciativa privada. Neste evento a temática discutida a favor da higienização da infância ampliou-se,



articulando os argumentos médico-religiosos ao econômico. Com esse deslocamento, José Gonçalves Gondra (2002) observa que o cuidado com a infância passou “a ser representado como **investimento**, tendo em vista gerar/produzir sujeitos que pudessem ser integrados produtivamente ao mundo do trabalho” (p. 113; grifo do autor).

Particularmente, no início do século XX, o Estado passou a ter sua presença cada vez mais exigida no enfrentamento direto dos problemas relacionados à infância, a partir da articulação de um conjunto de práticas que tanto ofereciam assistência social quanto propunham medidas de controle jurídico sobre a infância dos mais pobres. A concepção da assistência científica, formulada neste período, em consonância com propostas das instituições de educação popular difundidas nos congressos e exposições internacionais, promovia uma pedagogia da submissão, preparando os pobres para aceitar a exploração social. O atendimento da pobreza não deveria ser realizado com grandes investimentos, cabendo ao Estado repassar os recursos, sem gerir diretamente as instituições. Em 1927 foi ordenado o *Código de Menores* quando a infância dos pobres passou a ser segregada, diferenciada e identificada como a infância dos delinquentes e abandonados, conduzindo até meados dos anos oitenta o padrão brasileiro de proteção social. É com características de culpabilização/vitimização e subalternização, de acordo com Deise Nunes:

[...] que o padrão de proteção social vai se legitimando entre nós e legitimando olhares e práticas sociais que oscilam entre a compaixão e a culpabilização, que são reprodutoras de uma mesma lógica: a lógica da repressão aos pobres, que são associados ao perigo e à ameaça. Em síntese, essa lógica se traduzia em dois tipos de práticas: uma voltada para os que já haviam penetrado nos circuitos da criminalidade e da exclusão social – os menores delinquentes –, tutelados pelo Estado e submetidos à reclusão social e outra para aqueles que eram vistos com possibilidades de se integrarem à sociedade através do trabalho – os menores abandonados – que ficavam sob responsabilidades das ações da área da assistência social e filantrópica (2005, p. 75).

Enquanto no Brasil as instituições coletivas de atendimento a crianças menores de sete anos foram criadas no século XX, na Europa desde o século XVIII havia creches e do século XIX, jardins de infância. Kuhlmann Junior (2000) analisa que, no período de 1930 a 1980, as políticas para a infância permaneceram baseadas na assistência, na filantropia e na religiosidade, e que não foram implementadas, no

plano estatal, políticas efetivas para a infância brasileira. Como novidade, houve o atendimento em instituições governamentais nas esferas federal, estadual e municipal, ocorrendo de modo dicotomizado, isto é, por meio de programas ligados à área da saúde e da assistência, vinculados indiretamente à área educacional, e em parte ligado aos sistemas de educação, especialmente no atendimento de crianças de quatro a seis anos. Estas medidas revelam a ausência de uma política clara, com superposição e fragmentação de ações, pulverização de recursos e parceria entre público e privado.

Como podemos verificar, com a industrialização e a urbanização crescentes e com a lenta formação de uma classe média e de um operariado, nos anos vinte e trinta do século passado, assistiu-se, no contexto educacional, a uma intensa movimentação em defesa da escola pública. Em 1932, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* apresentou uma proposta para a educação brasileira sem excluir as crianças de zero a seis anos, propondo o desenvolvimento das instituições de educação e de assistência física e psíquica à criança em idade pré-escolar (creche, escolas maternas e jardins de infância) e de todas as instituições complementares peri-escolares e pós-escolares. A preocupação com a educação anterior à escola primária apareceu e refletiu-se na obra de Mário de Andrade, que criticou a burguesia e realizou um projeto incluindo a classe operária; na obra de Anísio Teixeira, que não referiu-se às classes sociais, mas propôs a educação de crianças pequenas e de suas famílias; e na obra de Lourenço Filho que criou e coordenou uma campanha nacional de educação para a infância que teve como tônica a *criança como futuro da nação* (FARIA, 2002).

Mário de Andrade colocou em prática quase todos os itens reivindicados no Manifesto de 1932, através do Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo, inaugurando uma rede municipal de educação não-escolar para menores de sete anos. Os parques infantis foram uma proposta de educação infantil nos anos de 1935 a 1938, a primeira iniciativa oficial de maior escala, visando atender as crianças de famílias trabalhadoras da cidade, filhos de pais e mães operários. Estes foram concebidos como um dos espaços públicos brasileiros para as crianças de três a sete anos, apesar de atender crianças até doze anos, com atividades educacionais, não escolares, centradas nos jogos, brincadeiras e no folclore brasileiro. As atividades desenvolvidas garantiram, segundo a pesquisa de Faria (2002, p. 19), “um trabalho

integrado em vários níveis: a criança, o jogo, a cultura, a educação e a saúde estavam ali sempre juntos”. O fio condutor das atividades era delineado por meio de objetivos estéticos e artísticos, possibilitando às crianças se expressarem das mais diferentes formas possíveis, propiciando educação de qualidade, específica para a criança pequena, sem escolarizá-la, tratando-a como um ser diferente do adulto, como um outro, como alguém que cria uma determinada cultura, a cultura infantil. O olhar voltado para a criança contribuiu para a construção de um projeto cultural-educativo em que não estavam antagonizados assistência e educação, mas contemplada plenamente a infância. O projeto cultural-educativo foi condensado em dois blocos por Faria:

[...] 1) a pré-escola enquanto melhoria da qualidade de vida das camadas populares, e 2) a pré-escola como um espaço para o adulto conhecer a criança nesta fase da vida (portanto, melhoria também da formação profissional dos educadores), onde o folclore e os jogos tradicionais infantis contribuem para o sucesso dessa tarefa, dando oportunidade para as crianças criarem a cultura infantil e conhecerem a diversidade da cultura brasileira (portanto, o ser criança – integral/completo, um outro diferente do adulto – aprendendo a conviver com a diversidade, com os outros) (2002, p. 203).

A Constituição de 1934 incorporou as contribuições do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, e ouviu os educadores que, comprometidos com a democratização da educação brasileira, advogavam a escola pública para todos. No entanto, o Estado não assumiu a educação infantil como sua responsabilidade e as iniciativas continuavam a ter, segundo Sônia Kramer (2001), uma perspectiva de “medicalização da assistência à criança até seis anos, por um lado, e a psicologização do trabalho educativo, por outro lado, imbuídos de uma concepção abstrata de infância” (p. 55). O governo dividia os custos com os órgãos particulares, mas centralizava a direção e o controle do atendimento, atuando como órgão fiscalizador, imprimindo uma tendência assistencialista e paternalista à proteção à infância, em que o atendimento não se constituía em direito, mas em favor.

Neste momento histórico concretizaram-se trabalhos de assistência social e educacional à infância e foram criados órgãos estatais destinados ao atendimento infantil, como: o Ministério da Educação e Saúde, em 1930; o Departamento Nacional da Criança (DNCr), em 1940; e o Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941.

Posteriormente, foram criados também, no âmbito nacional, o Instituto Nacional de Alimentação (INAM), em 1972 e a Coordenação de Educação Pré-escolar (COEPRE), em 1975. No âmbito internacional foram criados o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 1946 e a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP), em 1948.

O DNCr foi criado em 1940, vinculado, inicialmente, ao Ministério da Educação e Saúde Pública e, posteriormente, em 1951, ao Ministério da Saúde, até o ano de 1970, quando foi substituído pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil. Durante quase trinta anos, o DNCr foi o principal formulador da política oficial para a infância no Brasil, propondo um atendimento materno-infantil basicamente médico, denominado de puericultura, de responsabilidade oficial, sem descartar a iniciativa particular. A puericultura “buscava reduzir a mortalidade infantil e formar um novo homem brasileiro, compatível com o desenvolvimento industrial e a nova ordem capitalista vislumbrada para o país”, podendo ser vista como uma atualização do movimento higienista do século dezenove (MERISSE, 1997, p. 40).

O SAM foi criado em 1941, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e articulado ao Juizado de Menores, destinado ao atendimento de menores de dezoito anos, abandonados e delinquentes. No ano de 1942, passou a subordinar-se à Legião Brasileira de Assistência (LBA). Durante aproximadamente vinte anos, a LBA consolidou-se como o órgão central de ação assistencial, sendo a formuladora e executora da política governamental da assistência destinada à família e ao atendimento da maternidade e da infância. Proporcionava, ainda, subvenções financeiras e apoio técnico para a implantação e a manutenção pelos estados, municípios e pelas entidades não-governamentais, de centros de atendimento e proteção à criança e à mãe.

Durante esse mesmo período histórico há outra esfera de ação do Estado que é significativa para a educação infantil. O governo instituiu a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, tornando obrigatório, a todas as empresas que empregassem mais de trinta mulheres, o oferecimento de um local apropriado onde fosse permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência seus filhos no período de amamentação. Além disso, no período de 1946, foram criados o Serviço Social da Indústria e o Serviço Social do Comércio, cujos recursos (dois e meio por

cento da folha de pagamento dos funcionários) financiariam diferentes tipos de serviços para os filhos de industriários e comerciários, inclusive creches e pré-escolas. Estas iniciativas foram oferecidas como um benefício ou uma concessão trabalhista para a mulher trabalhadora, e não como um direito do trabalhador ou mesmo da criança.

É interessante atentarmos para que o cenário nacional mergulhou na repressão e no fechamento político, com a ditadura do Estado Novo. Em relação às políticas direcionadas à infância, em particular de zero a seis anos, observou-se a criação pelo Estado de muitas instituições, mantendo a ênfase no atendimento médico, acrescida do caráter assistencial, tratando de proteger, tutelar, salvar uma infância que se considerava abandonada pela família e que deveria ser abrigada pelo Estado.

Ao longo das décadas de quarenta e cinquenta, surgiu um grande número de creches. No entanto, conforme os estudos de Merisse (1997), se inicialmente o objetivo principal das primeiras creches era reduzir o índice de mortalidade infantil, estas, com o tempo, passam a apresentar características de uma instituição destinada a permitir a utilização da força de trabalho feminina.

As Organizações Internacionais de atendimento à infância, como a OMEP e o UNICEF, passaram a influenciar e a direcionar o atendimento às crianças pequenas, viabilizando uma concepção compensatória de educação, implementada como medida de promoção social, buscando suprir as deficiências sociais, econômicas e culturais das crianças carentes e equalizar as oportunidades educacionais. Sem perder de vista este contexto, é oportuno ressaltar que, a disseminação da *teoria da privação cultural*, a partir dos anos sessenta, explicitou um caráter compensatório nas propostas didático-pedagógicas das instituições infantis, atribuindo a estas a função de preparar para a alfabetização, prevenindo o fracasso escolar, desenvolver a estimulação cognitiva, e compensar não somente as carências afetivas, mas também o *déficit* cultural das camadas menos favorecidas. Vale salientar a análise de Kramer que critica esta visão:

Supor que os problemas econômicos podem ser superados sem modificações nas relações de produção existentes, ou seja, sem mudanças na infraestrutura econômica, reflete uma concepção idealista e liberal do mundo. Significa, ainda, que a sociedade de classes não é vista enquanto tal. É falsa a crença na educação, na escola ou na pré-escola, como motores da

revolução social, porque esta acontece quando são transformadas as relações de produção existentes, e o papel da educação (no caso, também da educação pré-escolar) pode ser o de contribuir para manter ou mudar uma dada realidade social em função de sua conjuntura política e econômica, não o de ser responsável pela transformação dessa conjuntura (2001, p. 30).

Cabe abordar que a industrialização e o crescimento econômico nacional se insurgiram com o processo de democratização vivido no pós-guerra, tanto no contexto internacional como também no Brasil. No plano político, o país viveu o intenso movimento pela Constituição de 1946 e, no campo educacional, confrontaram-se privatistas e publicistas, eclodindo novamente a defesa da escola pública. Eram intensas as lutas em torno da LDB, que acabaria só sendo promulgada em 1961 com amplas vantagens para o setor privado, entre elas a subvenção de escolas particulares com recursos públicos e a conseqüente expansão do ensino de segundo grau privado. A primeira *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, a lei 4.024/61, discretamente refere-se à Educação Infantil, segundo Romanelli (2003, p. 181), considerando-a “Ensino pré-primário, composto de escolas maternas e jardins de infância”.

O golpe militar de 1964 produziu uma mudança na ação governamental dirigida à infância e adolescência com a extinção do SAM e criação da *Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor* (FUNABEM), implantando um modelo de atendimento assistencialista e repressor à faixa pré-escolar e a jovens marginalizados compreendidos como menores carentes. Parte dos problemas de falta de recursos foi equacionada com uma nova fonte de receita: recebimento de uma proporção da renda líquida obtida pela Loteria Esportiva Federal (KRAMER, 2001).

No final da década de sessenta, a Educação Infantil passou a integrar a agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social elaborada pelos Organismos Internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU) para os países em desenvolvimento. Estes ampliaram o atendimento como via para combater a pobreza e melhorar o desempenho do ensino fundamental por meio de modelos que minimizassem os investimentos públicos, apoiados pelos recursos da comunidade através de programas denominados *não-formais, alternativos, não-institucionais*, acarretando uma educação para a subalternidade. Esta concepção, salienta Rosemberg (1999, 2001b), foi elaborada gradualmente e divulgada

inicialmente pela UNESCO e UNICEF através de diferentes canais e atingiu o Brasil durante o período militar, encontrando terreno fértil para sua proliferação e recriação conforme o ideário da *Guerra Fria*, da *Doutrina de Segurança Nacional*, que incluía o combate à pobreza, à participação da comunidade na implementação de políticas sociais, estratégia de atuação junto aos governos nacionais e entrada da UNICEF na esfera da educação.

Essa nova estratégia acarretou a expansão da ação da UNICEF para além do binômio saúde-nutrição que constituía a prioridade daquela instituição até então, envolvendo-se, de início, em projetos educacionais e, posteriormente, voltando sua atenção para a 'transmissão de valores às novas gerações', até ocupar-se da criança como um todo. É nesta caminhada globalizante que a UNICEF voltou sua atenção para a educação pré-escolar, e investiu em terreno que, até então, era competência da UNESCO (Myers, s/d). Ou seja, uma instituição que vinha atuando na área da assistência à infância, borra os contornos de sua competência e entra em seara alheia, a educação escolar, da alçada da UNESCO (ROSEMBERG, 1999, p. 15-16).

Vale registrar que dois grandes programas federais de massa foram criados absorvendo as recomendações anteriormente citadas: um assistencial, através da LBA, o *Projeto Casulo*; outro, o *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar*, implantado pelo Ministério da Educação, através do *Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos* (MOBRAL). Pelo que se pode notar, tanto a LBA como o MEC adotaram modelos convergentes de Educação Infantil, sendo que as creches e pré-escolas, instituições coletivas distintas até o início dos anos setenta, pouco ou nada, se diferenciaram. Ambas as instituições, de acordo com Rosemberg (1999), subordinaram a educação à assistência, visaram a compensação de carências, definiram as mesmas zonas e regiões para intervenção (região Nordeste e periferias urbanas), e o modelo pedagógico foi baseado na redução de investimentos governamentais. As avaliações dos programas retratavam as implicações deste modelo a baixo investimento governamental: inadequação na formação de pessoal, precariedade das instalações físicas, insuficiência de materiais pedagógicos e de alimentação. É significativo destacar que, apesar disso, os programas se expandiram.

Os documentos que lançaram as diretrizes internacionais ou nacionais do modelo de educação pré-escolar de massa, na década de sessenta, eram extremamente vagos a respeito de financiamento: não havia propostas de abertura de alíneas

orçamentárias específicas; a pré-escola devia autofinanciar-se, via comunidade ou aproveitar os recursos disponíveis, via articulação de programas. Observa-se que o atendimento ainda era muito reduzido e concentrava-se no setor privado.

Neste contexto, Rosemberg (1992) pontua que uma das decorrências deste modelo de massa foi a situação indefinida da pré-escola, situada tanto dentro como fora do sistema educacional. Esta era tratada não como um nível educacional, mas como um programa, um pacote, destinada a suprir as necessidades contingenciais, temporárias ou emergenciais, como retratou o documento do DNCr, citado por Rosemberg (1999, p. 16):

O plano do DNCr de 1967 é explícito ao especificar que se trata de uma política de assistência ao pré-escolar e não de uma política educacional para a pré-escola, especificidade que se perde, porém, em planos subseqüentes que se autodenominaram programas nacionais de educação pré-escolar. O documento do DNCr é sóbrio, sinalizando tratar-se de um plano de emergência, sobriedade que também se perde em propostas subseqüentes: nas décadas de setenta e oitenta o qualificativo ‘emergência’ foi substituído por ‘alternativo’, ‘não convencional’, ‘informal’ em oposição à educação ‘tradicional’, ‘institucional’ ou ‘formal’. Aquilo que, inicialmente, era determinado pela falta de recursos passou a ser ‘teorizado’ tornando-se, muitas vezes, nos textos, um ideal a ser perseguido, um modelo a ser imitado. Esse modelo foi propagado no território nacional para o atendimento público ou subconvencionado com verbas públicas.

Além disso, a autora (2002b) ressalta a importância de avaliar os gastos diretos ou indiretos decorrentes da implantação destes programas desvendando quem se beneficiou com o investimento da verba pública, pois tais programas, “possivelmente retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura” (p. 39).

No decorrer dos anos setenta, vários movimentos sociais das diferentes camadas da população, entre eles o movimento das feministas e das mulheres trabalhadoras, reivindicaram aos poderes públicos seus direitos sociais e de cidadania, alterando e acrescentando significados à instituição de atendimento à criança de zero a seis anos. Esta, segundo Merisse:

[...] começa a aparecer como um equipamento especializado para atender e educar a criança pequena, que deveria ser compreendida não mais como um



*mal necessário*, mas como uma *alternativa* que poderia ser organizada de forma a ser apropriada e saudável para a criança, desejável à mulher e à família. A creche irá, então, aparecer como um serviço que é um direito da criança e da mulher, que oferece a possibilidade de opção por um atendimento complementar ao oferecido pela família, necessário e também desejável (1977, p. 49; grifo do autor).

As propostas dos vários movimentos sociais das diferentes camadas da população contribuíram para a ampliação e a melhoria do atendimento às crianças pequenas de baixa renda, influenciando as concepções e práticas das camadas médias, que buscaram também alternativas para a educação de seus filhos, compatíveis às novas exigências do mundo do trabalho e da vida em centros urbanos. Uma nova identidade começou a emergir deste processo histórico, gerando transformações na esfera da família e dos papéis sociais, configurando a instituição de atendimento infantil como um direito da família e da criança. Nesta nova ótica, buscou-se romper com o estigma das antigas entidades asilares, parecidas com depósitos de crianças pobres.

Na sanção da Lei 5.692/71, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo grau, observou-se ainda a omissão do Estado na efetivação da educação infantil, cabendo sua prescrição em um único parágrafo dentro do artigo dezenove, referindo-se aos sistemas de ensino que velarão para que as crianças menores de sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes. O termo velarão representava a concepção implícita no texto da lei, pressupondo uma educação simbólica, paliativa e coadjuvante, pois a educação infantil não contribuiria no contexto histórico da época, de forma imediata, no processo de industrialização, e sim o ensino de segundo grau.

Como podemos observar, o início da década de oitenta foi marcado pela discussão acerca do papel das instituições coletivas de Educação Infantil. O meio acadêmico fez críticas às teorias de *privação cultural* e ao *caráter compensatório* ou *preparatório* da pré-escola. Os movimentos sociais organizados pela sociedade civil e pelos profissionais da área defenderam o que entendiam por *caráter educacional* ou *pedagógico* para estas instituições, contrapondo-se ao que, então, se considerava como meramente *assistencial*. Da mobilização participaram, além dos atores sociais tradicionais, o Movimento de Mulheres e o Criança Pró-Constituinte, os quais

elaboraram uma proposta para a Constituição Federal de 1988, reconhecendo a Educação Infantil como uma extensão do direito universal à educação de crianças menores de sete anos, e um direito de homens e mulheres trabalhadores de terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas. Estes direitos foram escritos, tanto no capítulo da educação quanto no dos direitos à assistência social, sendo a primeira constituição na história do Brasil a afirmar a cidadania da criança ao estabelecer que ela é sujeito de direitos (CORRÊA, 2002).

Romualdo Portela Oliveira (2002), ao analisar as variações no tratamento dado ao direito à educação nas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, observou que “não se menciona a educação infantil como integrante do direito à educação nas prescrições educacionais das Constituições analisadas” (p. 24). No entanto, na Constituição Federal de 1988, além de formalizar qualitativamente a declaração de direito à educação em relação às constituições anteriores, ampliou-o em muitos aspectos, inclusive no atendimento em creche e pré-escola das crianças de zero a seis anos de idade.

### **2.2.2 Educação Infantil: velhos ou novos desafios?**

Mudanças ocorridas na legislação brasileira, nas duas últimas décadas do século XX, ampliaram o sistema de proteção social à infância, ganhando centralidade a Educação Infantil e configurando-se num ordenamento legal: a *Constituição Federal de 1988*, na qual houve a vinculação do atendimento institucional em creches e pré-escolas no capítulo da Educação; o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), Lei 8.069/90, que atribui ao Poder Público prioridade na efetivação dos direitos das crianças; a *Lei Orgânica da Assistência Social*, Lei 8.742/93, que definiu a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado e teve por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância à adolescência e à velhice e o amparo às crianças e adolescentes carentes; a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), Lei 9.394/96, que definiu a Educação Infantil como um direito da criança e dever do Estado; o *Plano Nacional de Educação* (PNE), Lei 10.172/01, que estabeleceu diretrizes, objetivos e metas, por um período de dez anos, para as políticas educacionais, em todos os níveis e modalidades de ensino.

Parece-nos importante resgatar, neste ponto que, apesar de a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, promulgada em 1959, pela ONU, ser um marco no reconhecimento da infância como sujeito de direitos, somente foi legislada no Brasil com a Constituição de 1988 e com o ECA. Segundo Marcilio (1998) “ pela primeira vez em nossa história, seguindo a tendência já instaurada em outros países ditos avançados, as crianças deixam de ser *objeto* e passam a ser *sujeitos de Direito* (art. 227 da Constituição Federal)” (p. 228, grifo da autora). Hoje, de acordo com Faria (2005, p. 1027), “sabemos que a criança é um ser humano competente, capaz de múltiplas relações, portador de história, produzido e produtor cultural, e assim é sujeito de direitos”.

Nesta mesma direção, a LDB/96, pela primeira vez na história da legislação brasileira, proclamou a Educação Infantil como direito das crianças menores de sete anos e dever do Estado, passando a ser pensada no âmbito da Educação Básica. Proclamou também que, embora a matrícula não seja obrigatória, todas as famílias que optarem por partilhar com o Estado a educação e o cuidado de seus filhos deverão ser contempladas com vagas nas instituições de Educação Infantil.

Com relação aos profissionais da Educação Infantil, a LDB/96 proclamou que todos deverão até o ano de 2007 – final da Década da Educação – ter formação em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena e institutos superiores de educação, podendo ser aceita formação mínima em nível médio, na modalidade Normal. A criação dos Institutos Superiores de Educação e do Curso Normal Superior (Decreto Federal n. 3.276 de 06 de dezembro de 1999) acentuou o polêmico debate na luta por um projeto hegemônico de formação de professores. A *exclusividade* do Curso Normal Superior e as mudanças no curso de Pedagogia, que deixaria de formar professores para habilitar especialistas em gestão e administração escolar, desencadeou ampla mobilização do movimento em defesa da formação de professores que conduziu à alteração do primeiro artigo do Decreto, substituindo o termo *exclusivamente* por *preferencialmente*.

A gestação dos documentos relativos à formação das professoras tem se dado em meio a embates políticos entre dois projetos distintos: de um lado, o projeto defendido pelo movimento organizado dos educadores, que entende a formação como parte da luta pela valorização e

profissionalização do magistério, considera a universidade como lugar privilegiado para essa formação; defende uma sólida formação teórica; assume a pesquisa como princípio formativo e elemento articulador entre teoria e prática e concebe o professor como intelectual; de outro, o projeto defendido pelo Conselho Nacional de Educação, que se submete às políticas neoliberais impostas pelos organismos internacionais com a retirada da formação das professoras das universidades e propondo uma formação técnico-profissionalizante com amplas possibilidades de aligeiramento, sem espaço para uma reflexão profunda sobre os processos educativos, reduzindo o papel da professora a mera executora de tarefas pedagógicas e restringindo a concepção de pesquisa e de produção de conhecimento à esfera do ensino (CERISARA, 2002, p. 35).

Precisamos considerar as críticas de vários educadores e alguns segmentos organizados (FREITAS, 1999; KUENZER, 1999; VEIGA, 2002; dentre outros) no que se refere ao *locus* de formação dos profissionais da educação. As críticas levantadas pontuam as implicações negativas de realizar a formação de professores, tendo como eixo central o ensino, fora das universidades, em instituições educacionais sem pesquisa e extensão como os Institutos Superiores de Educação, os quais são orientados somente para a capacitação docente.

Nesta linha de reflexão, observa-se que, certamente, a orientação econômica foi a base para a criação dos polêmicos Cursos Normais Superiores, que podem isolar os professores da reflexão científica e crítica que se dá no espaço universitário. Nota-se que as políticas orientadas pelo Banco Mundial e regulamentadas pela LDB/96, para a formação do magistério, foram monitoradas pela visão economicista de racionalização dos custos e sua estratégia de capacitação em serviço, como meio eficiente e menos oneroso de preparo docente.

Em relação à formação dos profissionais da Educação Infantil, observa-se um número acentuado de cursos emergenciais, geralmente pagos, com redução do tempo de formação do curso, pouca exigência quanto ao nível de formação dos professores docentes, e o seu isolamento em relação à formação em nível superior dos demais profissionais nas universidades. Como podemos verificar, mais uma vez o governo delega a estes profissionais a responsabilidade por sua formação, sem assumir como seu o papel de fornecer as condições básicas para que eles se profissionalizem.

Neste período de significativos marcos legais, o Ministério da Educação criou, em 1993, a Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), agregada à

Secretaria de Educação Fundamental, cujos objetivos eram: viabilizar uma política nacional de Educação Infantil no Brasil buscando a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, rompendo com o modelo puramente assistencialista que predominava no país; expandir a oferta de vagas para as crianças pequenas; fortalecer, nas instâncias competentes, a concepção de Educação Infantil definida no documento *Política nacional de educação infantil*; além de promover a melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas. Dentre as várias diretrizes gerais propostas, destacam-se a equivalência de creches e pré-escolas, ambas com a função de cuidar e educar, e a formação equivalente para o profissional de creche e pré-escola em nível médio ou superior (BRASIL, 1994). Uma série de documentos foi elaborada, publicada e distribuída em todo território nacional, especialmente junto às secretarias estaduais e municipais de educação, no período de 1994 a 1998, com intuito de propor diretrizes para uma política nacional para a infância.

No contexto internacional, é oportuno ressaltar que as políticas neoliberais, chamadas de minimalistas com relação à educação, mostraram-se ainda menores para a Educação Infantil: muitas vezes não têm a criança pequena como alvo, nem pronunciam-se a respeito da primeira etapa da Educação Básica, sendo que, somente em alguns documentos recebeu destaque na agenda internacional. Vale ressaltar a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, que definiu a *educação básica* como prioridade para a década, ampliando e redefinindo o seu alcance, iniciando a aprendizagem com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionado através de estratégias que envolvam as famílias, comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado. Cabe registrar, também, o recente *Marco de Ação de Dakar* proposto no *Fórum Mundial de Educação para Todos*, em abril de 2000, no Senegal, que adotou como meta expandir e melhorar o cuidado e a educação da primeira infância, de modo integrado, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas.

É importante frisar que, na década de 1990, as Organizações Internacionais entraram em cena novamente, via Banco Mundial – já que nos anos oitenta pouco atuaram na Educação Infantil –, recuperando “propostas equívalentes às da UNESCO

e UNICEF dos anos 70, desconsiderando o pequeno percurso brasileiro na construção de uma EI democrática” (ROSEMBERG, 2002b, p. 11). As influências do Banco Mundial na educação de crianças de zero a seis anos foram percebidas através de dois eixos complementares: o da reforma educacional geral, focalizando os investimentos no Ensino Fundamental, e o da retomada da proposta de *programas alternativos informais* a baixo investimento público para crianças pequenas pobres. Conforme ressalta o presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn, na proposta do *Marco Integral de Desarrollo*, em 1999:

[...] en los programas debe atribuirse plena importancia a la educación preescolar. Esto puede ser fundamental para el desarrollo del niño, el nivel de educación que alcance y, por lo tanto, del ulterior rendimiento (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. iii).

No cenário mundial, o Banco Mundial incrementou o financiamento da Educação Infantil, através de empréstimos destinados a duas linhas de ação: uma para o pré-escolar, numa estratégia preventiva do fracasso escolar, mais do que habilitadora do êxito escolar, denominada *educação inicial*; e uma outra linha de ação, específica para crianças pequenas, geralmente denominada *Desenvolvimento Infantil*, expressão que tanto pode significar uma ampliação do enfoque para saúde, nutrição e educação, quanto pode significar o privilegiamento de modelos *informais* de atendimento da primeira infância.

No que diz respeito ao financiamento da Educação Infantil brasileira, constatamos, através da pesquisa (BANCO MUNDIAL, 2002a; GUIMARÃES, 2002; MONLEVADE, 2004; ROSEMBERG, 1999) que, as informações consolidadas sobre os recursos financeiros destinados aos serviços para crianças menores de sete anos são bastante deficientes. Em primeiro lugar, porque os recursos aplicados pelo setor da educação estão vinculados ao nível municipal, não existindo levantamento nacional sobre os mesmos. Em segundo lugar, porque, apesar de a responsabilidade oficial ser do Ministério da Educação, no nível federal, a maior alocação de recursos para o atendimento em creches e pré-escolas está no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em terceiro lugar, porque não há informações sobre o financiamento dos serviços informais.

Vale lembrar, no tocante ao financiamento, que na legislação brasileira, a Educação Infantil não é atribuição exclusiva dos municípios, mas a sua oferta e manutenção comportam um regime de cooperação e colaboração técnica e financeira entre parceiros, “envolvendo o poder público municipal (como uma das atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização” (GUIMARÃES, 2002, p. 45).

Diante da Lei do FUNDEF, fica explicitado que, na legislação, atualmente, nenhuma instância tem como prioridade a Educação Infantil, pois cabe à União o Ensino Superior, aos Estados o Ensino Médio e aos Municípios o Ensino Fundamental. A legislação brasileira insinua uma parceria entre municípios, estado e governo federal que acaba diluindo as responsabilidades em relação à Educação Infantil. A implantação do FUNDEF ao priorizar o Ensino Fundamental acabou prejudicando a Educação Básica no seu conjunto, impedindo o financiamento da Educação Infantil e do Ensino Médio e a realização das políticas educacionais em nível municipal, regional e estadual, acarretando uma retração na oferta de vagas na Educação Infantil.

Nos Municípios, de acordo com Monlevade (2004), prosperou um perverso e bem sucedido mecanismo de acomodação: as famílias com crianças menores de sete anos matricularam seus filhos em creches e pré-escolas privadas, formais e informais, segundo sua capacidade financeira; e, para os excluídos, restaram os esquemas precários de mães crecheiras ou de entidades filantrópicas, muitas delas apoiadas por gastos públicos. As estatísticas da Educação Infantil, a partir das pesquisas do autor nos censos do MEC, revelam e escondem os fatos:

[...] revelam um pequeno crescimento de matrículas na educação infantil municipal de 1998 a 2002; escondem um aumento maior de alunos nas escolas privadas, formais e informais, de educação infantil. Esses anos, seguramente, aceleraram a privatização da educação infantil no País (MONLEVADE, 2004, p. 160).

Segundo Vicente Rodriguez (2001), o FUNDEF introduziu uma fratura entre os diferentes níveis de Ensino Básico, definido pela LDB, gerando uma tensão no sistema educacional, pois os municípios que concentravam suas atividades na

Educação Infantil, instalando sistemas municipais de alta qualidade (com suporte educacional e pedagógico, atendimento em período integral, saúde, alimentação e outros benefícios) com um gasto elevado em torno de vinte e cinco por cento da receita de impostos do orçamento das secretarias municipais, perderam parte dos recursos que foram alocados no Ensino Fundamental. Todos os níveis de ensino deveriam ser planejados e articulados no seu crescimento, de forma integrada, pelo sistema público.

A este respeito, observa-se que o Ministério da Educação presta assistência financeira a municípios que contam, entretanto, com recursos bastante limitados. Esses recursos financiam ações de capacitação de professores e aquisição de material didático para os alunos, atendendo apenas alguns municípios com menores *índices de desenvolvimento humano*, beneficiando somente as pré-escolas municipais, não incluindo as creches.

No tocante ao setor Assistência Social, este destina recursos financeiros para as instituições de Educação Infantil públicas ou conveniadas com o setor público para o atendimento de crianças de famílias pobres, com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. O repasse de recursos da União é feito pelo Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais da área, mensalmente, para atendimento em tempo integral (cerca de oito horas) e tempo parcial (quatro horas diárias).

Cabe assinalar que o debate entre educação e assistência ocorre num momento histórico complexo na Educação Infantil: de um lado, a busca de regulamentação sob a responsabilidade do sistema educacional; de outro, a reintrodução da concepção de modelos assistenciais *informais* ou *alternativos*, sob a orientação da assistência social, passando, aparentemente, a política da Educação Infantil a ser subsidiária da política de *Desenvolvimento Infantil da Criança*. Enquanto nos municípios ocorre um maior concernimento das instâncias educativas com a Educação Infantil, no âmbito federal há um fortalecimento da assistência social (ROSEMBERG, 2002a).

Neste sentido, o Ministério da Previdência e Assistência Social, com a edição das Portarias n. 2.854/00 e 2.874/00, buscou compor novas ações dirigidas às crianças de zero a seis anos e ressuscitou os *modelos alternativos*: creche volante,



brinquedotecas, atendimento domiciliar e ações socioeducativas de apoio às famílias. Martins (2004) alerta para que o orçamento destinado às crianças menores de sete anos tem um importante peso dentro do conjunto dos serviços assistenciais de caráter continuado do Ministério da Previdência e Assistência Social, inclusive o estabelecimento de um novo *per capita* para o atendimento das modalidades citadas nas portarias.

O Governo Federal, por exemplo, no período de 2000-2003, não contemplou a Educação Infantil com um programa específico, mas concebeu um programa multissetorial com ações da assistência social e da educação, dando maior ênfase às ações de cunho assistencial. O objetivo do programa *Atenção à Criança* era assegurar o atendimento a crianças de zero a seis anos em creches, pré-escolas ou outras alternativas comunitárias, sob a gerência da Secretaria de Assistência Social, e alocar oitenta e cinco por cento das dotações orçamentárias para creches e outras alternativas comunitárias, que utilizavam recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social; e cinco por cento para as ações sob a responsabilidade do Ministério da Educação destinados apenas às pré-escolas. Maria Martha Cassiolato (2004) pontua que este programa caracteriza-se como um serviço assistencial de duração continuada, executado de forma descentralizada pelos municípios, estados e pelas instituições com eles conveniados, os quais recebem assistência financeira da União na forma de um valor monetário fixo por criança atendida.

Além disso, conforme observa Angela Barreto (2003), a ação de apoio financeiro da União ao atendimento em creches vivencia atualmente um momento delicado na administração pública federal e, conseqüentemente, nas demais esferas do governo, em razão da ainda precária articulação entre setores de assistência social e de educação, observando embates entre as duas áreas sobre gestão e financiamento das ações. O Brasil passa, portanto, por um momento de indefinição quanto à política de Educação Infantil, pois, apesar de reconhecidas pela LDB como primeira etapa da Educação Básica, as creches e pré-escolas não contam com recursos suficientes no orçamento do Ministério da Educação; a instância de âmbito federal que possui recursos financeiros para o atendimento continua sendo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cassiolato (2004) salienta que programas multissetoriais que compreendem ações desenvolvidas em ministérios

distintos do tipo proposto para a Educação Infantil, enfrentam o desafio de equacionar deficiências de gestão devido à inexistência de esquemas de coordenação intersetorial consolidados, impedindo a convergência e a sinergia das ações implementadas em unidades separadas da administração pública federal.

Parece-nos importante resgatar outro marco legal da política de Educação Infantil: o *Plano Nacional de Educação* (PNE), instituído através da Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Esse plano estabelece diretrizes, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a educação, por um período de dez anos. As vinte e seis metas/objetivos para a Educação Infantil tratam: da ampliação da oferta de creches e pré-escolas; da elaboração de padrões mínimos de qualidade de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições coletivas de Educação Infantil públicas e privadas; da autorização de funcionamento dessas instituições; da formação dos profissionais da área em universidades, institutos superiores de educação e organizações não-governamentais; do estabelecimento de programas de orientação e apoio aos pais com filhos menores de três anos; da implantação de conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade local; da garantia da alimentação escolar para crianças atendidas em estabelecimentos públicos e conveniados; do fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias; do estabelecimento de padrões de qualidade como referência para a supervisão, o controle, a avaliação e o aperfeiçoamento da Educação Infantil, entre outros aspectos.

O *Plano Nacional de Educação* definiu algumas metas de principal impacto para o financiamento da Educação Infantil, no entanto, segundo Pinto (2002, p. 122), o Executivo federal vetou “todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com ensino no Brasil”. E para que o país possa, de fato, cumprir as metas quantitativas e qualitativas fixadas no *Plano Nacional de Educação*, precisará ampliar os gastos públicos em educação destinando recursos equivalentes a dez por cento do PIB nos próximos dez anos.

Nesta fase de transição, a Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) do Ministério da Educação, iniciou o processo de elaboração dos documentos nacionais da política para a primeira etapa da Educação Básica com a criação em 2003 do Conselho de Políticas para a Educação Básica, em cumprimento aos

compromissos do governo com o *Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil*. Entre 2004 e 2005 foram realizados oito seminários pelo COEDI, nas diversas regiões brasileiras para a elaboração, publicação e distribuição do documento *Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação* (BRASIL, 2005), contendo as diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área. Foram encomendados dois documentos preliminares (BRASIL, 2004), em fase de discussão a acabamento, para o Grupo Ambiente Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro sobre *Padrões de infra-estrutura para o espaço físico destinado à educação infantil* e para Maria Lúcia Machado e Maria Malta Campos, da Fundação Carlos Chagas, sobre *Parâmetros de qualidade para a educação infantil*.

Apesar dos avanços significativos no processo de democratização e, conseqüentemente, de reconhecimento de direitos sociais na trajetória histórica das políticas e do financiamento público da Educação Infantil, seguimos com grandes dificuldades, distantes de atingir patamares adequados às reais necessidades de nossa realidade, conforme retratados por Faria (2005, p. 1028):

Da possibilidade de exclusão das crianças de 0-3 anos no FUNDEB à possibilidade de extinção dos cursos de pedagogia e privatização da universidade pública, a educação infantil está de fato correndo sérios riscos e as crianças de 0 a 6 anos, que recentemente adquiriram o direito de ser educadas em creches e pré-escolas, vivem um momento instável de possível perda de direitos: as de 6 anos perdem a pré-escola e vão para a 1ª. série, as de 0 a 3 anos dependerão de o município ter ou não ter verba para creches, pois poderão estar fora do FUNDEB. Ademais, se a educação infantil se reduzir à educação das crianças de 4 e 5 anos, corre o risco de, nos moldes de hoje, ser antecipatória, comportando-se apenas como classe de alfabetização e/ou preparatória, comportando-se como pré-alfabetização mesmo o Plano Nacional de Educação tendo as extinguido.

Ao seguirmos as trilhas da política de financiamento público da Educação Infantil, procuramos resgatar brevemente o tratamento dispensado pelo Estado, especialmente pelas políticas sociais, quanto à responsabilidade na condução da política educacional, considerando o processo, por um lado transitório, e de outro, a intersectoralidade na responsabilidade do atendimento. É certo que desde a Constituição Federal de 1988 e a legislação complementar anteriormente citada buscou-se superar as visões filantrópicas, higienistas e assistencialistas da benesse, do favor, da não cidadania, do não direito, que predominou ao longo da história do

Brasil no atendimento aos direitos sociais das crianças pequenas, particularmente, das mais pobres. Nesta direção, precisamos reafirmar o compromisso ético, político, institucional e técnico que trilhe caminhos na concretização de uma efetiva política de Educação Infantil, recordando a afirmativa de Frigotto (2002) que, no processo dialético de conhecimento da realidade, o que importa não é o conhecimento pelo conhecimento, a crítica pela crítica, mas a crítica e o conhecimento crítico para uma prática que transforme a realidade anterior no plano histórico-social e do conhecimento.

Nas leituras realizadas para se conhecer as políticas de financiamento público da Educação Infantil no Brasil, tivemos o prazer de trilhar a esteira deixada pelo pensamento de pesquisadores, tanto da área de políticas de financiamento da educação e, especificamente, da Educação Infantil.

O quadro geral esboçado pelos dados disponíveis caracteriza-se por uma grande instabilidade e por sérios desencontros, ao longo da história do Brasil, na formulação, implementação, direção e gestão das políticas públicas de financiamento da educação. As análises sobre o impacto das políticas de financiamento implementadas pelo Estado revelam que, seus resultados têm sido pouco significativos junto às populações mais pobres, especialmente junto às crianças de zero a seis anos, que sofrem os efeitos mais adversos das distorções e dos desequilíbrios identificados nestas políticas.

Em nossas análises sobre as propostas de políticas públicas de financiamento constatamos que ainda há um paralelismo de projetos e propostas voltados para a infância, em especial à Educação Infantil. Desse modo, concordamos com Barreto (2003) sobre a necessidade de integrar as políticas de modo horizontal, articulando os diferentes setores governamentais responsáveis pelas crianças menores de sete anos. Além disso, a integração vertical entre as esferas federal, estadual e municipal deve ser assumida, já que a ausência de assistência financeira da União ao atendimento da Educação Infantil é um risco que as crianças pequenas, suas famílias e a sociedade não podem correr. Assim é fundamental a presença da União assumindo seu papel complementar e de articulação das políticas regionais.

Na perspectiva de José Luiz Guimarães (2002), é necessário que a sociedade civil se conscientize dos mecanismos de controle previstos na própria legislação que

criou a sistemática de financiamento para a educação, e fiscalize, cobre e denuncie, enquanto continua perseguindo o objetivo de participação e de gestão das políticas públicas de interesse coletivo.

Diante da encruzilhada projetada pelas discussões, consideradas científicas, da atualidade, não há como não lembrar de Davies (2004, p. 26), quando afirma que a questão central do financiamento da educação estatal “é a falta de vontade política dos governantes, da burocracia e das várias frações da classe dominante que representam, de oferecer uma educação estatal em quantidade e qualidade para todos os brasileiros”, possível somente numa sociedade regida pela lógica do atendimento das necessidades materiais e culturais de todos e não pela do capital. A qualidade desigual do ensino público é fator estrutural, entre outros, para a reprodução desigual das sociedades de classes e para a manutenção da dominação sobre as classes populares/exploradas.

Ainda, no tocante ao financiamento, observamos que o que falta é disposição por parte do governo para investir ou gastar com educação pública. O embate para que a Educação Básica seja um direito, incluindo a Educação Infantil, passa, entre outras questões, pela discussão e pelo acompanhamento das fontes de financiamento e das formas de sua utilização. Não basta retornar o crescimento econômico e aumentar a receita pública, sendo necessário inverter a lógica que tem guiado a política de financiamento da educação, ampliando a utilização dos fundos públicos, publicizando os serviços básicos e restringindo a participação privada no sistema de ensino, assim como (re)definindo o papel do Estado no sentido oposto àquele que vem ocorrendo desde os anos noventa. É importante alertar a sociedade e os diversos atores sociais sobre a necessidade de rearticulação da luta em defesa da escola pública, gratuita e de qualidade, pois enquanto faltam recursos para a educação, sobram para outros fins.

Rosemberg (2002b) afirma que, resta a nós, pesquisadores, profissionais, políticos, mães e pais, militantes da área, engajados em prol da Educação Infantil democrática e de qualidade, criar barreiras sólidas para impedir um novo retrocesso da Educação Infantil no Brasil.

Nesse caso, é preciso avançar na estruturação e implementação de políticas plurais que contemplem as diversidades culturais das crianças brasileiras e que sejam

orientadas por práticas transformadoras, na direção da construção de um novo espaço público que poderá forjar a cidadania emancipatória.

Para isto, se faz imprescindível pesquisar, conhecer, estudar, analisar e compreender o cenário brasileiro que se delineia em torno das políticas públicas de Educação Infantil subsidiadas por Organizações Internacionais, especialmente o Banco Mundial, contribuindo na construção de uma reflexão e de uma ação política.

No próximo capítulo buscaremos refletir, pensar e analisar as orientações conceituais e políticas do Banco Mundial para a Educação Infantil no Brasil e identificar os projetos existentes para sua implementação, a partir dos anos noventa.

### **CAPÍTULO 3**

## **O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA**

*A primeira infância é a melhor 'janela de oportunidades' de uma pessoa, de uma comunidade, de um país. Da gestação ao*

*sexto ano de vida, as crianças descobrem e inventam seus mundos. Os espaços de educação infantil, formais e não formais, são portanto lugares essenciais para que essa descoberta aconteça de maneira segura e estimulante. Com a participação de suas famílias, dos educadores e o apoio dos gestores municipais, a educação de crianças de 0 a 6 anos deve ser uma prioridade nos municípios. E mais, deve ser vista como investimento e nunca como um gasto porque hoje conhecemos os enormes impactos desse investimento em cada uma das crianças, e nas políticas públicas.*

*Banco Mundial*

Numa análise sobre o desenvolvimento da organização do trabalho e a institucionalização da educação no modo capitalista de produção, Enguita (1989) resgata a história de como a transformação do trabalho pré-capitalista em trabalho assalariado foi significativo para o surgimento da escola enquanto formadora de recursos humanos para o mercado de trabalho. O autor citado, com base numa análise das relações históricas entre trabalho e educação demonstra como o artesão foi sendo expropriado do conhecimento sobre o processo de produção, submetendo-se a um trabalho parcelado e alienado, que vai encontrar na escola uma aliada. Até a Idade Média, na Europa, por exemplo, o artesão controlava não só o tempo, mas o processo e meios de trabalho, sendo que a aprendizagem, o domínio do conhecimento e das habilidades para o desempenho das atividades davam-se na família, em grupos sociais ou na comunidade. O treinamento para o labor ocorria nas oficinas artesanais organizadas em corporações de ofícios. Neste período foi instituído para as crianças pobres e para os adultos mendigos o internamento em casa de trabalho ou orfanatos.

Entretanto, foi o desenvolvimento das manufaturas que converteu definitivamente as crianças na guloseima mais cobiçada pelos industriais: diretamente, como mão-de-obra barata, e indiretamente, como futura mão-de-obra necessitada de disciplina. O momento culminante dos orfanatos e, em geral, do internamento e disciplinamento das crianças em casas de trabalho e outros estabelecimentos similares foi o século XVIII (ENGUITA, 1989, p. 109).

Neste contexto, observamos que desde o século XVIII esperava-se *adestrar a futura mão-de-obra* fabril, sugerindo que as crianças pobres deveriam ser *treinadas* em diferentes instituições, o que significava serem submetidas a muitas horas de trabalho e algumas de instrução. Quando as crianças tivessem quatro anos, deveriam

ser enviadas a uma casa de trabalho e, ali, ensinadas a ler por duas horas ao dia e mantidas ocupadas em qualquer manufatura nas dez horas restantes. O essencial não era a criança realizar um trabalho útil com vistas a sua manutenção, mas educá-la na disciplina e nos hábitos necessários para trabalhar posteriormente.

Nesta linha de reflexão, é interessante atentarmos para que, sem dúvida, a transmissão de valores, de formas de conduta e de habilidades às populações infantis para a conservação e reprodução das classes sociais e das relações dominantes foi e continua sendo uma das funções do sistema educacional, requeridas pela atual forma societária, em todos os níveis de ensino desde a Educação Infantil. Este debate se mostra fundamental, quando se percebem as contraditórias posições em relação à infância brasileira, hoje afirmada em discursos como *criança cidadã*.

Em nossa pesquisa observamos que, no Brasil, durante toda a história da educação escolar e, especialmente, após o início do século XX, tem se manifestado o apelo à ampliação e à manutenção do ensino como forma de viabilizar a *formação do capital humano*, indispensável ao crescimento econômico e à modernização tecnológica. Nota-se que, é a partir daí que os poderes públicos vão demonstrar um certo grau de preocupação com a educação pública e particularmente, com seu financiamento.

Sem perder de vista este contexto, é oportuno ressaltar que, ao longo da história do Brasil podem ser encontrados elementos elucidativos da sua aproximação com as Organizações Internacionais, especialmente as instituições financeiras, guardiãs dos interesses do capital financeiro – como o Banco Mundial – , principalmente a partir da década de 1990, quando o capitalismo entrou em sua fase aguda de transnacionalização.

Ao observarmos a trajetória do Banco Mundial em suas políticas para o setor da educação, é perceptível a ampliação de suas funções técnicas e financeiras, assumindo um papel político e ideológico, mediante a formulação de políticas globais e setoriais, influenciando a agenda dos países credenciados para seu financiamento, inclusive o Brasil.

O projeto de construção de uma nova era não é fortuito, mas deliberado. O principal arquiteto e artífice deste empreendimento é o Banco Mundial. Combinando medidas de ajuste estrutural à decidida ação ideológica, esta



instituição se transformou no ministério da educação dos países periféricos, redesenhando as suas instituições e redefinindo o conteúdo educacional das mesmas, em consonância com a polarização da economia. Deste modo, a reforma educacional em curso no Brasil e na América Latina, sob a direção do Banco Mundial, está carregada de valores apologéticos ao mercado, hipertrofiando a escola elementar e o 'treinamento' da mão-de-obra em detrimento dos demais níveis, em prejuízo dos conceitos de escola unitária e politécnica (LEHER, 1998, p. 5).

Mediante as pesquisas de Arruda (2000), De Tommasi (2000), Fonseca (1995, 1997, 1998a, 1998b, 2000), Leher (1998), Silva (1999, 2000, 2002) e Soares (2000) pudemos conhecer e analisar as políticas para a educação pública procedentes do Banco Mundial nas últimas décadas, que estão sendo incorporadas gradualmente na sociedade brasileira. Assim, pudemos também observar a longevidade histórica da intervenção do Banco na formulação, implementação e monitoramento das políticas educacionais com a participação e o consentimento da equipe brasileira.

Apresentamos no referido capítulo uma reflexão sobre as orientações conceituais e políticas presentes nos *Documentos Setoriais de Educação de 1995 e 2000* e em outros documentos do Banco Mundial (1998, 2000b, 2002a, 2002b, 2004b) para a Educação Infantil pública e identificamos os projetos e programas existentes para sua implementação no Brasil a partir dos anos noventa. Discutimos também, a intervenção política e ideológica na Educação Infantil brasileira, de acordo com as pesquisas de Campos (1997), Coraggio (2000), Cruz (2004), Cunha (2002), Lauglo (1997), Penn (2002), Ramon (2003), Real (2004), Rosemberg (2002a, 2002b), Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002), Torres (2000), Vieira (2001) a partir do momento em que o Banco Mundial passa a investir nesta área, parte do seu financiamento.

### **3.1 A importância do desenvolvimento da criança: o futuro ancorado na primeira infância**

A análise dos *Documentos Setoriais de Educação* do Banco Mundial (2000a, p. 24) mostra que a partir dos anos noventa, para o Banco “El desarrollo del niño en la primera infancia es una esfera de financiamiento relativamente nueva, pero que cada vez adquiere más importancia”.

Apesar da importância concedida a educação elementar, o Banco referencia no seu quarto documento *Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial* (1995), a relevância da adoção de programas integrados dirigidos à primeira infância, tendo como base de sustentação teórica das políticas de educação infantil a mesma dos demais níveis de ensino: a *teoria do capital humano*, que busca a reprodução e a acumulação do capital, em contraposição ao desenvolvimento humano e social da primeira infância.

O desenvolvimento inicial da criança (DIC) é um poderoso investimento no futuro, tanto em termos sociais quanto econômicos. Estimular o desenvolvimento das crianças e ajudá-las a realizar todo o seu potencial beneficia não só as crianças e sua família, mas também a sociedade e toda a comunidade global. As crianças bem desenvolvidas se tornam adultos bem-sucedidos e produtivos, que são mais capazes de contribuir para a economia do país e instigar um ciclo de efeitos positivos, ao se tornarem pais (e avós) da próxima geração (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 59).

Neste contexto, em abril de 1996, o Banco organizou uma conferência global sobre *Desenvolvimento Inicial da Criança: Investindo no Futuro*, em Atlanta, Geórgia. Participaram representantes de governos, organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, entidades multilaterais e bilaterais. A conferência reafirmou a importância da promoção de um compromisso mundial com os direitos da criança e com a satisfação de suas necessidades de desenvolvimento. Definiram uma lista de *necessidades básicas para o crescimento da criança*, reconhecendo a importância e o efeito sinérgico de um desenvolvimento físico, cognitivo e emocional sadio.

Para uma criança, a capacidade de pensar, formar relações e realizar todo seu potencial está diretamente relacionada com o efeito sinérgico da boa saúde, boa nutrição, estímulo apropriado e interação com outras pessoas. Um grande volume de pesquisa demonstra a importância do desenvolvimento inicial do cérebro e a necessidade de boa saúde e nutrição. Esses insumos formam a base de um sadio desenvolvimento cognitivo e emocional que se traduz em retorno econômico tangível. As pesquisas sobre projetos de DIC demonstram que as crianças que participam de programas bem elaborados tendem a ser mais bem-sucedidas na escola, são mais competentes social e emocionalmente e mostram maior desenvolvimento

verbal e intelectual durante a infância do que as que não participam desses programas (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 7).

Cabe ressaltar que o Banco apresentou suas propostas de educação da primeira infância partindo de justificativas econômicas e científicas denominando-as *Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância (Early Child Care and Development-ECCD)* e *Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI)* ou *Desenvolvimento Inicial da Criança (DIC)*. Este é tido como um campo relativamente novo de pesquisas para o Banco Mundial, sendo que:

Um amplo corpo de pesquisa demonstra que os programas de DIC beneficiam a criança, a família e as comunidades. Reduzindo as taxas de desistência escolar, aumentando a produtividade e obtendo níveis mais altos de funcionamento social e emocional, os programas de DIC são um meio econômico de fortalecer a sociedade, assegurando que cada indivíduo realize seu potencial (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 17).

Como podemos observar, as *justificativas econômicas* para o investimento na educação da primeira infância pautam-se na premissa de que é importante investir desde o nascimento no desenvolvimento infantil para que, na fase adulta, elas possam inserir-se no mercado de trabalho e produzir satisfatoriamente, reduzindo gastos financeiros futuros com educação e saúde. Portanto, investir na primeira infância, na perspectiva econômica do Banco, seria investir no *capital humano do futuro*, pois

[...] assegurar um desenvolvimento infantil sadio é um investimento na futura força de trabalho de um país e na sua capacidade de progredir economicamente e como sociedade.

Assim, os benefícios do DIC promovem maior equidade social, aumentam a eficácia de outros investimentos e atendem às necessidades das mães enquanto ajudam seus filhos. Os programas integrados para crianças podem modificar os efeitos de desigualdades socioeconômicas e entre sexos, que são algumas das causas mais arraigadas da pobreza (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 7).

Helen Penn (2002) critica as fontes científicas usadas pelo Banco Mundial para apoiar seu discurso sobre o desenvolvimento humano, pontuando que as justificativas são afirmativas baseadas em dados exclusivamente norte-americanos e indevidamente generalizados, comprometendo a fidedignidade destes. Neste contexto,

a autora questiona: Que conceito de primeira infância subsidia as políticas orientadas pelo Banco?

O modelo de desenvolvimento humano utilizado para promover o ECD (Early Child Care and Development) – Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância – reflete o modelo de desenvolvimento econômico. A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade (IDS, 2000). As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o ‘capital humano do futuro’ (PENN, 2002, p. 12-13).

A *justificativa científica* parte de pesquisas médicas realizadas nos Estados Unidos, baseadas nas neurociências, que demonstraram que “o período mais rápido de desenvolvimento do cérebro ocorre nos primeiros anos de vida e que as experiências da infância têm efeito duradouro sobre a futura capacidade de aprendizagem do indivíduo” (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 9). O Banco apropriou-se do discurso segundo o qual o investimento no desenvolvimento inicial da criança abre *janelas de oportunidades*, que são os *períodos cruciais* de desenvolvimento infantil, entre o período pré-natal e os seis anos de idade, quando se estabelece a capacidade de funcionamento físico, emocional, social e cognitivo (verbal e espacial). Se essas oportunidades forem perdidas, isto é, não receberem os estímulos apropriados durante os *períodos cruciais*, dificilmente, embora não impossível, possam futuramente se reativar por si mesmas.

Para o Banco Mundial, conforme esclarece Penn (2002), o que define a primeira infância é a *capacidade cerebral*, baseado na suposição de que as crianças pequenas passam pelos mesmos estágios de desenvolvimento nas mesmas idades, tanto nas regiões distantes do Nepal como em Chicago. A *cultura* produziria apenas pequenas variações pois, os estágios de desenvolvimento e as práticas associadas são semelhantes em toda parte, devendo ser propostas por programadores esclarecidos práticas adequadas ao desenvolvimento da primeira infância.

A infância é o período de mais rápido desenvolvimento na vida humana. Embora cada criança tenha um ritmo próprio de desenvolvimento, todas as crianças passam por uma seqüência de crescimento e mudança física, cognitiva e emocional. A abordagem do Desenvolvimento Inicial da Criança baseia-se no fato comprovado que as crianças respondem melhor quando as pessoas que cuidam delas utilizam técnicas específicas destinadas a incentivar e estimular o progresso para o próximo nível de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1998. p. 3).

Quanto às etapas do desenvolvimento infantil, o Banco Mundial orienta:

Cada criança é uma pessoa singular, com um temperamento, estilo de aprendizagem, antecedentes familiares e padrão de crescimento específicos. Contudo, há seqüências universais e previsíveis de crescimento e mudança que ocorrem durante os primeiros nove anos de vida. À medida que se desenvolve, a criança necessita de diferentes tipos de estímulo e interação para exercitar suas aptidões e desenvolver aptidões novas. Em qualquer idade, o essencial é satisfazer as necessidades básicas de saúde e nutrição (BANCO MUNDIAL, 1998. p. 4).

Na visão do Banco, o investimento em *Programas de Desenvolvimento Inicial da Criança* (DIC) propicia inúmeros benefícios como: a promoção do desenvolvimento sadio do cérebro, influenciando sobre a futura capacidade de aprendizagem da criança; maior inteligência; melhor nutrição e saúde; aumento das chances de sobrevivência infantil; aumento do índice de matrículas escolares; preparação da criança para a escola, melhorando seu desempenho e reduzindo a necessidade de repetência; atendimento às necessidades das mães enquanto ajudam seus filhos; liberação da mão de obra feminina (mãe trabalhadora); liberação das irmãs mais velhas da tarefa de cuidar dos mais novos, podendo voltar à escola; auxílio aos pobres e desfavorecidos; maior equidade social (BANCO MUNDIAL, 1998; YOUNG, 1996).

Uma das medidas orientadas para melhorar a educação foi o investimento em programas pré-escolares.

Los programas que centran la atención en el desarrollo físico, cognoscitivo y emocional de los niños pequeños aumentan la probabilidad de que se matriculen posteriormente en la escuela, mejoran su rendimiento en la escuela y reportan beneficios más amplios para el individuo y la sociedad. Los datos obtenidos de investigaciones realizadas en Brasil, Estados Unidos, India, Perú y Turquía demuestran que las intervenciones

preescolares pueden aumentar la preparación para la escuela y reducir las deserciones y repeticiones (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 53).

A *Conferência Mundial de Educação para Todos*, em Jomtien, Tailândia, em 1990, propôs *uma visão ampliada de educação básica*, iniciando-se com o nascimento e estendendo-se pela vida toda, incluindo igualmente crianças, jovens e adultos, não se limitando à educação escolar nem à escola de ensino fundamental, nem a um determinado número de anos ou níveis de estudo, mas definida por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada ser humano. No entanto, nas propostas do Banco Mundial, que foi uma das agências patrocinadoras e organizadoras do evento, a educação básica refere-se à educação primária e secundária, centrada no ensino formal e na educação das crianças, sendo que as propostas de políticas educativas movimentam-se dentro dos limites das políticas escolares. Nesta perspectiva, Torres (2000) alerta-nos sobre a visão de educação infantil do Banco Mundial.

Enquanto na ‘visão ampliada’ da educação básica proposta em Jomtien o desenvolvimento infantil e a educação pré-escolar (0-6 anos) eram vistas como parte e por sua vez alicerces da referida educação básica, na concepção do BM, desenvolvimento infantil e educação inicial constituem um apêndice e uma prolongação antecipada da escolarização, uma estratégia preventiva ao fracasso escolar (mais do que habilitadora do êxito escolar) e, nessa medida, efetiva em termos de custo (economizando recursos que, de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar). Sua necessidade e lógica definem-se no governo central a partir de sua incidência sobre a escola e sobre o futuro rendimento escolar dos alunos. Em outras palavras, tudo o que a criança é, aprende e sabe antes de entrar na escola aparece como educação pré-escolar, como uma educação cujo objetivo é preparar a criança (particularmente a criança proveniente de setores pobres) para ir à escola e melhor se adaptar a ela. A qualidade e a eficácia da educação pré-escolar mede-se, então, em função do desempenho e do rendimento posteriores das crianças na escola (TORRES, 2000, p. 175).

Para Torres (2000), a visão do Banco não é somente um retrocesso em relação às orientações de Jomtien, mas também, uma negação da teoria e das experiências mais avançadas no campo do desenvolvimento e da educação infantil.

Atentando-se para a continuidade das políticas, estratégias, programas e reformas prescritas desde 1971, o Banco Mundial publicou em 2000, o quinto documento de política *Estrategia sectorial de educación*, no qual descreveu as

prioridades e os programas mundiais para auxiliar os países a alcançarem os objetivos internacionais de educação e melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem.

Para alcançar a prioridade estratégica mundial de desenvolvimento da criança desde a primeira infância, o Banco propõe investir em programas que resolvam as deficiências de aprendizagem das crianças e de êxito escolar.

Los problemas que sufren los niños pobres en sus primeros años, como desarrollo físico y mental deficiente y la falta de preparación para la escuela, son precursores del redimiento académico insuficiente, las tasas de abandono elevada, el analfabetismo funcional, la poca productividad en la fuerza de trabajo, e incluso la delincuencia y la dependencia de la sociedad. Programas para resolver estas importantes deficiencias son fundamentales para el aprendizaje de los niños y su éxito en la vida. El desarrollo del niño en la primera infancia – que comporta una combinación de elementos de distintos sectores como la enseñanza preescolar, la nutrición y la atención básica de la salud, en los que intervienen los niños y sus padres y otros encargados de su cuidado – tiene un papel fundamental en la interrupción de los ciclos intergeneracionales de inequidad y en la mejora del rendimiento educativo, siempre que vaya seguido por intervenciones que se mantengan después de los primeros años (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 34).

O Banco Mundial vem financiando dois tipos de projetos de desenvolvimento inicial da criança: *projetos autônomos* e *projetos do setor social com componentes de desenvolvimento infantil*. Estes projetos incluem diversas modalidades de programas formais e informais, com diferentes objetivos, denominações e maneiras de serem implementados, adaptados ao contexto dos países clientes. Neste sentido, o Banco esclarece que:

Os projetos de DIC atendem às necessidades das crianças no contexto das necessidades e recursos de suas comunidades. Como as diferenças culturais e econômicas impossibilitam a aplicação de uma só abordagem ao desenvolvimento inicial da criança, é importante identificar uma série de modelos eficazes em vez de enfatizar um só modelo de programa. A prioridade da comunidade deve ser a prestação de cuidado infantil para que as mães possam trabalhar, sugerindo a necessidade de prestar serviços diretamente às crianças, em condições formais ou informais. Outra comunidade talvez já tenha resolvido essa questão ou não tenha necessidade de creche, mas precisa melhorar o desenvolvimento na infância, sugerindo o uso de um programa de educação dos pais ou professores (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 33).

Desde os anos noventa, o Banco Mundial (1998, p. 86) vem financiando em vários países diversas modalidades de programas formais e informais, presentes nos

*projetos autônomos de desenvolvimento inicial da criança. Dentre estes poderemos citar: na Bolívia: Desenvolvimento infantil integrado (1993-1999); na Colômbia: Atenção e Nutrição Infantil (1990-1995); na Índia: Desenvolvimento Infantil Integrado I (1991-1995), Desenvolvimento Infantil Integrado II (1993-1999), Segundo Projeto Tamil Nadu (1990-1998); no Quênia: Desenvolvimento Inicial da Criança (1997-2001); no México: Educação Inicial (1993-1997) e na Nigéria: Comunicações (1993-1997).*

O Banco Mundial também financiou programas formais e informais de desenvolvimento infantil componentes de outros projetos sociais (1998, p. 86) em diversos países como: na Argentina: *Saúde e Nutrição Materno-infantil (1994-1998)*; no Brasil: *Desenvolvimento Municipal no Paraná (1989-1995), Desenvolvimento Municipal no Rio Grande do Sul (1990-1995), Inovação no Ensino Básico (1991-1998)*; no Cazaquistão: *Proteção Social (1995-1999)*; no Chile: *Educação Primária (1992-1998)*; em El Salvador: *Educação Básica (1996-2001), Reabilitação Social (1991-1996)*; no Equador: *Fundo de Investimento Social (1994-1999), Primeiro Projeto de Desenvolvimento Social (1992-2000)*; na Guiana: *Saúde, Nutrição e Saneamento (1992-1996)*; no Marrocos: *Educação SPI (1996-2004)*; na Nicarágua: *Educação Básica (1995-2000)*; no Panamá: *Setor de Educação (1996-2002)*; no Paraguai: *Saúde Materna e Desenvolvimento Infantil (1997-2003)*; em Trindad e Tobago: *Educação Básica (1996-2003)*; no Uruguai: *Melhoria da Qualidade da Educação Básica (1994-2000)* e na Venezuela: *Desenvolvimento Social (1991-1997)*.

Como podemos constatar, a elaboração de um projeto de empréstimo geralmente se concentra numa das abordagens: *prestação de serviços às crianças, formação de professores, educação de pais, e educação através dos meios de comunicação*. A intervenção do tipo *prestação de serviços às crianças* atua com programas de *satisfação das necessidades de educação, saúde e nutrição* das crianças de maneira integrada – Programas *Head Start* e *Atenção Materno-Infantil*, dos Estados Unidos; *Centros Comunitários Salvam Crianças*, na Índia; *Racionalização do Sistema de Jardins-de-Infância*, no Cazaquistão; *Planejamento para Satisfazer as Necessidades das Crianças*, nas Filipinas –; e em *intervenções de saúde* para a prevenção de doenças e o controle ativo da doença quando esta ocorre, em parceria



com a OMS e a UNICEF – *Atenção de Saúde Preventiva; Tratamento Integrado da Criança Enferma*, nos países em desenvolvimento.

A intervenção *formação de professores* é tida pelo Banco como “a base sobre a qual repousa a qualidade das técnicas de DIC e que o estabelecimento de um treinamento eficaz deve ser um objetivo primordial de qualquer programa de enriquecimento pré-escolar” (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 42). Alguns Programas foram selecionados como por exemplo: Trindade e Tobago: *Projeto de Educação Básica*; Europa Oriental e Rússia: *Programa de Desenvolvimento Infantil Soros*; e Quênia: *Projeto Piloto de Desenvolvimento na Infância*. No entanto, na mesma publicação, com o intuito de manter os custos dos programas em um nível baixo, a orientação do Banco é contraditória à orientação anterior.

As pessoas que provêm atenção às crianças menores podem ser professores, funcionários de creches, mães ou outras mulheres da comunidade, com ou sem treinamento. Algumas recebem um salário; outras são consideradas voluntárias e recebem pequenos honorários. Contudo, não se pode esperar que os voluntários mostrem os mesmos padrões elevados dos funcionários, e muitos insatisfeitos com a falta de remuneração, acabam exigindo um salário (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 33).

Nas análises de Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002) sobre as políticas do Banco, as quais se pautam por um discurso da necessidade de *atender pobremente a pobreza*, uma das discrepâncias maiores diz respeito à formação das pessoas responsáveis pela educação da primeira infância.

As políticas fundamentadas em concepções compensatórias, geralmente propõem o uso de mão-de-obra barata, explorando o trabalho de mulheres de baixa escolaridade. Baseiam-se na suposição de que, por meio de suas ‘habilidades’, elas podem realizar a prática educacional com crianças pequenas, mesmo na ausência de formação prévia e com reduzida supervisão em serviço. Esse fato é ainda mais problemático quando se considera o segmento creche, uma vez que para o período de 0 a 3 anos ainda prevalecem formas de atendimento fragmentadas, pouco flexíveis e segregadas, refletindo uma cisão entre as ações de cuidar e educar, conforme aponta Haddad (1997). Além disso, nessa faixa etária, é ainda mais recente o desafio de educar/cuidar coletivamente de crianças, exigindo criatividade na superação, seja de antigos modelos, seja ao adotar novas formas de educar as crianças mais velhas (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p. 91).

Quanto à intervenção *educação de pais*, o Banco Mundial orienta que os *pais são os primeiros professores dos filhos* e o fortalecimento da capacidade das mães de estimular e incentivar seus filhos a aprender pode promover o êxito na vida adulta. Os programas informais de *Formação dos Primeiros Professores de Crianças*, em Israel, e *Trabalho de Educadores Comunitários com Pais*, no México, exemplificam a modalidade de atendimento do tipo mãe-crecheira, lares comunitários ou lares de cuidado diário. Rosemberg (2002b) alerta para que, apesar de as Organizações Internacionais e os estados nacionais apoiarem outros programas que visam a igualdade de oportunidades de gênero, estes tipos de programas do Banco

[...] criam, recriam e sustentam-se em subordinação de gênero: consideram que as mulheres são destinadas a permanecer em casa, cuidando de seus filhos ou dos filhos de outras mulheres, sem receberem formação e titulação profissional; que mulheres com escolaridade incompleta merecem ‘cursos para as mães’, com verbas da educação infantil e não uma formação completa como cidadãs no contexto da educação de jovens e adultos; que homens são seres inadequados para educar e cuidar de crianças (ROSEMBERG, 2002b, p. 58).

A intervenção *educação através dos meios de comunicação* tem como objetivo divulgar em grande escala, as estratégias de aprendizagem ativa, de maneira imediata, atrativa e precisa, podendo ser utilizadas em cursos de treinamento, centros de saúde e grupos de pais. Um exemplo é o Programa *Produzindo TV para Criança*, na Nigéria. Novamente, Rosemberg (2002b) destaca as insuficiências de alguns programas incompletos como o de educação de mães e os divulgados por TV.

É necessário assinalar que, nos países subdesenvolvidos em que foram implantados, geralmente esses programas não completam, mas substituem os programas completos. Ora, ambos programas não prevêem um componente importante para a socialização de crianças pequenas destacado pela literatura acadêmica, especialmente européia e norte-americana contemporânea: interações entre pares, inerentes aos programas institucionais (Dahlerg, Moss, Pence, 1999) e que, de acordo com conhecimentos atuais, parecem constituir um elemento essencial para o desenvolvimento e o bem-estar infantil (ROSEMBERG, 2002b, p. 58).

A equipe do Banco Mundial atuante na área de desenvolvimento da primeira infância estabeleceu como objetivo, no *Documento Setorial de Educação* (2000a), aumentar para quatorze o número de projetos autônomos e programar novos projetos

para Bangladesh, Brasil, China, Etiópia, Índia, Jamaica, México, Samoa, Túnisia e Yemen.

Para atingir os objetivos propostos, a equipe de técnicos e conselheiros do Banco Mundial se propõem a trabalhar em estreita colaboração com os governos, as organizações não-governamentais, os organismos de desenvolvimento bilaterais e multilaterais, os estudantes, as famílias, a comunidade, os professores, as fundações, as instituições filantrópicas e empresas privadas. Conforme salienta o Banco (2000a), a educação da primeira infância está quase completamente no setor privado e os principais provedores em todas as regiões são as organizações não-governamentais.

Las organizaciones no gubernamentales son pioneras desde hace tiempo en la esfera del desarrollo del niño en la primera infancia. La Federación de Salvación de Los Niños, por ejemplo, es una organización no gubernamental que ha trabajado con niños y familias en situaciones de riesgo desde 1932 y que actualmente tiene actividades en 40 países en todo el mundo. La Aga Khan Foundation trabaja en partes del Pakistán y con comunidades musulmanas de la costa de Kenya. Unos programas piloto que promovió la Fundación Bernard van Leer en Colombia se han ampliado hasta convertirse en un programa nacional de desarrollo del niño en la primera infancia cuyo objetivo es la cobertura universal. La Soros Foundation orienta una gran parte de sus recursos a la enseñanza preescolar en Europa oriental e Asia central, mientras que el Fondo Cristiano para la Infancia es muy activo en Asia oriental.

El Banco trabaja cada vez más en estrecha colaboración con estos y otros socios en el diseño y aplicación de proyectos particulares, así como en redes mundiales de intercambio de conocimientos (por ejemplo, el Grupo Consultivo sobre el desarrollo del niño en la primera infancia) (BANCO MUNDIAL, 2000a, p. 19).

A participação das organizações não-governamentais, que para o Banco, são as entidades privadas sem fins lucrativos que executam programas sociais, está prevista no componente de desenvolvimento da primeira infância, buscando beneficiar as chamadas *atividades alternativas* ou *programas informais* organizadas pela comunidade, como creches comunitárias e outros serviços educativos, selecionados pelas Secretarias de Educação, priorizando os municípios onde existam este tipo de instituição. Segundo De Tommasi (2000), são oferecidos apoio técnico, recursos financeiros para a melhoria de infra-estrutura, material didático e capacitação profissional para os professores. Estes projetos sociais seguem as orientações políticas do Banco sobre a necessidade de racionalizar os custos da

educação, retirando a responsabilidade do Estado e delegando à população a solução de seus problemas.

José Adelson da Cruz (2004) pontua que as relações entre ONGs e Estados faz com que a participação da sociedade civil aconteça em um campo minado, um campo denominado de relação perversa, com o crescente estreitamento das relações Estado e ONGs, o abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais, gerando uma situação de esvaziamento nas organizações sociais, com a autonomização política das ONGs. A ênfase dada à independência das ONGs, ao mesmo tempo que afasta o Estado da esfera social, aproxima a sociedade civil do mercado. Cruz (2004) analisando os procedimentos adotados pelas ONGs que acenam para a possibilidade de criar uma tecnoburocracia na esfera da sociedade civil, assinala:

A institucionalização dos diversos espaços e temáticas político-sociais com base no monopólio do saber, o condicionamento da publicização dos conflitos sociais a seu leque de serviços localizados e fragmentados resultam na redução das políticas públicas universais e na efetivação de ação focalizadas junto a grupos vulneráveis como materialidade das perversas relações entre ONGs, Estado e sociedade civil. Assim, a propalada democratização do setor público por meio do trabalho das ONGs, conselhos, companhias e associações de ajuda mútua tem criado uma aparência de participação democrática e logrado, inclusive, cooptar direções de movimentos sociais populares. A sociedade, nessa concepção, é apenas um conjunto de grupos de interesse desprovidos de sentido político e de qualquer identidade capaz de articular uma transformação global, pois os valores unificadores são os mesmos da empresa capitalista: flexibilização, competitividade etc (p. 164-165).

Os diferentes programas desenvolvidos tem sido pretensiosamente, de acordo com Cruz (2004), encampados pelo setor governamental, tendo como princípio a focalização de ações nos segmentos populacionais mais pobres. Os programas implementados são articulados com os ministérios da área social e desenvolvidos em parceria entre as três esferas do governo e a sociedade civil, apresentando como metas a redução da pobreza, a continuidade do ajuste fiscal e do crescimento econômico.

As *condicionalidades* impostas aos projetos de financiamento, como a participação da família e da comunidade, apoio à privatização, presença das

organizações não-governamentais, seguem as orientações do Banco sobre a necessidade de realizar políticas educacionais de baixo custo, inclusive de educação da primeira infância. Na leitura dos documentos do Banco percebem-se contradições em suas orientações políticas, especialmente quando se referem aos recursos financeiros, como nos trechos abaixo sobre a eficácia dos programas de desenvolvimento inicial da criança em função dos custos e a estimativa destes custos.

O impacto a longo prazo das intervenções na infância influencia enormemente a sua efetividade em função do custo. Calcula-se que o projeto pré-escolar High/Scope Perry tenha economizado US\$7,16 para cada dólar investido, devido a reduções nos gastos de educação primária e previdência social, combinadas com aumento da produtividade ao longo do tempo.

A participação em programas de DIC também reduz os custos porque: a) diminui as deficiências dos sistemas escolares ao reduzir as taxas de repetência e desistência [...]; b) diminui as perdas de trabalho ao assegurar que as crianças são bem cuidadas, eliminando uma preocupação e tornando menos necessário que os pais tirem licença do trabalho [...]; e c) diminui os custos de saúde, na medida em que uma boa atenção e educação envolvem medidas preventivas (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 27).

O documento pontua também a relação custo/benefício e a diferença entre um serviço de qualidade e um serviço deficiente.

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

Contudo, há fortes indicações de que os projetos de DIC são acessíveis e de que é mínima a diferença de custo entre um serviço de qualidade e um serviço deficiente. Segundo um estudo recente, somente um em cada sete centros dos EUA proporciona atendimento de qualidade que promove o desenvolvimento sadio e a aprendizagem, e quase metade das crianças nas 401 dependências observadas passa o dia em sala de qualidade abaixo do padrão mínimo. Como era de esperar, os estados com normas menos rigorosas apresentam mais creches e escolas de qualidade inferior. Mas o mesmo estudo constatou que um serviço de melhor qualidade custa, em média apenas 10% mais que um serviço medíocre. Estes resultados sugerem que um investimento modesto, combinado com uma regulamentação razoável, pode melhorar significativamente a eficácia das intervenções de assistência ao desenvolvimento inicial da criança (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 74).

Apesar de estudos longitudinais realizados nos Estados Unidos sobre os benefícios dos programas de desenvolvimento infantil proporcionarem um volume considerável de dados que confirmaram o impacto dos programas de qualidade, o documento prossegue, apresentando medidas para contenção dos custos.

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

- Focalizar os serviços em populações limitadas e desfavorecidas.
- Usar agentes comunitários treinados ou membros da família como professores ou provedores de atenção.
- Usar todos os recursos disponíveis (pessoas de todas as idades, instalações disponíveis, material reciclado).
- Usar infra-estrutura existente mediante a incorporação de elementos de DIC em programas de saúde, nutrição, desenvolvimento regional e educação de adultos.
- Usar os veículos de massa e todos os outros meios de comunicação (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 76).

Contudo, no mesmo documento, o Banco afirma que “essas medidas em geral não reduziram os custos tanto quanto se esperava, e em alguns casos comprometeram a qualidade” (1998, p. 76). Cabe, portanto, perguntar, quais resultados, diante dos objetivos delineados pelo próprio Banco, se esperam dos programas de baixo custo para o desenvolvimento inicial da criança com tais componentes de infra-estrutura, de instalação, de recursos humanos e pedagógicos que possam ir além de uma educação compensatória, para a submissão e a exclusão social. É importante, neste estudo, ressaltar a crítica de Rosemberg (2002), ao comparar a formalização e a institucionalização dos serviços desenvolvidos pelo Banco Mundial e a informalidade, a não institucionalização e a desregulamentação dos serviços de educação da primeira infância propostos por ele.

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

Não aceitariam, em seu trabalho, o que propõem para o trabalho da educadora na creche: os restos do consumo, a sucata. Os projetos e empréstimos são avaliados por técnicos ministeriais, pelo Congresso, instâncias altamente formalizadas e regulamentadas. O governo e o BM assinam contrato, com respaldo jurídico; o empréstimo, e seu pagamento, são objeto de regulamentação minuciosa, nem um pouco 'informal' ou 'alternativa', com taxas de juro estipuladas e demais componentes desse menu. O não institucional ou 'não formal' ocorre apenas na ponta da linha, na relação educadora/criança, no espaço improvisado, no material pedagógico inadequado, geralmente, em que se desenvolvem esses programas (ROSEMBERG, 2002b, p. 57-58).

Parece-nos significativo salientar que as orientações conceituais e políticas presentes nos *Documentos Setoriais de Educação de 1995 e 2000* e, no *Manual de desenvolvimento inicial da criança* (1998) nos possibilitam observar a adaptabilidade e a continuidade das políticas educacionais para a primeira infância, as quais seguem o eixo central das políticas e estratégias globais e setoriais do Banco Mundial.

É interessante atentarmos para que os documentos globais, setoriais e específicos do Brasil propõem e materializam as políticas de Educação Infantil formuladas, implementadas e monitoradas pelo Banco, presentes nos projetos financiados.

### **3.2 Políticas setoriais de educação do Banco Mundial e a Educação Infantil brasileira**

A região da América Latina e Caribe, apesar de seus recursos naturais abundantes e de rendas médias, é marcada por profunda desigualdade, pobreza e exclusão social. De acordo com os estudos do Banco Mundial sobre esta região, retratado no sumário executivo da publicação *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (2006), ao longo dos últimos cinquenta anos a desigualdade tem sido muito alta, gerando obstáculos dobrados para a redução da pobreza.

Las dos decepciones que se observan en los países de América Latina de un crecimiento económico relativamente débil, por una parte, y de la pobreza y desigualdade persistentes, por la otra, son de larga data y están estrechamente vinculadas. Que el aumento de los niveles de ingreso mitiga

la pobreza, y que el crecimiento económico puede ser más o menos eficaz para lograrlo, es un aspecto bien conocido por todos que há recibido considerable atención en la búsqueda de un crecimiento favorable a los pobres. Se há estudiado mucho menos el canal inverso – quizás la pobreza sea, en realidad, parte de la razón del desempeño bajo de una región en cuanto a su crecimiento, lo que crea círculos viciosos en los cuales el crecimiento bajo genera mayor pobreza y la mayor pobreza, a su vez, ocasiona un crecimiento bajo. En este informe se abordan formas de convertir este ciclo negativo en un círculo virtuoso de reducción de la pobreza, en el que los ataques de amplia base a la pobreza se traducen en un mayor crecimiento, que a su vez, reduce la pobreza (PERRY et al., 2006, p. 1).

O Relatório (2006) assinala ainda, que é necessário investir em políticas sociais coordenadas para reverter os círculos viciosos de pobreza em círculos virtuosos, nos quais a redução da pobreza e o crescimento elevado se reforcem mutuamente. O acesso das famílias pobres às políticas sociais é considerado um dos fatores essenciais para o aproveitamento das oportunidades de crescimento econômico. Dessa maneira, uma das estratégias integradas para o desenvolvimento econômico a longo prazo é o investimento em políticas educativas para a formação do *capital humano*. Isto requer, desta ótica, a tomada de medidas para corrigir as deficiências no desenvolvimento das crianças pobres desde a primeira infância, fortalecer a culminância dos estudos para obter um título acadêmico, aumentar a qualidade da educação para os pobres e melhorar a fluência do mercado de trabalho. As principais conseqüências concretas para as políticas de formação do *capital humano* são: oferecer atendimento às crianças em situação de risco para que tenham condições favoráveis de desenvolvimento desde os primeiros anos de vida; fortalecer as oportunidades de ascensão para os pobres na escala educacional; e aumentar o nível de retorno dos investimentos educativos para os pobres através de medidas fundamentadas para melhorar o rendimento escolar das crianças pobres.

Observamos que as prioridades dos empréstimos que o Banco concede à região visam reduzir a pobreza por meio de crescimento sustentável e equitativo, melhoria do clima de investimento e produtividade, redução da volatilidade econômica, ampliação do acesso a serviços, crédito e terra, e do fortalecimento da infra-estrutura, das instituições e da governança. O Brasil é um dos trinta países da região, clientes do Banco Mundial nos diversos setores financiados pelo BIRD.



Ao analisar as fases de atuação do Banco Mundial no Brasil, tomando como referência a evolução da distribuição setorial dos empréstimos para projetos de investimento, Gonzalez et al. (1990) observa que a formulação de políticas globais e setoriais torna transparentes tais políticas e influencia, com semelhante ênfase, a agenda dos países clientes, inclusive do Brasil. A intervenção sistemática do Banco nas políticas, estratégias, programas e reformas da educação pública foram construídos no transcorrer da história educacional brasileira, com o consentimento e a participação dos setores governamentais. A atuação do Banco no Brasil não obedeceu uma trajetória linear ao longo do tempo, pelo contrário, refletiu as inflexões da instituição desde o início de suas atividades até os dias atuais.

O Banco Mundial iniciou sua atuação no Brasil nos anos de 1949 a 1959, investindo em infra-estrutura econômica, financiando especialmente dez projetos de expansão do fornecimento de energia e três projetos para o setor de transportes. Na década de 1960, manteve a ênfase no setor energético, concedendo no final da década, os primeiros empréstimos para a agricultura e indústria. Neste período, o Banco financiou quatorze projetos, sendo onze de energia elétrica, um de transporte, um de agricultura e um no setor industrial.

Já nos anos setenta, consolidou-se a tendência à diversificação da alocação setorial dos recursos do Banco, merecendo destaque a inserção de projetos sociais, com ações dirigidas aos setores de educação, saúde, nutrição, desenvolvimento urbano, abastecimento de água e saneamento básico. Soares (2000) mostra que esta foi a época de melhores relações entre o governo brasileiro e o Banco, sendo que o Brasil tornou-se, nestes anos, o maior tomador de recursos do Banco Mundial. Durante o período de 1970 a 1979, foram assinados sessenta e quatro projetos, sendo vinte e três para investimentos em infra-estrutura econômica, dezenove para agricultura, oito para a indústria, dois para bancos de desenvolvimento e doze para a área social. No campo educacional, os três projetos assinados concentraram-se na formação profissional – treinamento agrícola e industrial – e na implementação da reforma educacional de 1971 que instituiu a compulsoriedade do ensino técnico-profissionalizante de segundo grau.

A reorientação política do Banco nas relações econômicas com os países em desenvolvimento, propôs uma redefinição da estratégia adotada para a obtenção do

crescimento econômico, em favor de projetos de natureza social, não se contrapondo à sua lógica global. Em decorrência da controvérsia suscitada entre os temas crescimento econômico e distribuição de renda, o investimento em projetos sociais apresentavam-se como solução para o desejado aumento de produtividade e de renda dos segmentos marginalizados da população. Sob esse clima, pontua Gonzalez et al.:

[...] ganhou evidência a teoria do capital humano, a qual atribuía às imperfeições na oferta de trabalho a razão para os desequilíbrios verificados no mercado de trabalho. Defendia-se, por conseguinte, a ampliação e melhoria dos atributos e qualificação individuais – via, por exemplo, ensino profissionalizante – enquanto formas de garantir a elevação dos níveis de emprego e renda (1990, p. 38).

A disseminação da *teoria do capital humano*, como panacéia das desigualdades econômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e entre indivíduos, segundo Frigotto (2003), foi rápida nos países em desenvolvimento, mediante as Organizações Internacionais e regionais, que representam a visão e os interesses do grande capital.

A idéia-chave de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a idéia de capital humano é uma ‘quantidade’ ou um grau de educação e de qualificação, tomando como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadora da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual (FRIGOTTO, 2003, p. 41).

Foi na crença nesta solução, ao largo das relações de poder na sociedade, que no Brasil, esta teoria foi alçada ao plano das teorias do desenvolvimento e da equalização social no contexto do milagre econômico. Para os representantes da escola econômica neoclássica, o país havia encontrado um caminho para o desenvolvimento e eliminação das desigualdades sociais, não pelo conflito de classes, mas pela equalização do acesso à escola e pelo investimento em educação (FRIGOTTO, 2003).

Nos anos oitenta, o Banco Mundial intensificou o movimento de desconcentração setorial dos empréstimos, contando com a presença marcante dos

programas setoriais nas áreas de agricultura, energia, transportes, indústria e desenvolvimento social. No setor educacional, observou-se um deslocamento na política do Banco: da atenção a projetos dirigidos ao ensino técnico, passou-se a enfatizar projetos de melhoria da qualidade do ensino de nível básico e adequação da estrutura física às necessidades de atendimento integrado. Com um total de oitenta e cinco projetos assinados no Brasil, nos anos de 1980 a 1989, o Banco atendeu a seguinte ordem de prioridades: “agricultura (30); setor social (26); setor de transportes (12); setor de energia (11); indústria (2); bancos de desenvolvimento (2); ciência e tecnologia (1); e gerenciamento do setor público (1)” (GONZALEZ et al., 1990, p. 33). Neste período, conforme ressalta Soares (2000), o Brasil manteve uma relação difícil com o Banco, cedendo e recuando parcialmente às suas pressões e às do FMI para adotar as políticas de ajuste estrutural, as quais se revelavam incompatíveis com a complexa estrutura econômica brasileira.

Durante os anos de 1990 e no início dos anos 2000, o *alívio da pobreza* foi o principal objetivo da assistência do Banco Mundial ao Brasil, estabelecido no documento *Estratégia de assistência ao país* de 1993 e reiterado nas *Estratégias* de 1995, 1997 e 2000. O Banco tornou-se mais seletivo e concentrou seus recursos em setores e regiões nos quais fosse mais forte seu impacto sobre o alívio da pobreza, privilegiando os setores sociais e o meio ambiente. Durante o período de 1990-2002 o Banco financiou e concluiu noventa e quatro projetos, representando compromissos de aproximadamente treze bilhões de dólares nas áreas: “agricultura (32); educação (9); energia (6); meio ambiente (6); finanças (2); saúde e nutrição (6); petróleo e gás (3); setor privado (1); administração do setor público (4); proteção social (3); transporte (10); desenvolvimento urbano (6); água e saneamento (6)” (BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 55).

Os setores de educação e saúde foram elevados à condição de *prioritários*, considerando-se sua capacidade de contribuir para o alívio da pobreza e para o crescimento. De acordo com o Banco (2004b, p. 6), a assistência à educação deveria estar “direcionada para o desenvolvimento do pré-escolar e do ensino fundamental, enquanto que a assistência à saúde deveria centrar-se no combate às doenças transmissíveis e na melhoria do acesso dos pobres aos serviços de saúde”. A participação na carteira total de educação, saúde e meio ambiente cresceu

substancialmente, de cerca de seis por cento nos anos oitenta para cerca de vinte e cinco por cento no período 1990-2002. O financiamento de projetos de infra-estrutura continuou, mas com algumas mudanças: o Banco apoiou os programas de descentralização e privatização, assistindo os Estados e municípios e encorajando a participação do setor privado em infra-estrutura.

É significativo frisar, conforme observa Soares (2000, p. 30), que no setor social, o Banco “vem dando ênfase especial à educação, vista não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas principalmente como fator essencial para a formação de ‘capital humano’ adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação”. Também as políticas de alívio da pobreza têm caráter instrumental, subordinando-se,

[...] ao objetivo de evitar a emergência de tensões sociais que possam comprometer a continuidade das reformas econômicas, e o próprio Banco Mundial admite o seu baixo desempenho no combate à pobreza. Por outro lado, a retórica do social convive lado a lado com as propostas de flexibilização do mercado de trabalho (com impacto direto na redução dos salários e dos direitos trabalhistas), de privatização do sistema previdenciário (que exclui parte significativa da população dos benefícios, já precários, oferecidos) e do ajuste (SOARES, 2000, p. 30).

Nota-se que, as reformas propostas pelo Banco não alteram o eixo central de suas políticas e estratégias, um dos responsáveis pela promoção do atual padrão de crescimento da desigualdade e da exclusão social. As orientações políticas continuam subordinadas à lógica econômica, tendo como objetivo apoiar as políticas macroeconômicas de ajustamento, calcadas no processo de desregulamentação e abertura econômica, iniciado nos anos oitenta, e aliadas à implementação de programas sociais focalizados na população mais pobre.

No período de 1990 a 1994, houve uma contração de empréstimos e uma mudança de financiamentos para os setores sociais e meio ambiente. Foram financiados no setor social cinco projetos para o Ensino Fundamental, um para a saúde e três para o meio ambiente. No período de 1995 a 1998 ocorreu a recuperação dos empréstimos, a consolidação da *Estratégia de assistência ao país* e o apoio inicial às reformas estruturais. O Banco lançou treze novos projetos direcionados para o alívio da pobreza rural. O novo projeto de educação foi o primeiro de um programa

de três projetos destinados a apoiar melhorias na administração escolar e na qualidade do ensino nas regiões pobres. Os projetos eram consistentes com a estratégia orientadora, “mas a ausência de assistência do Banco na área de nutrição e desenvolvimento da primeira infância foi decepcionante, já que as Estratégias do Banco vinham propondo um projeto nessa área desde início dos anos 90” (BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 10).

Durante o período de 1999 a 2002, os financiamentos expandiram, acompanhados por uma mudança na direção de empréstimos de ajuste com o intuito de apoiar a estabilização econômica e as reformas estruturais. Os empréstimos de ajuste foram acompanhados de empréstimos de assistência técnica para apoiar a implementação das reformas. O Banco iniciou quatro projetos de educação fundamental nas regiões pobres, incluindo uma maior preocupação com o treinamento de professores. De acordo com o Banco (2004b), o financiamento do setor educacional tornou-se um significativo componente da estratégia geral de assistência ao Brasil durante os anos noventa, retratados no aumento do número de projetos, valor dos mesmos e número de estudos analíticos realizados.

Enquanto que nos anos 80 houve apenas 5 projetos de educação, totalizando US\$ 239 milhões em compromissos e representando apenas 2% da carteira, após 1990 o Banco lançou 12 projetos de educação, no total de mais de US\$ 1,8 bilhões em compromissos, e representando mais de 11% da carteira. A maior atenção que vem sendo dada pelo Banco ao setor de educação está também refletida no esforço analítico: oito estudos tratando de questões específicas de educação e um material analítico adicional sobre levantamentos da pobreza e outros estudos relacionados (BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 89).

Mesmo havendo avanços no setor educacional, influência da transferência da Unidade de Gerenciamento de Projetos para Brasília em 1997 e contratação de especialistas em educação no escritório central, resultando em melhor desenho dos projetos e supervisão mais eficiente, o Banco Mundial questionou sua atuação na assistência à área de educação infantil, isto é, a atenção ao desenvolvimento da primeira infância.

Um aspecto decepcionante da assistência do Banco nas áreas de educação e saúde foi a ausência de um projeto destinado ao desenvolvimento na primeira infância e às questões nutricionais. Esses dois pontos foram examinados na Análise Econômica e Setorial (AES) do Banco, mas o programa não inclui sequer um projeto piloto, a despeito de ser conhecido o

impacto positivo da atenção ao desenvolvimento na primeira infância sobre os resultados educacionais, e do fato de que diversas Estratégias propuseram assistência nessa área. Um recente projeto de educação no Ceará abordou essa questão pela primeira vez, mas não com o foco e a intensidade que ela merece (BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 26).

No referido documento o Banco reafirma que, pela primeira vez, são realizadas ações de desenvolvimento do pré-escolar no *Projeto Escola Novo Milênio* no Ceará e elaborado um estudo analítico sobre o assunto, intitulado *Brasil-desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas* (2002a). No entanto, as recomendações para futura assistência do Banco são que este deve preparar estudos que enfoquem, especificamente, o desenvolvimento da primeira infância e que um projeto piloto sobre desenvolvimento e nutrição na primeira infância tem que ser considerado no futuro imediato, especialmente para a região Nordeste.

De acordo com o documento *Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo: estratégia de assistência ao país 2004-2007* (2003d) o apoio à educação teria prioridade e as melhorias na qualidade e nos resultados continuariam a ser direcionadas para o ensino fundamental, com crescente abrangência do ensino médio, desenvolvimento da primeira infância e ensino superior, conforme orientado no documento *Estratégia sectorial de educación* (2000a). O objetivo de longo prazo do Brasil de alcançar maior equidade incluía melhorias no conhecimento e na capacitação profissional, maior longevidade e saúde, bem como a eliminação progressiva da vulnerabilidade e da pobreza extrema. Um dos resultados de médio prazo que contribuiriam para alcançar estes objetivos seria o maior acesso e qualidade dos programas destinados à primeira infância, contribuindo para a criação novos modelos de desenvolvimento desta fase nos municípios. O Banco Mundial selecionou duas atividades a serem realizadas (elaboradas, aprovadas e implementadas no futuro), para apoiar suas contribuições: Projeto de Desenvolvimento da Primeira Infância para o Rio de Janeiro e Projeto Municipal de Desenvolvimento da Primeira Infância. Mediante o projeto piloto na cidade do Rio de Janeiro, o Banco poderia auxiliar na criação de um modelo educacional no nível local, com vistas a outros municípios: “se esse modelo for bem-sucedido, será ampliado e levado a outras cidades e integrado a um programa nacional (BANCO MUNDIAL, 2003d, p. 79).

A proposta de contribuir para novos modelos de desenvolvimento da primeira infância nos municípios e a afirmação de transformá-lo em modelo educacional, integrado a um programa nacional, nos possibilita observar a capacidade que o Banco Mundial tem para formular conceitos constituintes de seu pensamento e *orientar* os países clientes a adotarem suas políticas, estratégias e programas, com o objetivo de reordenamento político, organizacional, institucional e curricular da educação pública, inclusive da educação da primeira infância. Os documentos globais, setoriais e específicos dos países mutuários revelam a continuidade e adaptabilidade das políticas educacionais, em todos os níveis de ensino, incluindo a educação infantil, em fase de implantação desde os anos noventa, as quais seguem o eixo central das políticas e estratégias do Banco Mundial.

É significativo observarmos que, nos dois documentos de *Políticas Setoriais de Educação* (1995, 2000a) e nos documentos referentes ao Brasil (2002a, 2002b, 2003b, 2003c, 2003d, 2004b) o Banco Mundial afirma, com semelhante ênfase, a relevância e a necessidade de implementação de programas de desenvolvimento da primeira infância, em função destes serem um investimento no futuro, tanto em termos sociais como econômicos. Outros documentos do Banco (2001, 2005e, 2005d) também ressaltam a importância do investimento no desenvolvimento da primeira infância, baseado nas políticas e estratégias setoriais de educação, num norteamo homogêneo que configura os contextos diversos para a implementação destas políticas.

O documento *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (2006), analisa o desempenho econômico da América Latina e ressalta a necessidade de adotar políticas públicas coordenadas para reverter os círculos viciosos de pobreza, investindo em políticas educacionais e no aproveitamento das sinergias do processo de acumulação do *capital humano* ao longo do ciclo da vida, no qual, tanto as famílias, como a instituição escolar, desempenham um papel fundamental. Isto requer políticas de formação de *capital humano* como:

*Velar por que los niños en situación de riesgo tengan condiciones favorables en los primeros años de vida. Es necesario atender los efectos generadores de desigualdad que tienen las deficiencias en el desarrollo infantil temprano y las fallas en la crianza, sobre el logro educativo y los retornos de la educación en la edad adulta. Casi la mitad de los países de la*

región están rezagados en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio emanado de las Naciones Unidas, de haber reducido la desnutrición a la mitad en el año 2015. Debería prestarse más atención a la intervención en edades tempranas y a otras políticas que refuercen las capacidades de las familias para crear capital humano en los primeros años de vida (PERRY et al., 2006, p. 25; grifo dos autores).

O *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006: equidade e desenvolvimento* (2005e) analisa os efeitos adversos de oportunidades e força política desiguais sobre o desenvolvimento, e pontua que a ação pública tem um papel legítimo de tentar ampliar as oportunidades daqueles que se deparam com as opções mais limitadas.

Em muitos países em desenvolvimento, as ações do Estado para a prestação de serviços agravam-se – em vez de atenuar – as desigualdades entre os recém-nascidos. Um princípio básico é moldar a ação pública de modo que a aquisição de capacidades humanas não seja orientada pelas suas circunstâncias no nascimento, embora possa refletir as preferências, gostos e talentos das pessoas.

Como as diferenças de desenvolvimento cognitivo começam a ampliar-se precocemente, as iniciativas de desenvolvimento na primeira infância podem ser essenciais para oportunidades mais igualitárias. As evidências comprovam a idéia de que o investimento na primeira infância tem grande influência na saúde das crianças e em sua aptidão para o aprendizado, além de trazer importante retorno econômico na idade adulta – geralmente maior do que os investimentos em educação formal e treinamento (BANCO MUNDIAL, 2005e, p. 12).

No estudo setorial *Prioridades y estrategias para la educación* (1995) ao afirmar a importância dos programas integrados de saúde, nutrição e desenvolvimento físico, cognitivo e emocional dirigidos às crianças pequenas, o Banco pontua:

Debido a que los primeros años de vida son fundamentales para la formación y el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social, los programas integrados de salud, nutrición y estímulo de las facultades cognoscitivas al niño pequeño pueden permitir a los niños desfavorecidos comenzar la escuela en mejores condiciones. Los programas preescolares deben vigilar el estado de salud del niño además proporcionar distintos suplementos cuando se necesitan; determinan planes de estudio, actividades y materiales apropiados para la edad de los niños, orientados a estimular el desarrollo cognoscitivo; utilizar instalaciones seguras, limpias y bien iluminadas; seleccionar, capacitar, motivar, retener y supervisar al personal; tener una estructura que permita que cada niño reciba atención todos los días; y fomentar la participación de los padres y la comunidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 53).



Jon Lauglo (1997), ao analisar o documento acima citado, levanta várias críticas, entre elas:

[...] a cultura institucional do Banco é influenciada pelos princípios econômicos neoclássicos, princípios que definem o ser humano como um ator racional, que procura informação, mede custos e benefícios e que se engaja em relações de troca com outros, por meio dos mercados, a fim de maximizar preferências. Este modelo traduz-se facilmente em uma visão de educação que dá lugar de destaque ao conhecimento cognitivo, à informação. Preferências tendem a ser tratadas como um dado, que está fora do objetivo da análise. Educação social, moral e estética, que visa *formar* tais preferências, receberão pouca atenção. A ênfase do documento em um núcleo curricular sem sentido, composto de linguagem, matemática, ciência e 'comunicação', enquadra-se em tal modelo racionalista de ser humano (LAUGLO, 1997, p. 30; grifo do autor).

Nota-se que as concepções e bases conceituais do Banco Mundial sobre a política educacional e social é influenciada pela *teoria do capital humano*, conforme mencionado ao longo da análise por nós delineada em nossa pesquisa. O Banco vê a educação, segundo Lauglo (1997), como:

[...] um investimento na futura produtividade do trabalho, tanto para a sociedade quanto para o indivíduo que procura educação. Os retornos a esse investimento são medidos por fluxos de ganhos durante a vida dos indivíduos, descontando-se o presente valor investido. Conhecimento e habilidades são resultados cruciais da educação, mesmo que características menos observáveis e não-cognitivas, tais como iniciativa, autonomia e hábitos de trabalho pesado, possam também ser considerados fatores que afetam a produtividade do trabalho. E há efeitos sociais ou externos que são percebidos como benéficos para a produtividade, além de constituírem valores em si: boa saúde, bons hábitos nutricionais, controle populacional efetivo, bom governo (p. 30-31).

Quanto a este aspecto, cabe lembrar que o Banco Mundial é uma instituição financeira e, como tal, sua cultura institucional é de um banco, cujos acionistas são governos soberanos. Conseqüentemente, é regido pela lógica econômica, tendo como objetivo assegurar a reprodução e a acumulação do capital, e não o desenvolvimento humano e social, o que provavelmente possibilita que os especialistas do Banco e os educadores, em geral, tenham a tendência de ver a educação através de lentes diferentes.

As orientações políticas e conceituais do Banco Mundial para a educação – mencionadas na análise delineada neste capítulo – estão presentes também numa proposta homogênea e articulada, no estudo analítico *Brasil desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas* (2002a) que reafirma a importância de se investir nos primeiros anos de formação de uma criança. Neste estudo analítico (2002a), o termo *desenvolvimento da primeira infância* (DPI) inclui serviços devotados ao crescimento físico e intelectual de crianças de zero a seis anos em creches, pré-escolas, visitas domiciliares por profissionais treinados, serviços de saúde e nutrição e educação de pais. Conforme o documento:

[...] o desenvolvimento da primeira infância abrange intervenções em saúde, nutrição e educação nos primeiros anos de vida de uma criança (do nascimento até a escola primária). Intervenções importantes feitas no início da vida são vistas como pequenos investimentos que trarão altos retornos em termos de bem-estar físico, mental e econômico durante a vida da criança e do adulto. Portanto, programas de DPI são tipicamente benéficos na redução das taxas de mortalidade infantil, aumentando as matrículas escolares, reduzindo os índices de repetência e evasão e aumentando a capacidade de ganhos futuros no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2002a, p. 7).

O relatório apresenta diversos estudos da experiência internacional citados pelo Banco Mundial (1995, 1998, 2000a) e por Young (1996), os quais descobriram que as crianças pequenas expostas a programas de desenvolvimento da primeira infância têm melhores resultados na escola do que as que não participaram destes programas. Os principais resultados citados foram: melhor saúde e nutrição; índices mais altos de inteligência; maior número de matrículas escolares; menores índices de repetência e evasão; maior participação de mulheres na força de trabalho e desenvolvimento das funções de linguagem, pensamento e sociabilidade. Segundo a literatura de desenvolvimento, estudada pela equipe educacional do Banco, “um programa nacional abrangente de serviços para a primeira infância é uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2002a, p. viii).

No entanto, apesar da análise sobre os benefícios dos programas de desenvolvimento da primeira infância, o estudo analítico (2002a) focalizou a pré-escola, tendo como justificativa a limitação de dados referentes ao atendimento de

crianças de zero a seis anos, analisados na elaboração do mesmo. Apesar desta justificativa, ao longo do documento são citados dados sobre creches e pré-escolas brasileiras distintamente e dados em que não há distinção entre creche e pré-escola. Além disso, o estudo ressalta que os dados detalhados fornecidos por um dos documentos analisados – *Pesquisa sobre Padrões de Vida 1996/97* do IBGE (1997) – tornaram possível, pela primeira vez, mensurar os efeitos de longo prazo da educação precoce. Um outro aspecto que consideramos digno de ressaltar é que, os estudos operacionais citados pelo Banco Mundial (1998, 2002a) demonstram a importância das condições ambientais e dos estímulos apropriados nos primeiros anos de vida, pois a maioria das ligações neurais se formam durante os três primeiros anos de vida e o desenvolvimento do cérebro tem impacto direto sobre a capacidade cognitiva. O efeito da desnutrição nas crianças de zero a oito anos, também, pode ser devastador e duradouro, prejudicando o desenvolvimento cognitivo e comportamental, a educabilidade e a saúde reprodutiva, debilitando a produtividade da força de trabalho. Segundo o Banco já que as falhas do crescimento “ocorrem quase exclusivamente durante o período intra-uterino e nos dois primeiros anos de vida, a prevenção de impedimentos ao crescimento, da anemia ou da xeroftalmia exige a concentração de intervenções nesses períodos” (1998, p. 11).

Cabe-nos questionar, contudo, se a limitação de dados seria realmente a razão para focar o estudo na pré-escola, já que ao longo do documento são apresentados dados, tanto referentes à creche como à pré-escola, ou se a razão seria a lógica econômica, – que restringiria o atendimento à pré-escola, devido às orientações presentes nos documentos do Banco (1986, 1995, 1998, 2000a) –, com vistas à racionalização dos gastos públicos com educação, inclusive, educação infantil e de fomentar a expansão das escolas privadas e das financiadas pelas comunidades.

Neste contexto, é significativo analisarmos uma outra crítica de Lauglo (1997) às políticas educacionais do Banco Mundial que refere-se aos resultados dos estudos e pesquisas contratados ou conduzidos pelos seus consultores. Observa-se um risco de relações íntimas entre os formuladores da política do Banco e os pesquisadores cujos trabalhos são utilizados como base para decisões, bem como ignoram-se as pesquisas cuja hipóteses, metodologias e resultados estão distantes das

orientações globais e setoriais que prevalecem no Banco. Este tem tanto força financeira quanto poder de informação, apesar de limitar-se a prestar atenção seletiva aos estudos quantitativos que consideram a educação dentro de um paradigma de função produtiva. O modelo, particularmente presente nos estudos realizados, encomendados ou publicados pelo Banco, tem como indicador chave a *avaliação custo-benefício*, incluindo nos benefícios principalmente as *taxas de retorno*.

A afirmação de Lauglo (1997), também presente nas análises de Coraggio (2000) e Torres (2000), possibilita-nos observar que o desenho dos estudos de diagnóstico/avaliação dos documentos referentes ao desenvolvimento da primeira infância (1995, 1998, 2000a, 2002a) foram orientados por uma análise econômica, buscando avaliar a cobertura, custo e impacto medidos através de aferição do estado de nutrição, de inteligência, de habilidades cognitivas, e através dos resultados educacionais, porém, raramente, do desenvolvimento social. A análise econômica opera, comparando os benefícios dos custos, tanto no nível de cada criança, como da sociedade como um todo, calculando a *taxa de retorno*, medida em termos do potencial de empregabilidade e dos ganhos futuros de quem se educa. A relação *custo-benefício* e a *taxa de retorno* constituem as categorias de análise dos documentos citados, a partir das quais definiram-se a proposta educativa, as prioridades de investimento, os rendimentos e a qualidade dos programas de desenvolvimento da primeira infância.

Tanto nas pesquisas referenciadas pelo Banco, como nos seus documentos (1995, 1998, 2000a, 2002a), o principal objetivo que vem sendo proposto para o desenvolvimento da primeira infância, particularmente nos países em desenvolvimento, é o da prevenção do impacto da desigualdade econômica, especialmente prevenção do fracasso escolar – mais do que habilitadora do êxito escolar –, uma estratégia para o aumento da eficiência, conforme salientam Rosemberg (2001a, 2002b) e Torres (2000). Na concepção do Banco, a qualidade e a eficácia da educação da primeira infância são medidas em função do desempenho e do rendimento posteriores da criança na escola, efetivando-se em termos de custos financeiros, com economia de recursos que seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar.

O Banco Mundial, baseado em seus documentos setoriais de educação e estudos realizados, propôs a implantação de, no estudo analítico (2002a) para as políticas e programas de educação da primeira infância brasileira, *programas informais* e *serviços* de desenvolvimento da primeira infância prestados por *organizações não-governamentais*. Além disso, questionou as políticas de educação infantil que favorecem programas formais.

Dados os recursos insuficientes do governo, é viável examinar o papel de sistemas informais alternativos e de sistema de ONGs que podem ajudar a fortalecer, ou que podem até mesmo agir como substitutos para as creches e pré-escolas tradicionais.

Avaliações de programas informais de DPI e de programas de ONGs bem direcionados também sugerem que vale à pena dar uma avaliada na política brasileira de educação da primeira infância, que favorece serviços de primeira infância centralizados e exclui outros modelos (BANCO MUNDIAL, 2002a, p. 30).

De acordo com o Banco (1998, 2002a), diversos estudos retratam que a diversidade e a disparidade de condições econômicas, políticas, sociais e culturais variam entre os países e dentro dos países, de forma que não se pode promover de maneira universal uma única abordagem para o desenvolvimento da primeira infância, sendo importante identificar uma série de modelos eficazes em vez de enfatizar um só modelo. Em muitos países, diferentes tipos de programas formais e informais coexistem lado a lado. Uma pergunta é sempre formulada por parte dos países clientes ao Banco: será que os programas informais são efetivos em promover o desenvolvimento da criança nos países em desenvolvimento? Para o Banco Mundial (2002a):

[...] os programas informais para a primeira infância podem ser extremamente custo-efetivos. De formato flexível e de administração mais barata que o jardim de infância formal, os programas informais podem trazer múltiplos benefícios. Se usados para melhorar as habilidades das mães, eles podem beneficiar, além da criança que visam, os parentes mais jovens. Programas informais de DPI geralmente modelam-se de forma a suprir as necessidades individuais da comunidade e aparecem em diversos formatos, tais como creches em casa, jardins de infância comunitários dirigidos por mães ou lições de rádio. Os programas informais são geralmente gerenciados por para-profissionais treinados, com assistência das mães participantes. Muitos programas fornecem principalmente serviços de cuidados de até 40 horas por criança por semana. Em conclusão, ao trazer os serviços de DPI para casa, os programas informais dão a muitas

crianças o acesso a serviços que trazem um benefício visível e aos quais elas não teriam acesso de outra forma (p. 31-32).

Rosemberg (2002b) questiona as orientações políticas do Banco para a educação da primeira infância e a sua incorporação pelos governos nacionais, pois seu discurso sobre a equidade social, de gênero e raça, redundante, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão social, pois destinam-se, especialmente, aos segmentos mais pobres da população.

A crítica que interponho aos programas 'não-formais' não decorre de sua 'informalidade', nem do baixo custo em si, mas do fato de que são programas incompletos implantados como soluções de emergência, porém extensivas, o que redundante, geralmente, em atendimento de baixa qualidade e de grande instabilidade, sendo destinados, exatamente, a populações pobres que, da ótica de políticas afirmativas, necessitam de e têm direito a programas completos e estáveis como medidas de correção das injustiças que vêm sofrendo histórica e sistematicamente (ROSEMBERG, 2002b, p. 57).

Além disso, Rosemberg (2002b) ressalta que nem sempre os programas informais são baratos, pois envolvem custos indiretos, por vezes altos, sendo que o caráter de emergência e improvisação destes programas tende a aumentar seus custos quando perduram por um longo período de tempo. O próprio Banco (1998) ao analisar a relação custo/benefício e a diferença entre um serviço de qualidade e um serviço deficiente pontua que medidas para contenção dos custos, implementadas pelo Banco, em geral não reduziram os custos e comprometeram a qualidade de alguns programas informais de desenvolvimento da primeira infância.

O Banco Mundial vem financiando dois tipos de projetos de desenvolvimento da primeira infância: *projetos autônomos* e *projetos do setor social* com componentes de desenvolvimento infantil. Estes projetos incluem diversas modalidades de programas formais e informais, com diferentes objetivos, denominações e estratégias de implementação, adaptados aos contextos diversos dos países mutuários. Desde os anos noventa, o Banco Mundial (1998, p. 86) tem financiado no Brasil programas formais e informais de desenvolvimento infantil componentes de outros projetos sociais como: *Desenvolvimento Municipal no Paraná*

(1989-1995), *Desenvolvimento Municipal no Rio Grande do Sul* (1990-1995) e *Inovação no Ensino Básico de São Paulo* (1991-1998).

De acordo com o Banco (2001), em consonância com seus objetivos de melhorar a aprendizagem e diminuir a retenção escolar de crianças pobres, estes projetos ampliaram os serviços de desenvolvimento inicial da criança, considerado de baixo custo, proporcionados pelos municípios em áreas pobres, atendendo respectivamente o de São Paulo, para crianças na pré-escola e nos dois primeiros anos do ensino fundamental; o do Paraná, para crianças de três meses a seis anos e ensino fundamental nas quatro séries iniciais; e o do Rio Grande do Sul, para crianças de zero a seis anos, pré-escola e ensino fundamental nas quatro séries iniciais.

De Tommasi (2000) analisa os projetos de São Paulo e do Paraná. Quanto a este, ela não faz referência ao atendimento da primeira infância, apenas afirma que passou por uma formulação mais próxima do projeto de São Paulo, incluindo os componentes de pré-escola e saúde escolar. A autora cita o Projeto do Estado do Espírito Santo, do qual consta o componente pré-escolar. No entanto, não encontramos nenhuma referência a este projeto, nem nos documentos disponíveis no Centro de Informação ao Público do Banco Mundial, nem no seu site. Supomos que o mesmo não deve ter sido aprovado, pois, no texto citado a autora não apresenta a data de aprovação e nem de depósito dos recursos financeiros, conforme cita em relação aos demais projetos analisados. As análises e críticas elaboradas por De Tommasi (2000), relacionadas aos projetos, são similares às realizadas por Fonseca (1995, 1997, 1998a, 1998b, 2000), Leher (1998), Silva (1999, 2000, 2002) e Soares (2000) no item anterior, por isso não as retomaremos. Cabe-nos assinalar que nenhuma análise foi realizada no estudo de De Tommasi (2000), referente ao componente *educação da primeira infância*.

O documento *Brasil: avaliação da assistência do Banco Mundial ao país* (BANCO MUNDIAL, 2004b) ressalta que, pela primeira vez, são realizadas ações de desenvolvimento do pré-escolar no projeto *Escola Novo Milênio-Projeto Melhoria da Qualidade na Educação Básica*. Este projeto está em fase de implementação, previsto para o período de 2001 a 2006, sendo seu mutuário o Governo do Estado do Ceará, coordenado pela Secretaria de Educação Básica, com financiamento de noventa milhões de dólares. Segundo o Banco (2004b), o projeto do Ceará é muito recente,

assim sua avaliação tem de se limitar ao seu desenho. Para o Banco, o desenho do projeto é satisfatório, revelando uma acumulação de lições e experiências derivadas dos projetos anteriores. As perspectivas de resultados favoráveis do projeto são positivas, apesar de o Banco pontuar a necessidade de estas atividades serem supervisionadas de perto, sem mencionar por quem.

O objetivo principal do *Projeto Escola Novo Milênio* (2000b) é incentivar a qualidade nos serviços educacionais públicos, de forma integrada ao contexto estadual, financiando atividades que proporcionem o aumento do desempenho acadêmico e proporcionem um ambiente propício ao aprendizado, especialmente nas áreas mais pobres. Alguns aspectos importantes do projeto são a implantação de programas inovadores de treinamento e atualização continuada de professores da rede estadual e municipal, paralelos às suas atividades educacionais, com vistas ao contínuo crescimento de suas qualificações profissionais, e a introdução de novas práticas de ensino. Também serão apoiados *programas de desenvolvimento infantil*, de aceleração para alunos acima da idade média de suas classes e de educação complementar à distância através de programas televisivos para jovens que deixaram a escola, para pais e para jovens trabalhadores. Nos cinquenta e quatro municípios mais pobres do Ceará, o projeto financiará uma completa reformulação da educação, através de programas de educação infantil e do ensino fundamental, visando aumentar o desempenho escolar. O projeto estimulará estratégias de autonomia escolar e buscará auxiliar o fortalecimento e a definição dos laços institucionais entre escolas, comunidades, municípios e o Estado, com participação e mobilização social.

Quanto às políticas de Educação Infantil, o projeto (2000b) propõe a expansão e a melhoria da qualidade das atividades de desenvolvimento da primeira infância e da pré-escola a nível municipal, auxiliando os municípios a cumprirem a regulamentação exigida pela LDB, com ênfase nos centros urbanos pobres e nas áreas rurais. O projeto tem como desafio a melhoria da qualidade da educação da primeira infância, o aumento do número de matrículas escolares, menores índices de evasão e repetência escolar, e maior realização do potencial da criança. A Secretaria de Educação Básica atuará, de acordo com o projeto, em parceria com as Secretarias Estaduais de Ação Social, de Saúde e do Trabalho. Durante o período de preparação do projeto, a equipe participou do Grupo Consultivo da Primeira Infância e da



preparação dos estudos do Banco Mundial, contribuindo na definição das políticas educacionais a serem implementadas.

Um dos componentes do projeto é o incentivo à melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços educacionais. Este tem como subcomponentes: o treinamento e a atualização continuada dos professores da pré-escola e do ensino fundamental e a implantação de programas de desenvolvimento da primeira infância. A implementação destes inclui programas de formação no nível médio e superior de professores; programas de formação e atualização em serviço de professores; expansão dos programas informais de desenvolvimento da primeira infância por meio da formação de agentes comunitários de saúde, com atuação junto às famílias e à comunidade, preparando-as para implementarem os programas informais de educação inicial. As estratégias elencadas são: formação no ensino superior; formação no nível médio através do Proformação, supervisionado pelo Ministério da Educação; programas de formação em serviço; programas de formação de educação inicial para agentes de saúde; monitoramento e avaliação das estratégias planejadas.

Um outro componente do projeto é a melhoria dos serviços educacionais nos municípios mais pobres através do *Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal* (PRODEM), tendo como um dos objetivos, a implementação de programas formais e informais de educação infantil, de acordo com as orientações disponíveis no manual de execução do projeto intitulado *PRODEM Guidelines*.

No *Projeto Escola Novo Milênio* (2000b), alguns dados referentes ao PRODEM são contraditórios: ao apresentar os objetivos, afirma-se *educação inicial informal*; no mesmo item, ao referir-se à implementação do projeto, destaca-se *programas de educação inicial e pré-escola formais e informais*; e no sumário anexo dos setores e atividades do projeto, aborda-se *educação inicial e pré-escola com programas formais nos cinquenta e quatro municípios pobres e programas informais em todos os municípios*. Portanto, cabe-nos questionar, se nos municípios pobres serão implementados programas formais ou informais. Outra questão é que não aparece explicitado no projeto qual programa ou quais programas informais serão implementados. A única referência a um programa informal consiste na formação de agente de saúde para atuar junto às famílias e comunidades.

No relatório *Brasil: estratégias de redução da pobreza no Ceará* (2003b) as recomendações para as políticas educacionais estão centradas na expansão e na qualidade da educação pública, planejada para proporcionar um maior acesso dos pobres a este serviço, com o intuito de romper a transmissão da pobreza intergerações. Uma das recomendações compreende “aumentar o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de desenvolvimento da primeira infância e pré-escolares, através do aumento do financiamento estadual, do treinamento dos prestadores de serviços e da parceria com as ONGs prestadoras de serviços” (p. 50). No cronograma das ações potenciais, a médio prazo, propõe-se “aumentar o financiamento para os serviços voltados para o desenvolvimento da primeira infância e pré-escolar, vinculado aos agentes de saúde comunitária” (p. 40). Atentando-se para estas recomendações e proposições, é possível formular a hipótese de que além dos agentes de saúde, existe a probabilidade de prestadores de serviços e ONGs estarem participando do *Projeto Escola Novo Milênio*, apesar de o documento não citar a forma de atuação dos mesmos.

É interessante observarmos a utilização da terminologia: educação e desenvolvimento da primeira infância, educação inicial e pré-escola no *Projeto Escola Novo Milênio*. O Banco Mundial, ao apresentar suas propostas de educação da primeira infância vem denominando-as – conforme citado neste capítulo – de *Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância*, *Desenvolvimento da Primeira Infância* ou *Desenvolvimento Inicial da Criança*, as quais, em linhas gerais, especificam a educação de crianças de zero a seis anos. No entanto, no projeto (2000b) a terminologia educação da primeira infância ou desenvolvimento da primeira infância, em alguns trechos, é citada focalizando a educação de zero a seis anos, mas em outros trechos, é referenciada como se indicasse somente o atendimento de crianças de zero a três anos, propiciando uma certa dubiedade quanto à clientela e aos programas a serem implementados.

Rosemberg (2002b) alerta para que a literatura reserva a expressão *Educação Infantil* para países desenvolvidos, e *Desenvolvimento Infantil* para países em desenvolvimento. Em países como o Brasil, o conceito ou a expressão *Desenvolvimento Infantil* pode driblar a regulamentação educacional que preconiza padrões institucionais e profissionais para a Educação Infantil, como formação

profissional prévia dos professores, proporção adequada adulto-criança, instalações, equipamentos, respeito à legislação trabalhista, possibilitando a racionalização dos custos dos projetos e programas em detrimento da qualidade. Neste sentido Rosemberg (2002a) ressalta:

Ora, no campo da educação infantil, o Banco Mundial entra no Brasil com uma nova concepção: a de 'desenvolvimento infantil', que, a meu ver, não significa apenas alteração de terminologia. Significa, sim, alteração de concepção, pois programas para desenvolvimento infantil podem ser implantados pelas mães, por visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de qualquer instância administrativa. E mais: no bojo de programas 'focalizados' para o combate à pobreza corre-se o risco (já conhecido) de que eles não sejam complementares mas substitutos dos programas setoriais universais. Isto é, a despeito dos avanços das concepções, de teorias e leis de assistência social contemporânea, a prática de sua implantação em programas para crianças pequenas pobres atesta que os recursos alocados são poucos significativos para cobrir a complexidade das propostas de desenvolvimento integrado (bio-psíquico-social) (p. 66).

Neste âmbito, observa-se que o Banco Mundial inclui a educação da primeira infância, também no Brasil, nas políticas de combate à pobreza através do investimento no *capital humano*. Atribui à educação infantil uma visão instrumental, visando a prevenção ou a compensação de carências de crianças pobres, buscando maior eficiência no ensino fundamental, de modo a combater o círculo vicioso da pobreza. Vivemos um momento histórico complexo na consolidação da Educação Infantil brasileira: de um lado, a busca de regulamentação sob a responsabilidade do setor educacional; de outro, a reintrodução de modelos alternativos informais, sob a orientação da assistência social, passando a política da Educação Infantil a ser subsidiária da política de desenvolvimento da primeira infância.

Cabe-nos ressaltar, também, que o Banco questiona, no seu estudo analítico (2002a), a política de Educação Infantil brasileira, a qual favorece e regulamenta os serviços de educação da primeira infância centralizados e exclui outros modelos alternativos informais e salienta que “com direcionamento apropriado, programas informais de DPI podem ter retornos tão bons quanto, ou até melhores, que as pré-escolas formais” (p. 34) e “em particular, os serviços comunitários de DPI, se direcionados de maneira adequada, podem ter retornos tão grandes, ou até maiores, que os retornos da pré-escola formal”(p. 44).

Diante destas afirmações do Banco Mundial e de suas propostas de programas informais implementados, em fase de implementação e aprovação, observa-se a indicação da modalidade de programas informais como forma alternativa de atendimento de crianças menores de seis anos, em oposição a outras que seriam *tradicionais e/ou convencionais*. Na perspectiva de Rosemberg (1989), esta modalidade de programas informais prevê um atendimento de emergência e provisório, desempenhando apenas uma função de guarda e de provisão, atendendo particularmente às necessidades nutricionais e garantindo a sobrevivência física da primeira infância, sendo um programa incompleto, que deixa de lado outras funções extremamente importantes, como por exemplo, a educativa.

É interessante retomar as afirmações de Campos (1997), Penn (2002), Ramon (2003) Rosemberg (1989, 1999, 2002b), Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002), ao pesquisarem os efeitos do investimento em programas informais de desenvolvimento da primeira infância no Brasil e dos investimentos do Banco Mundial e das instituições parceiras, formulados e implementados para redimir a pobreza, que promovem, na realidade, modelos de educação infantil inferiores aos aceitáveis para as crianças mais prósperas. A necessidade de expansão da educação infantil brasileira, principalmente do atendimento às crianças das camadas pobres, consideradas pelas Organizações Internacionais e pelo governo como populações em situação de risco, vem se tornando a justificativa para a implantação de políticas compensatórias/informais que propõem programas descentralizados de baixo custo. Conforme ressaltam Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002):

Nos países da América Latina, como demonstram as pesquisas, os programas ditos 'alternativos' acabam por reforçar a exclusão social de populações infantis provenientes de camadas pobres. Cabe lembrar que essa política faz parte de uma política maior, em que nem mesmo as instituições formais, e, principalmente, as creches conseguiram cumprir as funções de inclusão, conforme demonstram pesquisas. Na verdade, há que se buscar a fundamentação dos discursos que norteiam a proposta desses programas, com base em aspectos macrossociais e culturais (p. 95).

Além disso, as autoras observam o seguinte, numa reflexão crítica sobre as políticas para a infância nos países em desenvolvimento que:

No caso de países da América Latina, não se trata de negar propostas ditas alternativas, mas de redefini-las e compreendê-las de modo crítico. Em relação ao atendimento às crianças pequenas, é importante que exista uma variedade de projetos, capaz de dar conta da diversidade cultural presente nesses países. Entretanto, essas propostas devem assumir muito mais o caráter de complementaridade em relação às ações educativas do que de alternativas ou substitutivos a elas. A superação de uma política assentada na perspectiva de necessidade e dos processos de exclusão só ocorrerá mediante um maciço investimento que de fato promova a qualidade do atendimento em instituições de educação infantil e não no desvio desse investimento para programas com qualidade questionável (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p. 95-96).

Apesar de o Banco Mundial (1998) assinalar a necessidade de se formular políticas de desenvolvimento da primeira infância que proporcionem atenção à saúde, atenção primária à infância e à educação, necessárias para que realizem todo o seu potencial, pois sem uma intervenção apropriada, o ciclo da pobreza que as envolve permanecerá e continuará nas gerações seguintes, observa-se um distanciamento entre o discurso presente nos seus documentos (1995, 2000a) e nas suas publicações (1986, 1998, 2000b, 2002a, 2002b, 2004b) e as orientações políticas implementadas na educação infantil brasileira. É possível perceber que, o alinhamento organizacional das políticas educacionais para a primeira infância brasileira estão sob a égide das políticas setoriais do Banco, que orientam propostas educativas, prioridades de investimento e a qualidade dos programas baseados na relação custo-benefício e na taxa de retorno.

No que concerne às políticas de Educação Infantil brasileiras, vale lembrar a orientação de Campos (1997) de que o fato de programas de melhor qualidade apresentarem um impacto mais duradouro precisa ser considerado por aqueles que têm o poder de formulação e de decisão, diante das *orientações e condicionalidades* de adotar programas de baixo custo e baixa qualidade para as crianças pobres, que são justamente as que mais se beneficiam de uma educação de qualidade. Segundo a autora (1997, p. 125-126), seria fundamental que nas decisões políticas e estratégicas não ignorassem o que as pesquisas vêm demonstrando: “a educação de crianças pequenas talvez seja uma das áreas educacionais que mais retribuam à sociedade os recursos nela investidos”. Importante analisarmos a complexidade da Educação Infantil e as suas respectivas demandas políticas baseadas na análise dos vários aspectos envolvidos e numa abordagem sistemática realizada por especialistas de

diversas áreas de conhecimento, estabelecidas por investigações sérias e apropriadas, podendo contribuir para o desenvolvimento de políticas educacionais e de programas mais relevantes e socialmente mais significativos e eficazes.

Diante do desenho do componente de Educação Infantil do *Projeto Escola do Novo Milênio* uma questão torna-se imprescindível: em que medida as orientações do Banco Mundial influenciam as definições de políticas de educação da primeira infância brasileira? Concordamos com De Tommasi (2000), Fonseca (1995, 1997, 1998a, 1998b, 2000) e Silva (1999, 2000, 2002). Parece, de fato, existir uma fundamental consonância de orientações entre o governo federal, estadual e municipal e a equipe do Banco que, em parceria, seguiram o *Ciclo de Projetos* do Banco Mundial e definiram o desenho do projeto, segundo as orientações conceituais e políticas desta instituição, no nível global, setorial e especificamente na educação da primeira infância.

Neste contexto, Vieira (2001) questiona:

[...] em que medida essas influências traduzem perspectivas de cooperação ou intervenção? Na verdade, por contraditória que pareça, a análise do amplo conjunto de iniciativas examinadas fornece elementos para supor que estejamos atravessando um processo onde existe uma articulação mútua entre cooperação e intervenção. Ou seja, seria simplista supor que um organismo internacional dita as regras do jogo de fora e o país simplesmente as acata sem restrições. As coisas não se passam exatamente assim; mais oportuno seria, talvez, observar que há uma sintonia entre esses organismos e os governos, acentuada pela globalização das agendas educacionais (p. 85).

Portanto, observa-se que a influência política do processo de cooperação internacional, liderado pelo Banco Mundial, não se impõe de forma unilateral, sem consentimento nacional, mas é compartilhada com setores governamentais, sendo alimentada pelo sigilo e pelo desconhecimento de sua existência por parte de alguns profissionais da educação e dos que atuam nas instituições de educação da primeira infância. A própria condição de sigilo que envolve a cooperação internacional do Banco tem sido percebida como uma forma neutra e eficaz de parceria técnica e como meio de canalizar recursos financeiros para o setor educacional, acarretando conseqüências políticas, técnicas e financeiras para este setor.

Quanto à afirmação de imposição de fato do Banco Mundial em matéria educacional, Luiz Antônio Cunha é esclarecedor:

Muitos dos que falam da ingerência das agências internacionais jamais leram um relatório delas sobre algum segmento da educação brasileira. Se o tivessem feito veriam que é comum eles conterem, logo no início, a lista das pessoas ouvidas no Brasil sobre o tema em questão. É claro que estão incluídas na lista ocupantes de cargos governamentais, federais e estaduais, membros dos conselhos de educação, assim como alguns acadêmicos de sua confiança, maior ou menor. Cada um deles responde a perguntas e procura fazer incluir no relatório elementos de suas próprias opiniões e interesses. É sabido, há muito tempo, que a inclusão num relatório de entidade internacional de posição de um grupo internacional faz com que essa posição fique reforçada (2002, p. 3).

Também nesta linha de argumentação, Cunha (2002) é enfático:

Não bastasse isso, essas agências adotam a prática de encomendarem estudos prévios sobre temas específicos a pesquisadores nacionais – de sua confiança, é claro. O relatório final vai incluir, em alguma medida, as opiniões dos nacionais consultados ou contratados, assim como a dos técnicos da sede da agência. Como um relatório de entidade internacional só é divulgado se aprovado pelo governo do país concernente, a inclusão de opiniões governamentais é um procedimento indispensável. Como falar, então, de imposição? De ingerência? De intromissão? (p. 3)

Na suposição de Cunha (2002) não há imposição de fato do Banco Mundial ao Brasil, pois que banqueiro financiaria projetos que não estejam de acordo com seu ideário? Cunha desconhece projetos educacionais implementados ou abandonados pelo governo brasileiro por exigência do Banco. No entanto, ele conhece projetos implementados ou abandonados em que havia grupos brasileiros (classes, frações de classe, famílias) que têm identidade tendencial de interesses com o que o Banco orienta para a política econômica e social brasileira, que gostaram da implementação ou do abandono.

Nesta linha de reflexão, torna-se evidente que o Banco Mundial vem afirmando, desde os anos noventa, a relevância e a necessidade de financiar a educação da primeira infância, por ser este um investimento no futuro, tanto em termos sociais como econômicos. As orientações educacionais do Banco são apresentadas como uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas – revelando a continuidade e a adaptabilidade de suas políticas e estratégias de

atuação, em todos os níveis de ensino, incluindo a Educação Infantil. As políticas e estratégias do Banco são de intervenção sistemática, definindo uma racionalidade técnico-instrumental, firmadas nos padrões de financiamento, de estudos preliminares e de *condicionalidades* a serem cumpridas satisfatoriamente pelos países clientes, com consentimento e a participação nacional. A prioridade do Banco é financiar a melhoria da qualidade e expansão do acesso à educação da primeira infância, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, centrada na racionalização de gastos financeiros, na eficiência operacional e na busca de resultados. A base de sustentação teórica das políticas de educação infantil segue o eixo central, homogêneo e comum das políticas educacionais do Banco Mundial, baseada na *teoria do capital humano*, com o objetivo de assegurar a reprodução e a acumulação do capital, comprimindo os direitos de desenvolvimento humano e social da primeira infância.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Certo dia Nasrudin encontrou um falcão sentado no parapeito da janela. Ele nunca havia visto um pássaro desta espécie em sua vida. “Pobre criatura!”, exclamou compadecido. “Como puderam te deixar chegar a este estado!” Cortou as garras do falcão, aparou o seu bico, e podou as suas penas. “Agora”, exclamou Nasrudin satisfeito, “agora você está com mais cara de pássaro”.*

*Idries Shah*

A Educação Infantil brasileira, como o *falcão* da epígrafe, também vêm sofrendo os *cortes*, as *aparas* e as *podas* das orientações conceituais e políticas do Banco Mundial. Ao pesquisarmos a trajetória do Banco na educação da primeira infância, é perceptível a ampliação de sua atuação técnica e financeira, a partir dos anos noventa, assumindo um papel político-ideológico, mediante a formulação, implementação e monitoramento de políticas globais e setoriais, orientando a agenda dos países em desenvolvimento.

*Pobre criatura*, poderíamos também dizer, ainda tão jovem e frágil e já combalida nas estruturas que lhe deveriam dar estabilidade e assegurar pertinência social, tão aparada em sua precária autonomia e desfeita em sua imagem. A Educação Infantil vem ocupando espaço na agenda do Banco, desde os anos noventa, monitorada pela visão economicista que fundamenta suas políticas globais e setoriais, especialmente as políticas educacionais. À diferença de Nasrudin, *seus aparadores* estão pesquisando a espécie e, propõem e materializam os *cortes*, as *aparas* e as *podas* de acordo com as políticas setoriais de educação formuladas, implementadas e monitoradas pelo Banco Mundial, presentes nos projetos financiados de educação da primeira infância.

O *falcão no parapeito da janela* há de ser domesticado, não mais deve voar: sua identidade deve ser construída segundo o desenho orientado pelo Banco. A Educação Infantil, como todo o sistema de ensino público brasileiro, deve ser redefinida, transformada em uma educação que precisa ser útil às demandas imediatas do mercado. Nada de grandes portes e de altos vôos. A educação da pequena infância

deve ser um instrumento da lógica da produção, que domina todos os âmbitos do cotidiano, cujas atividades devem poder ser quantificadas e cujas necessidades precisam reduzir-se às demandas mercantis.

Nesta linha de reflexão, constatamos através da pesquisa que o Brasil ingressou no rol dos países que, na última década do século XX, monitorados pelas Organizações Internacionais – como Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial –, promoveram os ajustes estruturais e fiscais e, as reformas orientadas para a lógica da mundialização do capital, em acordo com estes organismos ou por eles recomendados. É neste contexto que, a partir dos anos oitenta, uma reforma do Estado está em andamento, na qual insere a reforma da educação pública, implementada sob o comando do Ministério da Educação.

Observamos que o Banco Mundial tornou-se uma Organização Internacional de visibilidade no panorama educacional global, atuando tanto no financiamento como na assistência técnica, sendo também considerado um referencial de pesquisa em educação no âmbito mundial. O Banco vem adquirindo, nestes sessenta anos de atuação, significativa importância no âmbito das políticas educacionais, desempenhando o papel junto as nações mais pobres, de estrategista do modelo neoliberal de desenvolvimento e articulador da interação econômica entre os países, ocupando posição nuclear no processo de cooperação internacional.

Apesar de o Banco Mundial afirmar que sua missão é combater a pobreza e promover o desenvolvimento social e econômico nos países em desenvolvimento, por meio de empréstimos, assessoramento às políticas, assistência técnica e serviços de intercâmbio de conhecimento, percebemos que sua atuação é questionada por diversos pesquisadores. Nossas análises mostram que o Banco exerce influência em diversas áreas como educação, saúde, agricultura, entre outras, representando uma estrutura material da ideologia da globalização, com a função mediadora de organizar e difundir a concepção de mundo que os *senhores do mundo* querem consolidar e reproduzir neste contexto de crise estrutural. Notamos ainda que, a avaliação de sua *performance* é negativa, pois de acordo com as pesquisas mencionadas, o Banco vem financiando um tipo de desenvolvimento econômico perverso e desigual socialmente, aumentando a pobreza, aprofundando a exclusão social e destruindo o meio ambiente.

O Banco vem ampliando suas funções, nas últimas décadas, atuando como órgão político central, como coordenador do processo global de desenvolvimento, como agência de financiamento a longo prazo e de assistência técnica para projetos econômicos e sociais específicos. Tornou-se uma instituição participante da economia mundial, ampliando sua autoridade original, dilatando seu raio de alcance e controle, impondo suas diretrizes econômicas, que refletem as ideologias e teorias do mercado livre, as quais estão no cerne do projeto de globalização que circunda o discurso neoliberal.

Como podemos constatar, a hegemonia do Banco Mundial vem se expressando através de *condicionalidades* e da capacidade de impor aos governos os princípios de reprodução financeira do capital, com o consentimento e a participação dos setores governamentais dos países clientes. Ele vem prescrevendo para os países em desenvolvimento, particularmente o Brasil, a adesão às macropolíticas deliberadas, desregulação e abertura para o capital transnacional, estabilidade econômica, segurança, um Estado forte e máximo para o capital, um Estado mínimo para os trabalhadores, especialmente para as políticas sociais. Neste contexto, percebemos que se acirram os embates políticos com vista à minimização do Estado da promoção e sustentação das políticas sociais universais.

A intervenção do Banco Mundial na formulação, nas decisões e na implementação das políticas expressa-se no ajuste estrutural e nos planos de estabilização, nas reformas institucionais, nas exigências de resultados satisfatórios, condicionados às cláusulas contratuais e a aprovação de empréstimos, na privatização dos serviços públicos, na incorporação da lógica empresarial da produtividade ao sistema de ensino, na concepção compensatória dos programas oficiais dirigidos aos grupos de excluídos, na restrição dos serviços de proteção social (seguridade social, saúde e educação) aos trabalhadores, na política de subordinação dos interesses e demandas sociais.

Na análise dos cinco *Documentos Setoriais de Educação* (1971, 1974, 1980, 1995, 2000a), observamos que as políticas e estratégias do Banco são de intervenção sistemática, definindo uma racionalidade técnico-instrumental, firmada nos padrões de empréstimos, de pesquisas preliminares e de *condicionalidades* a serem cumpridas satisfatoriamente, pelos países mutuários. A base de sustentação teórica das políticas

educacionais está posta na *teoria do capital humano*, em que a educação propicia maior produção e maiores investimentos, com o objetivo de assegurar a reprodução e a acumulação do capital, e não do desenvolvimento humano e social.

No âmbito da educação pública, verificamos a materialização das proposições do Banco fundamentadas em seus *Documentos Setoriais de Educação* e construídas no transcorrer da história educacional brasileira, com o consentimento e a participação nacional. As políticas prescritas desde o *Documento Setorial de 1971* e aprofundadas nos documentos subseqüentes, presentes tanto nos projetos financiados como nas políticas públicas foram: empenho no ensino fundamental, privatização do ensino e novas fontes de financiamento, racionalização dos recursos públicos, intransigência quanto ao aumento dos percentuais do PIB destinados ao financiamento da educação, descentralização da gestão educacional, recentralização dos controles através da institucionalização dos exames nacionais e dos parâmetros curriculares, flexibilização do contrato de trabalho docente, efetivação de procedimentos legais na carreira profissional voltados para resultados, desvalorização dos profissionais da educação em todos os níveis, ajuste da educação profissional às demandas do mercado, ênfase na formação continuada em detrimento da formação inicial.

A prioridade do Banco na esfera educacional é financiar a melhoria da qualidade e expansão do acesso à instituição escolar, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, fortalecendo uma visão gerencial estratégica, centrada na racionalização de gastos, na eficiência operacional e na busca de resultados. Na lógica do Banco, a educação pública básica é prioridade a ser monitorada e regulada com o intuito de evitar estrangulamento nos níveis posteriores.

No tocante à Educação Infantil, vale ressaltar a continuidade e adaptabilidade das políticas educacionais presentes nos *Documentos Setoriais* a este nível de ensino, observando a capacidade que o Banco têm para formular conceitos constituintes de seu pensamento e orientar os países clientes a adotarem suas políticas, estratégias, programas e reformas, com o objetivo de reordenamento político, organizacional, institucional e curricular da educação da primeira infância. A este respeito, cabe destacar a materialização das proposições do Banco Mundial, numa visão economicista, pautada em preceitos econômicos e na redução dos gastos

públicos, incorporada como componente dos projetos financiados, através de programas alternativos informais de baixo custo.

As propostas do Banco Mundial de atendimento alternativo retomam a separação entre creche e pré-escola, quando propõem *programas informais* para as crianças de até três anos e atendimento em *pré-escola* para as crianças de quatro a seis anos, como prevenção do impacto da desigualdade econômica, especialmente prevenção do fracasso escolar, mais do que habilitadora do êxito escolar e em função do desempenho e do rendimento posteriores das crianças no Ensino Fundamental, economizando recursos financeiros que seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar. Cabe ressaltar que estas propostas alternativas retomam a concepção de políticas diferenciadas para as diferentes camadas sociais, com propostas de implementação de modelos informais de atendimento para os mais pobres, retomando a concepção de que a creche objetiva compensar carências nutricionais, sociais, emocionais, cognitivas e culturais.

É preciso compreender que o desmantelamento da educação pública brasileira é parte do movimento produzido pelos governos e seus intelectuais, pelos grandes proprietários e pelas Organizações Internacionais, entre elas o Banco Mundial, para a área social. Os pesquisadores e estudiosos ao abordarem os diferentes aspectos dos novos desafios, mostram-nos a mercantilização da educação produzida no contexto da mudança de paradigma do Estado – o atual Estado gestor, supervisor ou avaliador – como quer o Banco Mundial, com o consentimento nacional. Mostram-nos, por outro lado, a mudança das políticas sociais públicas: de políticas de demanda da sociedade civil para política de oferta, segundo a disponibilidade orçamentária acordada com o Banco Mundial, entre outros.

Parece-nos significativo frisar que o inquietante não é apenas a presença no Brasil, das orientações conceituais e políticas, dos empréstimos e dos profissionais do Banco Mundial, mas a receptividade e a materialização de uma estrutura organizacional pelos sistemas de ensino em todos os níveis, inclusive pela Educação Infantil, para canalizar suas ideologias, objetivos, estratégias e concepções de educação. É importante atentarmos para a presença das forças *aparentemente ocultas* que definem as políticas educacionais e a intervenção que o Banco exerce ao *auxiliar*

os governos locais com recursos acompanhados sempre de *condicionalidades* e da *produção e gestão de informações* que funcionam como verdadeiras algemas.

Neste processo de definição das políticas educacionais brasileiras, observamos que o governo federal subscreve as orientações conceituais e políticas dos gestores do Banco e trabalha em equipe com o Ministério e as Secretarias de Educação para viabilizá-las na prática, chegando ao interior das escolas públicas e das instituições coletivas de Educação Infantil por meio de programas, projetos e planos elaborados por seus técnicos e conselheiros, fundamentados nos *Documentos Setoriais de Educação* e endossados pelo Ministério da Educação e pelas Secretarias de Educação. Cabe salientar que, os profissionais da educação, geralmente, desconhecem essas mediações políticas, uma vez que são restritas às possibilidades de acesso e participação deste processo e de manuseio dos documentos elaborados entre os gestores do Banco e a equipe dos ministérios e secretarias de educação, os responsáveis pela configuração política dos acordos.

Parece-nos importante resgatar que, historicamente, o sistema de ensino brasileiro que foi seletivo e excludente, desde o período colonial, aumentou ainda mais suas disfunções e fragmentações provocadas na operacionalização de políticas e estratégias que aprofundam os níveis de injustiça social, naturalizam as desigualdades e comprometem as conquistas da democracia.

Retomando a nossa epígrafe: “Agora”, exclamou Nasrudin satisfeito, “agora você está com mais cara de pássaro”. Agora, a Educação Infantil brasileira está com mais cara de educação, segundo o Banco Mundial, pois está seguindo a sua lógica hegemônica orientada por este desde 1971: *formar o capital humano*, e acrescida nos anos noventa, da *formação do capital humano do futuro desde a primeira infância*.

Infelizmente, por um lado, as novas faces da Educação Infantil brasileira estão sendo orientadas por programas informais de baixo custo financeiro. Felizmente, por outro lado, a creche e a pré-escola são instituições educativas, científicas e sociais, seu reconhecimento e sua legitimidade social estão vinculados, historicamente, à sua função social de educar, comprometida com a construção de uma sociedade democrática e justa. A creche e a pré-escola são contextos educativos, constituindo-se em espaços privilegiados de aprendizagens das crianças de zero a seis anos, nos vários aspectos – físico, motor, afetivo, social, intelectual, cognitivo,

cultural, ético e estético. Ao abrir mão do reconhecimento histórico, das lutas e reivindicações sociais, em especial da classe trabalhadora, dentre as quais certamente está o direito à Educação Infantil em instituições públicas coletivas, a Educação Infantil corre o risco de servir, não a sua transformação, mas a propósitos de reprodução do poder e das suas estruturas existentes.

A educação no Brasil não pode perder sua finalidade essencial: a produção do conhecimento autônomo para o bem estar coletivo e para a emancipação social. O *falcão* citado no início da reflexão, há de ter reservas de forças para restaurar *suas garras, seu bico e as penas cortadas*, superando o processo de violência a sua identidade, quando forçaram a sua transformação em um pássaro como todos os outros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mariza. Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país. In: COELHO, R. C.; BARRETO, Â. R. (Orgs.). **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate**. Brasília: Unesco, 2004. p. 133-153.

ALVES-MAZZOTTI, Alda J.. A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis - o retorno. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. (Orgs.). **Bússola de escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações**. São Paulo: Cortez, 2002. 358 p.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: UNIMEP, 2003. 214 p.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 5. ed. São Paulo: Boitempo, 2001. 261 p.

\_\_\_\_\_. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 35-48.

ARAÚJO, Aloíso Barboza. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Brasília: IPEA, 1991. 122p.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 41-73.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6024: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação**. Rio de Janeiro, 2003. 3 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 6027: sumário: apresentação**. Rio de Janeiro, 2003. 2 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 6028: resumos**. Rio de Janeiro, 1990. 3 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520: citações em documentos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2002. 7 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2002. 6 p.

BANCO MUNDIAL. **Banco Mundial informe anual 2003**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003a. 120 p. v. 1.



\_\_\_\_\_. **O Banco Mundial no Brasil: uma parceria de resultados.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006a. 31 p.

\_\_\_\_\_. **Banco Mundial relatório anual 2004.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004a. 187 p. v.1.

\_\_\_\_\_. **Brasil: avaliação da assistência do Banco Mundial ao país.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004b. 106 p.

\_\_\_\_\_. **Brasil desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002a. 62 p.

\_\_\_\_\_. **Brasil: estratégias de redução da pobreza no Ceará.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003b. 81 p.

\_\_\_\_\_. **Brasil justo, competitivo, sustentável: contribuições para debate. Visão geral.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002b. 114 p.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento inicial da criança: manual para usuários do website.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998. 87 p.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004c. 45 p.

\_\_\_\_\_. **Estrategia sectorial de educación.** Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial, 2000a. 86 p.

\_\_\_\_\_. **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 1986. 74 p.

\_\_\_\_\_. **A global directory of early child development projects: supported by the World Bank.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001. 169 p.

\_\_\_\_\_. **Grupo do Banco Mundial: trabalhando em prol de um mundo onde não há pobreza.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004d. 21 p.

\_\_\_\_\_. **A hora dos bonitinhos.** Brasil: Banco Mundial, 2003c. 16 p.

\_\_\_\_\_. **Manual do serviço da dívida do Banco Mundial.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005a. 61 p.

\_\_\_\_\_. **Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995. 140 p.

**BANCO MUNDIAL. Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$90 million equivalent to the State of Ceará with guarantee of the**

**Federal Republic of Brazil for the Ceará basic education quality improvement project.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000b. 104 p.

\_\_\_\_\_. **Programas e projetos: o Brasil e o Banco Mundial uma parceria que dá certo.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006b. 40 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual do Banco Mundial de 2005: ano em perspectiva.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005b. 64 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2005: um clima de investimento para todos.** São Paulo: Singular, 2005c. 304 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2005: um clima de investimento para todos. Visão geral.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005d. 22 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006: equidade e desenvolvimento. Visão geral.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005e. 20 p.

\_\_\_\_\_. **Tornando seguro o século XXI: proteger o planeta.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004e. 20 p.

\_\_\_\_\_. **Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo: estratégia de assistência ao país 2004-2007.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003d. 121 p .

BARBOSA, Ivone Garcia. **Pré-escola e formação de conceitos: uma versão sócio histórico-dialética.** 1997. 169 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **A creche: história e pressupostos de sua organização.** Goiânia: UFG, 1999. 8 p.

\_\_\_\_\_. **Educação infantil: espontaneísmo versus escolarização.** Goiânia: UFG, 2001. 10 p.

\_\_\_\_\_. **O método dialético-historico.** Goiânia: UFG, 2006. 8 p.

BARBOSA, Ivone Garcia et. al.. **Projeto políticas públicas e educação da infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas.** Goiânia: UFG, 2003. 45 p.

BARRETO, Angela Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set./dez. 2003, p. 53-65.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988.** Brasília: Senado Federal, 2001a. 407 p.

BRASIL. MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Projeto organizações sociais**: exposição de motivos ministerial. Brasília, 1996. 9 p.

\_\_\_\_\_. **Contrato de gestão**: organizações sociais, um poderoso instrumento de gestão institucional. Brasília, 1995a. 9 p.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do estado**. Presidente da República. Brasília, 1995b. 40 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Educação Infantil (1983-1996)**. Brasília, 2001b. 161p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de educação infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, 2005. 32 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Fundamental. **Política de educação infantil**: proposta. Brasília, 1993. 28 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. 2. ed. Brasília: Plano, 2000. 217 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Padrões de infra-estrutura para as instituições de educação infantil e parâmetros de qualidade para a educação infantil**: documento preliminar. Brasília, 2004. 120 p.

CAMPOS, Lélia Wanderley de. **Guia para apresentação de trabalhos monográficos da Faculdade de Odontologia da UFG**. Goiânia, FO/CPG, 2005. 76 p.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 82, ago. 1992, p. 5-20.

\_\_\_\_\_. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, jul. 1997, p. 113-127.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v.18, n. 74, dez. 2001, p. 11-32.

CASSIOLATO, Maria Martha. A educação infantil no Plano Plurianual do Governo Federal. In: COELHO, R. C.; BARRETO, Â. R. (Orgs.). **Financiamento da educação infantil**: perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004. p. 99-110.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 89-103.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001. 205 p.

CHAUÍ, Marilena. Universidade em liquidação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 1999. p. 3.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999. 320 p.

CIVILETTI, Maria Vittoria Pardal. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 76, fev. 1991, p. 31-40.

CORRAGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. 277 p.

\_\_\_\_\_. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 75-123.

CORRÊA, Bianca Cristina. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002. p. 13-32.

CRUZ, José Adelson da. ONGs, terceiro setor e Estado: as possíveis perversidades de uma relação complicada. In: PESSOA, J. M. (Org.). **Saberes do nós**: ensaios de educação e movimentos sociais. Goiânia:UCG, 2004. p. 147-171.

CUNHA, Luiz Antônio. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do ensino técnico: a crítica da crítica. In: Zibas, D. M. L.; AGUIAR, M. A. A.; BUENO, M. S. S.(Orgs). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, 2002. p. 1-22.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004. 166 p.

DE TOMMASI, Livia. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 195- 227.

DIDONET, Vital. A educação infantil na educação básica e o Fundeb. In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. R.; DIDONET, V. (Orgs.). **Fundeb**: dilemas e perspectivas. Brasília: Edição Independente, 2005. 164 p.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Orgs.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 49-58.

ENGUIITA, Mariano Fernández. **A face oculta da escola**: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989. 272 p.

EVANGELISTA, Ely Guimarães dos Santos. **Educação e mundialização**. Goiânia: UFG, 1997. 239 p.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Educação pré-escolar e cultura**. 2. ed. Campinas: Unicamp; São Paulo: Cortez, 2002. 240 p.

\_\_\_\_\_. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005, p. 1013-1038.

FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 174 p.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001. 236 p.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, jan./jun. 1998a, p. 37-69.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998b. p. 85-121.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Cortez, 1995. p. 169-195.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Cortez, 1997. p. 46-63.

\_\_\_\_\_. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 229-251.

\_\_\_\_\_. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, I. P. A.; FONSECA, M.. **As dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios para a escola**. Campinas: Papyrus, 2001. p. 13-44.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A reforma do ensino superior no campo da formação dos profissionais da educação básica. As políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 68, dez. 1999, p. 17-60.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 25-54.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 231 p.

\_\_\_\_\_. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 69-90.

GAMBOA, Silvio Sanchez. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 91-115.

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Plano, 2002. 87 p.

GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2002. 279 p.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 297 p.

GONDRA, José Gonçalves (Org.). Higienização da infância no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **História, infância e escolarização**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002. p. 107-130.

GONZALEZ, Manuel José Forero Gonzalez et al.. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989**. Brasília: IPEA, 1990. 174 p.

GUIMARÃES, José L.. O financiamento da educação infantil: quem paga a conta ? In: MACHADO, M. L. A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 43-56.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX 1941-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

JO, Hee Moon. **Introdução ao direito internacional**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004. 686 p.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar: a arte do disfarce**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 140 p.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrando. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 68, dez. 1999, p. 163-183.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. Histórias da educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, maio/ago. 2000, p. 5-18.

\_\_\_\_\_. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004. 210 p.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, mar. 1997, p. 11-36.

LEHER, Roberto. **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) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LIMA, Kátia Regina de Souza Lima. Organismos internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002. p. 41-63.

LUDKE, Menga Alves; ANDRÉ, Marli E. D. A.. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. 6. ed. São Paulo: EPU, 2001. 99 p.

LUNA, Sérgio V. de. O falso conflito entre tendências metodológicas. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 21-33.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998. 331 p.

MARTINS, Valdete de Barros. O desafio da gestão compartilhada e a necessária articulação entre assistência social e educação infantil. In: COELHO, R. C.; BARRETO, Â. R. (Orgs.). **Financiamento da educação infantil**: perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004. p. 111-121.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Livro 1. v. 1. 571 p.

MATTOS, Adherbal Meira. **Direito internacional público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 516 p.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987. 156 p.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. 673 p.

MENDONÇA, Leda Moreira Nunes; ROCHA, Cláudia Regina Ribeiro; GOMES, Suely Henrique de Aquino. **Guia para apresentação de trabalhos acadêmicos na UFG**. Goiânia, UFG, 2005. 48 p.

MERISSE, Antonio. Origens das instituições de atendimento à criança pequena: o caso das creches. In: MERISSE, A. et al.. **Lugares da infância**: reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato. São Paulo: Arte & Ciência, 1997. p. 25-51.

MÉZAROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002. 1102 p.

MONLEVADE, João A. C.. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 308 p.

\_\_\_\_\_. O fundo de educação básica e o financiamento da educação infantil. In: COELHO, R. C.; BARRETO, Â. R. (Orgs.). **Financiamento da educação infantil**: perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004. p. 155-170.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 411 p.

NASCIMENTO, Alexandre do; SILVA, Andréia Ferreira da; ALGEBAILLE, Marie Emília Bertino. Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002. p. 85-104.

NUNES, Deise Gonçalves. Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELLOS, V. M. R. (Org.). **Educação da infância**: história e política. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 73-97.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000. 360 p.

OLIVEIRA, Nelci Silvério de. **Introdução ao estudo do Direito**. Goiânia: AB, 1999. 131 p.

OLIVEIRA, Paulo Salles. (Org.). **Metodologia das Ciências Humanas**. 2. ed. São Paulo: Hucitec/UNESP, 2001. 219 p.

OLIVEIRA, Zilma M. R. et al.. **Creches**: crianças, faz de conta & cia. Petrópolis: Vozes, 1999. 89 p.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Educação infantil**: muitos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996. 187 p.



OLIVEIRA, Romualdo Portela. O financiamento público da educação e seus problemas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 123-144.

\_\_\_\_\_. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002. p. 15-43.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, M. D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 347- 375.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, mar. 2002, p. 7-24.

PERRY, Guillermo E. et al.. **Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos**. Resumen ejecutivo. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006. 29 p.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. 181p.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 108-135.

PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. 445 p.

RAMON, Fabiola. **Os programas não-formais de educação infantil no Brasil e no Chile: entraves e possibilidades para a promoção do desenvolvimento da criança pequena**. 2003. 157f. Dissertação (Mestrado em Saúde Mental) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2003.

REAL, Giselle Cristina Martins Real. **Educação infantil: políticas públicas e ação institucional**. Campo Grande: UFMS, 2004. 207 p.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 403 p.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 17. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. 207 p.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos CEDES**, Campinas, v.21, n. 55. nov. 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 267 p.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, jan./abr. 2001a, p. 19-26.

\_\_\_\_\_. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002a. p. 63-78.

\_\_\_\_\_. A educação da criança pequena, a produção de conhecimento e a universidade. **Cadernos ANPED**, n. 1, 1989.

\_\_\_\_\_. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 82, ago. 1992, p. 21-30.

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

\_\_\_\_\_. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança. In: FREITAS, M. C. (Org.). **História social da infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001b. p. 141-161.

\_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, mar. 2002b, p. 25-63.

\_\_\_\_\_. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 63-93.

ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria Malta (Orgs.). **Creches e pré-escolas no hemisfério norte**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. 355 p.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, mar. 2002, p. 65-100.

SHAH, Idries. O falcão. In: RISTOF, Dilvo. **Universidade em foco: reflexões sobre educação superior**. São Paulo: Insular, 1999. 220 p.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 144 p.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; ACCIOLY, Hilbebrando. **Manual de direito internacional público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 566 p.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002. 135 p.

SILVA, Maria Abadia da. A hegemonia do Banco Mundial na formulação e no gerenciamento das políticas educacionais. **Nuances: Revista do Curso de Pedagogia**, v. 7, out. 2000, p. 35-53.

\_\_\_\_\_. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002. 224 p.

\_\_\_\_\_. **Políticas para a educação pública**: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional. 1999. 340 f. Tese (Doutoramento em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1999.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial e reformas. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-40.

STIGLITZ, Joseph E.. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida de benefícios globais. 3. ed. São Paulo: Futura, 2002. 327 p.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2001. 104 p.

\_\_\_\_\_. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-193.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, nov. 2004, p. 55-62.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Professor: tecnólogo do ensino ou agente social?. In: VEIGA, I. P. A.; AMARAL, A. L. (Orgs.). **Formação de professores**: políticas e debates. Campinas: Papirus, 2002. p. 65-93.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Orgs.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 59-89.

WARDE, Mirian. O papel da pesquisa na pós-graduação em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.73, maio 1990, p. 67-75.

THE WORLD BANK. **A guide to the World Bank**. Washington, D.C.: The World Bank, 2003. 247p.

YOUNG, Mary Eming. **Early child development**: investing in the future. Washington, D.C.: The World Bank, 1996. 102p.



