

## Sísifo e a educação infantil brasileira<sup>1</sup>

Fúlvia Rosemberg\*

**Resumo:** O artigo descreve e analisa as tensões presentes, e suas conseqüências, em três momentos da história das políticas de educação infantil brasileira contemporânea: a fase de expansão durante o governo militar; as inovações trazidas pela Constituição de 1988; o impacto das reformas educacionais contemporâneas sob a égide do “Consenso de Washington”. A descrição e análise desses momentos são efetuadas sob a ótica dos modelos propugnados pelas organizações multilaterais.

**Palavras-chave:** Educação infantil, creche, políticas para infância, organizações multilaterais.

**Abstract:** The article describes and analyses the tensions present and their consequences at three moments in the history of contemporary Brazilian child care and education: the phase of expansion during the military government; the innovations which arrived with the Constitution of 1988; and the impact of contemporary educational reforms under the aegis of the “Washington Consensus”. The description and analysis focus the models propounded by the multilateral organizations.

**Key-words:** Child education, day nursery, policies for childhood, multilateral organizations.

A maldição de Sísifo bem pode ser uma metáfora às políticas nacionais de educação infantil (EI) que temos vivido nas últimas décadas. Desde que atuo na área – início dos anos 80 –, acompanhei duas quedas de Sísifo e uma tentativa de subir a montanha. Avalio que estamos vivendo um período de queda e, como nas outras vezes, esta queda é facilitada pelos organismos multilaterais. Descrever e refletir sobre as forças progressistas que empurram a política de educação infantil para o topo – isto é, um atendimento democrático de qualidade –, e as forças contrárias que fazem-na despencar morro abaixo, é o objetivo que busco neste artigo.

Neste artigo procurarei desenvolver o argumento de que as políticas de EI contemporâneas, nos países subdesenvolvidos, têm sido fortemente influenciadas por modelos ditos “não formais”, reduzido investimento público, propugnados por organismos multilaterais, que têm ajudado a dar um empurrãozinho para baixo, no caso do Sísifo brasileiro. No Brasil, essas propostas já foram incorporadas em passado recente e estão ameaçando o presente atual. A partir dos anos 1970,

\* Fundação Carlos Chagas e PUC-SP. Agradeço os comentários de Elba Sá Barretto.

1. Versão condensada de artigo publicado nos Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, n. 14, março de 2002 (ROSEMBERG, 2002).

esta influência proveio, especialmente, da UNESCO e UNICEF; a partir dos anos 1990, a maior influência parte do Banco Mundial (BM). Para desenvolver tal argumento, apoiou-me em pesquisas que realizei (ROSEMBERG, 1999a, 2000) e em pesquisas em andamento, todas baseadas na análise de documentos oficiais (brasileiros e de autoria ou publicados por organismos multilaterais) e de macrodados (censos demográficos e educacionais e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios/PNADs).

No plano teórico-conceitual, concebo a EI como um subsetor das políticas educacionais e de assistência ao(à) trabalhador(a), que se integram às políticas sociais. Caracterizo as políticas sociais como uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Quando destaco a atuação do Estado no sentido do ordenamento de interesses e de necessidades, estou, simultaneamente, aceitando que os interesses e necessidades que orientam as opções do Estado sejam expressos pelos vários atores que compõem o todo social e que as respostas do Estado "...emergem (...) de um processo de escolhas sucessivas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões: que, nesse processo de escolha, são muitas as forças envolvidas – os segmentos sociais, os estamentos técnico-burocráticos do Estado, o congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e, não raro, suas corporações. É esse processo que define, a cada momento, como será a política social, que prioridade elegerá (...)" (ABRANCHES, 1987, p. 11).

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

Essa influência crescente na área social tem implicações importantes: essas instituições, não raro, asseguram a coleta, definição e interpretação de informações estatísticas que constituem a base de análise de situação; elas introduziram uma preponderância anglo-saxônica, no campo, sem contrapartida; elas dispõem, também, de orçamento e meios para a realização de pesquisas e estudos desproporcionais, quando comparados aos de instituições nacionais; economistas e estatísticos especialistas em análise microeconômica, que privilegiam o empírico e que são competentes no estabelecimento de cenários, ganham, nessas instituições e nos governos nacionais, posição de destaque, tornando-se difícil um diálogo interdisciplinar (GUICHOUA; GOUSSAULT, 1993)<sup>2</sup>. Constitui-se, assim, o que Haas (apud MELLO; COSTA, 1995) denomina de comunidade epistêmica, que tem como principal fonte de poder uma certa autoridade técnico-científica que

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

ampara modelos de políticas. O grupo dominante possui as informações consideradas pertinentes, o poder de financiamento e os meios para influenciar certas categorias de atores nacionais. Dispõe de canais importantes para construir o senso comum e o repertório de argumentos para apoiar decisões políticas (ROSEMBERG, 2000).

Porém, deve-se atentar para o fato de que organismos multilaterais não dispõem de um superpoder capaz de determinar diretamente as orientações nacionais de política social (MELLO; COSTA, 1995). Analisando os impactos das propostas contemporâneas do BM nas reformas educacionais da América Latina, Rosa Maria Torres mostra que sua aplicação na prática pode diferir consideravelmente de um país para outro. Isto ocorre “não apenas porque cada realidade se encarrega de moldar a proposta, mas porque, de fato, existem margens na sua definição e negociação, margens estas utilizadas em algumas contrapartidas nacionais (e alguns técnicos do BM) e não utilizadas em outras, na medida em que alguns países têm a capacidade de contrapor alternativas próprias e outros não” (TORRES, 1996, p. 127). Essa capacidade nacional de contrapor alternativas próprias é construída, também, através do acervo de conhecimentos disponível localmente. É neste terreno – o da construção da capacidade nacional para avaliar propostas de política de EI propugnadas por organizações multilaterais – que situo minhas pesquisas atuais e este artigo.

Esclarecidos o ponto de partida e o campo teórico-conceitual e político, é possível, então, apresentar as principais conclusões a que tenho chegado. Para facilitar a exposição, ordenei os resultados em dois períodos: décadas de 70 e 80; década de 90. Esses períodos coincidem com a influência preponderante de diferentes organizações multilaterais: no primeiro destacam-se UNESCO e UNICEF; no segundo, o BM<sup>3</sup>.

### Propostas da UNESCO e UNICEF para políticas de EI nos países subdesenvolvidos (1970-1990)

Estudos históricos (LAMB et al, 1992) mostram que os modelos de instituições de EI que conhecemos atualmente se originaram na Europa do final do século XIX e se espalharam pelo mundo. Até o final dos anos 1960, nota-se uma base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, seguindo, grosseiramente (com variações nacionais), dois modelos institucionais: o das creches e similares, instituições acolhendo exclusiva ou principalmente crianças pobres; o dos jardins-de-infância, não especialmente destinados a crianças pobres<sup>4</sup>.

Esta trajetória relativamente comum se cinde ao final da década de 1960, quando a EI passou a integrar, também, a agenda das políticas de desenvolvimento eco-

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

4. Dentre as exceções, destaca-se a experiência francesa através da criação das *écoles maternelles* no sistema público de ensino.

nômico e social elaborada pelos organismos vinculados à ONU (Organização das Nações Unidas) para os países subdesenvolvidos, especialmente aquelas pensadas para as ex-colônias européias da Ásia e da África. Os países desenvolvidos, particularmente os europeus, integraram expansão do atendimento em EI com qualidade, integração esta decorrente de diferentes orientações econômicas, políticas e culturais. Dentre elas, destacam-se: os movimentos de mulheres ou feministas e sua influência nas políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, que se difundiram na Europa e nos EUA, a partir do final dos anos 1960; mais recentemente, a compreensão da criança como protagonista nas instituições sociais que lhe são destinadas (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 1999).

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

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

Esse modelo de EI foi sendo elaborado gradualmente e divulgado, inicialmente, pela UNESCO e UNICEF, através de diferentes canais: missões em diferentes países, publicações, seminários internacionais e regionais, assessoria de especialistas desses organismos, especialmente da UNICEF, junto a ministérios nacionais<sup>5</sup>; em menor escala, alguns projetos receberam financiamento, especialmente nos países africanos (ROSEMBERG, 1998).

Um fértil e variado *menu* foi formulado no período, divulgado através de publicações e seminários em diversas línguas. Apesar da variedade, os ingredientes básicos foram selecionados dentro dos custos, ou melhor, do parco investimento público na linha de chegada: educadores(as) ou professores(as) leigos(as), isto é, não-profissionais, justificando salários reduzidos; espaços improvisados, mesmo quando especificamente construídos para a EI; material pedagógico, também improvisado ou escasso, como brinquedos, livros, papéis e tinta. A educação infantil

5. Na UNESCO, um dos marcos dessa nova concepção encontra-se no relatório da chamada “Comissão Faure”, publicado sob o título *Apprendre à être* (UNESCO, 1972).

para os países subdesenvolvidos transformou-se na rainha da sucata. O modelo incorporou uma articulação perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional do(a) educador(a), redundando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis.

Essa nova concepção atingiu o Brasil durante o período de ditadura militar, quando encontrou terreno fértil para sua proliferação e recriação: conforme o ideário da Guerra Fria, a Doutrina de Segurança Nacional incluía o combate à pobreza (denominados “bolsões de ressentimento”, na terminologia da época) e a participação da comunidade na implementação de políticas sociais (ROSEMBERG, 1998). Como a pobreza pode constituir uma ameaça à segurança nacional, as políticas de assistência – entre elas programas de educação infantil – integram estratégias de combate à guerra psicológica. Atuar nos bolsões de pobreza constituía medida preventiva ao expansionismo do “comunismo internacional” (ROSEMBERG, 1998).

Quando tal modelo de educação infantil de massa atingiu o Brasil, o atendimento ainda era muito reduzido e concentrava-se no setor privado. O tema da EI suscitara pequena produção acadêmica, não tendo provocado, ainda, um debate nacional. Ou seja, não dispúnhamos, naquele momento, de interlocutores preparados para questionar ou aprimorar o modelo que estava sendo proposto. Ao contrário, a proposta de participação comunitária tinha boa acolhida, inclusive entre segmentos sociais progressistas (SILVA, 2001).

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

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

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

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

- a expansão não significou democratização, mas apenas “demografização”;
- a expansão provocou novos processos de exclusão social, pois as crianças de 7 anos ou mais reprovadas no pré-escolar eram mais freqüentemente pobres e negras (também um o número de meninos retidos na pré-escola era maior que o de meninas);
- a retenção de crianças tendo 7 anos e mais, pobres e negras, no pré-escolar ocupou vagas de crianças pobres e negras de 0 a 6 anos que poderiam freqüentar o pré-escolar<sup>6</sup>.

Restaria, ainda, complementar o quadro, insistindo sobre o fato de que tais programas, possivelmente, retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura. Muita energia foi gasta, entre pesquisadores, administradores e militantes da área, para corrigir os equívocos cometidos pelas administrações anteriores. Seria importante, também, que se fizesse uma avaliação dos gastos diretos e indiretos decorrentes da implantação desses programas e de quem se beneficiou com o investimento de verba pública. Dificilmente foram as crianças usuárias, pois dados coletados pelo Censo da Educação Infantil de 2000 - 2001 atestam, por exemplo, no plano físico dos estabelecimentos, a persistência de indicadores de baixa qualidade.

Analisando o fracasso de programas de agências da ONU no combate à pobreza, nesse período, Guichoua e Goussalt (1993) destacam a distância entre planejadores e população usuária. “Na ausência de interlocutores sociais representativos e organizados, e considerando-se a baixa capacidade de expressão política das populações em geral, as categorias sociais estudadas não exercem praticamente nenhum controle, nenhum retorno sobre os conhecimentos produzidos a seu respeito, sobre a formulação de seus problemas ou quanto às soluções previstas” (1993, p. 51).

Tal como Sísifo, vive-se agora uma repetição da experiência: mudaram-se governo, técnicos, temas de interesse; perdeu-se a memória do passado recente e reinventam-se modelos já reprovados. Assim, o BM, quando entra em cena no campo da EI nos anos 1990, recupera propostas equivalentes às da UNESCO e do UNICEF. Ocorreu, porém, um pequeno hiato entre ambos os períodos, quando Sísifo começou a subida do morro.

## 2. A Constituição de 1988 e a entrada do BM (década de 90)

Nunca é demais lembrar que o final da ditadura brasileira (1985) foi seguido de um intenso movimento de mobilização social pela elaboração de uma nova Cons-

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

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

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

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

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

Essas propostas do MEC foram elaboradas com participação de segmentos sociais – universidades, movimentos sociais, partidos políticos, associações profissionais, usuários – que já haviam acumulado um repertório de conhecimentos e experiências sobre esse setor das políticas sociais e constituído o consenso de empurrar Sísifo até o topo da montanha e lá mantê-lo: EI com qualidade, para todas as crianças cujas famílias por ela optassem.

A implantação dessas propostas foi interrompida com a nova administração federal (governo Fernando Henrique Cardoso, 1994), que, como se sabe, incorporou, no plano das políticas econômicas, orientações do FMI e, no plano das políticas educacionais, orientações do BM (DE TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996)<sup>7</sup>.

As influências do BM na EI brasileira, a partir da administração FHC, se fazem sentir através de dois eixos complementares: o da reforma educacional geral

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

que, entre outras medidas, preconizou a prioridade absoluta de investimentos públicos no ensino fundamental; o da retomada da proposta de programas “não formais”, a baixo investimento público, de EI para crianças pequenas pobres. Tratarei destes eixos em separado.

### 3. O impacto a partir das reformas educacionais

A atual administração federal brasileira vem efetuando uma profunda reforma educacional, em consonância com orientações do BM, de modo semelhante ao que tem ocorrido em outros países subdesenvolvidos, inclusive na América Latina. (HADDAD, 1998). Essa reforma, adotando orientações economicistas, alinha as políticas educacionais às políticas de desenvolvimento econômico, em consonância com a nova ordem mundial (CORAGGIO, 1996; TORRES, 1996; HADDAD, 1998; LEHER, 1999, entre outros). “A educação passa a ser analisada com critérios próprios do mercado e a escola é comparada a uma empresa” (TORRES, 1996, p. 140)<sup>8</sup>.

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

No campo da educação, as críticas a essa dimensão da reforma não contestam a prioridade do ensino fundamental, mas a redução ou estagnação dos gastos federais com educação, o que transformou a “prioridade” em “exclusividade” ou “absolutização” (ARELARO, s.d.) de recursos para esse nível de ensino. Outros pesquisadores (SABOIA; SABOIA, 2000) questionam a própria prioridade de investimento das políticas sociais nesse grupo etário, na medida em que as taxas brasileiras de indigência e pobreza incidem mais intensamente sobre famílias com filhos na faixa etária de 0 a 6 anos. Com efeito, nas conclusões da análise sobre as condições de vida das famílias com crianças tendo até 6 anos, com base na PPV (Pesquisa sobre Padrões de Vida), João Saboia e Ana Lúcia Saboia (2000, p. 45) afirmam: “o fato das famílias com crianças na primeira infância possuírem, em geral, os piores indicadores, tem uma importante conseqüência em termos de política social. Ele indica que programas dirigidos às famílias com crianças em idade escolar devem ser precedidos de programas dirigidos às famílias com crianças em idade pré-escolar”<sup>9</sup>.

Empreendi uma análise do período 1995-1999, visando a captar o impacto das reformas educacionais na cobertura de EI, a partir de dados sobre freqüência à

8. Soares (2000, p. 154) situa na virada dos anos 1990, portanto final do governo Sarney, a entrada no Brasil da “nova ‘onda’ neoliberal”.

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



escola (creche, pré-escola/classes de alfabetização e ensino fundamental) para a faixa etária de 0 a 11 anos, coletados pelas PNADs (ROSEMBERG, 2000)<sup>10</sup>, o que me levou às seguintes observações:

- ligeiro aumento da taxa de escolaridade (em creche, pré-escola e ensino fundamental), entre 1995 e 1999, das crianças de 0 até 11 anos (Tabela 1);
- redução sensível de crianças de 7 a 11 anos na EI (diminuição estimada de quase 500 mil crianças, ou 69,7% de redução);
- aumento gradual de crianças de 5 e 6 anos freqüentando o ensino fundamental (Tabela 2);
- pequeno aumento de crianças de 0 a 6 anos freqüentando EI, em 1999, com relação a 1995 (Tabela 3), sugerindo estagnação do sistema;
- expansão relativa e absoluta da EI, no período, menor que a dos níveis fundamental, médio e superior (Tabela 4).

Tabela 1. Taxas de freqüência a creche, pré-escola e ensino fundamental por ano e idade. Brasil\*, 1995 a 1999.

Anos	Idades											
	-1	1	2	3	4	5**	6**	7**	8**	9**	10**	11**
1995	1,1	3,2	8,0	17,6	31,8	52,7	74,4	87,4	92,4	93,1	94,0	93,0
1996	1,1	3,1	7,8	17,4	33,4	53,4	74,8	89,3	92,1	93,8	94,4	93,5
1997	1,1	3,3	8,2	19,5	36,4	56,9	76,4	89,8	94,0	95,5	95,5	95,2
1998	1,5	3,4	8,2	20,4	35,7	58,8	79,3	92,6	95,6	96,6	97,0	96,8
1999	1,4	3,7	9,3	21,8	39,1	60,2	81,8	94,1	96,9	97,6	97,4	97,6

Fonte: PNADs

\* Com exceção da zona rural da região Norte.

\*\*Freqüentam creche/pré-escola e ensino fundamental.

Tabela 2. Porcentagem de crianças, no ensino fundamental, que freqüentam escola, por ano e idade. Brasil\*, 1995 a 1999.

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

Fonte: PNADs

\*Com exceção da zona rural da região Norte.

10. Esse estudo foi realizado para o Movimento Interfóruns Estaduais de Educação Infantil do Brasil e contou com a colaboração de Angela Barreto, do IPEA, para o processamento da PNAD 99.

Tabela 3. Frequência à educação infantil, por grupos etários selecionados e ano. Brasil\*, 1995 e 1999.

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

Fonte: PNADs

\* Com exceção da zona rural da região Norte.

Sísifo parece ter conseguido, pelo menos, segurar a pedra em meio do caminho: se não houve queda, também não houve aumento na cobertura em EI. Porém, a influência do BM, na atual administração, fazendo-se sentir também na concepção da EI “boa para o Brasil”, abriu uma enorme clareira escorregadia, ladeira abaixo.

### O impacto a partir do “novo” modelo de EI

O BM entrou na área da EI a partir da segunda metade dos anos 80. Myers (2000) destaca que, no cenário mundial de financiamento da EI, durante os anos 1990, o BM evidencia o maior incremento frente ao das demais organizações internacionais: aproximadamente um bilhão de dólares norte-americanos emprestados em sua quase totalidade para América Latina e Ásia.

Documentos consultados, de autoria ou divulgados pelo BM, incluem o Desenvolvimento Infantil (DI) nas políticas de combate à pobreza através do investimento no capital humano e, indiretamente, nas políticas de igualdade de oportunidades para homens e mulheres (YOUNG, 1996). Em vários de seus documentos, o BM atribui ao DI uma função instrumental, visando a prevenir ou compensar carências de crianças pobres, procurando, especialmente, maior eficiência do ensino fundamental e, assim, combater o “círculo vicioso de reprodução da pobreza”. “País de crianças pobres, de modo geral, têm baixa escolaridade formal e muitas mães pobres são bastante jovens (...) Aproximadamente 40% das mães não completaram a escola primária e cerca de 1 em 5 mães ainda são adolescentes. Estas condições freqüentemente significam que eles não dispõem de habilidades paternas sólidas e que podem não estar prontos para cuidar, eles próprios, de seus filhos. A ausência de habilidades paternas geralmente significa que crianças pobres não dispõem em casa de ambiente que encoraje, posteriormente, o desenvolvimento e sucesso escolar” (WORLD BANK, 1998, p. 2)<sup>11</sup>.

11. Texto retirado do Project Information Document “Rio Integrated Early Childhood Development Project” (Rio Criança Maravilhosa), elaborado em parceria entre o BM e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro em 1997. O projeto não foi aprovado pelo Senado (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/d).

Tabela 4. Distribuição de pessoas (%) que freqüentam escola, por ano e nível de ensino. Brasil\*, 1995 a 1999.

Nível de Ensino	Anos										Diferença (99 - 95)	
	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	N	%
EI 0 - 4	1.866.140	4,2	1.887.847	4,2	2.128.591	4,5	2.128.472	4,4	2.300.514	4,6	434.374	23,3
EI 5 anos e mais	4.705.676	10,6	4.494.496	9,9	4.607.480	9,8	4.413.939	9,5	4.331.574	8,6	- 374.102	- 7,9
Total EI	6.571.816	14,8	6.382.343	14,1	6.736.071	14,3	6.542.411	13,9	6.632.088	13,2	60.272	0,9
Fundamental (todas as idades)	30.791.111	69,3	31.300.469	68,9	31.947.370	68,0	32.694.253	67,0	33.030.081	65,6	2.238.970	7,3
Médio	5.181.709	11,7	5.769.496	12,7	6.166.346	13,1	7.136.478	14,6	7.976.273	15,	2.794.564	53,9
Superior	1.880.661	4,2	1.943.305	4,3	2.099.147	4,5	2.398.247	4,9	2.728.357	5,4	847.696	45,1
Total geral	44.425.297	100,0	45.395.613	100,0	46.948.934	100,0	48.771.389	100,0	50.368.353	100,0	5.943.056	13,4

Fonte: PNADs

\*Com exceção da zona rural da região Norte.

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

Vejamos como o BM se expressa, em português (WORLD BANK, 2001), sobre estimativas de custos para programas de DI:

Tabela 5. Gasto por aluno, em US\$, por nível de ensino. Brasil e países da OCDE, 1997.

	EI	Fundamental	Médio 1º ciclo	Médio 2º ciclo	Superior
Gasto brasileiro	820	859	921	1.087	10.791
Gasto médio OCDE	3.766	3.769	4.175	5.312	10.893
Posição do Brasil	26 <sup>a</sup>	28 <sup>a</sup>	22 <sup>a</sup>	24 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>

Fonte: OCDE (2000)

Vale perguntar se os custos apresentados pelo BM são oferecidos como modelo ou recomendação para países subdesenvolvidos, em geral, e para o Brasil, em particular.

...fundamental/EI. ...da OCDE, sugerindo que ele amelia...

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

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

- focalizar os serviços em populações limitadas e desfavorecidas;
- usar agentes comunitários treinados ou membros da família como professores ou provedores de atenção<sup>15</sup>;
- usar todos os recursos disponíveis (pessoas de todas as idades, instalações disponíveis, material reciclado);
- usar a infra-estrutura existente mediante a incorporação de elementos de DIC em programas de saúde, nutrição, desenvolvimento regional e educação de adultos;
- usar os veículos de massa e todos os outros meios de comunicação”. (Consultative Group on ECCD Secretarial. Sem data. “The Cost and Affordability of Early Childhood Care and Development Programmes”, apud World Bank, 2001, p. 5).

Volto a perguntar, como já o fizera alguns anos atrás, qual o milagre que se espera para que os resultados de programas com tais componentes de instalação, recursos humanos e pedagógicos, possam ir além de uma socialização precoce para a subalternidade e repúdio à escola. Tais parâmetros para manutenção de programas de DI colidem com outros indicados pela literatura internacional sobre qualidade em educação infantil. Por exemplo, “os dez aspectos-chave de uma educação infantil de qualidade”, propostos pelo espanhol Miguel A. Zabalza (1998), incluem, entre outros, a organização do espaço, a disponibilidade de materiais diversificados e polivalentes e o investimento em formação de pessoal.

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

...por razões de custo e exequibilidade, a atenção se dirigiu a modelos de programas não formais. Além disso, a preocupação com a educação de pais e dos que prestam assistência à criança, bem como com o ambiente da comunidade em que a criança vive conduziu a um maior interesse pelos programas não formais e sua vinculação com a tradição anterior de desenvolvimento da comunidade (...) Porém, é importante destacar aqui que as diferenças no ambiente cultural e econômico nos advertem que não se deve supor que as soluções factíveis em um país também o sejam em outro (...).

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

Apreende-se a importação de tal modelo pelo governo brasileiro em vários movimentos de nossa história: na primeira versão do PNE (BRASIL, MEC, 1997); na plataforma do PSDB, durante a campanha presidencial de 1998 (PSDB, 1998); na Portaria da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social; no Programa submetido ao Congresso, mas não aprovado, Rio Criança Maravilhosa; na pré-escola proposta pelo governador do Distrito Federal Antônio Gois. Infelizmente, reconheço o mesmo modelo nas recentes ações de prefeituras progressistas – Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, que relutam em reconhecer as educadoras de creche como docentes e se abrem a modelos incompletos e ilegais.

Ou seja, esse documento do MEC abre perspectivas para programas do tipo educação de mães, programas implantados, no México, com empréstimo do BM e, em Cuba (Educa a tu Hijo), com apoio do UNICEF (UNICEF, 2001). Em tais programas, a perspectiva de guarda do filho enquanto a mãe trabalha fora se perde, como se perde, também, a perspectiva de espaços coletivos para o intercâmbio entre crianças coetâneas. Uma dimensão de minha crítica é que este tipo de programa, em países subdesenvolvidos, não complementa outros programas mais amplos, mas são propostos ou implantados como seus substitutos, provocando trajetórias competitivas e excludentes: certas crianças (possivelmente provenientes de famílias com maior poder de negociação) freqüentam programas completos; outras freqüentam programas incompletos e, geralmente, de pior qualidade. Assim, para incluírem-se as crianças menores no sistema educacional, a solução proposta é redução dos custos, através da redução da qualidade.

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

Minhas críticas a essas orientações do BM sobre EI e à sua incorporação pelo atual governo e por políticos brasileiros é que elas não promovem a equidade social, de gênero e raça, como prometem seus defensores, mas redundam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão, pois destinam-se particularmente aos segmentos populacionais mais pobres. A desigualdade social brasileira persiste de modo equivalente nas últimas décadas (BARROS; HENRIQUE; MENDONÇA, 2000), nas mesmas regiões, para os mesmos segmentos sociais e raciais, apesar das promessas de programas milagrosos de EI (e outros), no início dos anos 1980.

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

Além disso, a conclusão de que programas “não-formais” são mais baratos e têm impacto positivo vem sendo questionada por pesquisadores, inclusive norte-

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

Aponto, também, o equívoco quanto ao caráter “não formal”, ou não institucionalizado, dessas experiências: a formalização e institucionalização é intensa, nos níveis técnico-burocráticos dos que elaboram, financiam, implantam e administram tais projetos. Por exemplo, o técnico do BM que trabalha em Washington (bem como seu colega brasileiro) usa tecnologia dura e cara, é altamente especializado, tem vínculo empregatício, recebe bom salário, usufruirá de benefícios de aposentadoria, viaja em aviões, usa computadores de última geração. Não aceitaria, em seu trabalho, o que propõem para o trabalho da educadora na creche: os restos do consumo, a sucata, etc. Os projetos 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 e inadequado, geralmente, em que se desenvolvem esses programas.

Finalmente, quero destacar as insuficiências de alguns desses programas incompletos, especialmente o de educação de mães e os divulgados por TV<sup>16</sup>. É necessário assinalar que, nos países subdesenvolvidos em que foram implantados, geralmente, esses programas não são complementares, mas substituem os programas completos. Ora, ambos os programas não prevêm um componente importante para a socialização de crianças pequenas, destacado pela literatura acadêmica, especialmente européia e norte-americana contemporânea: interações entre pares, inerentes aos programas institucionais (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 1999) e que, de acordo com conhecimentos atuais, parecem constituir um elemento essencial para o desenvolvimento infantil.

Além disso, esses programas criam, recriam e sustentam-se em subordinação de gênero: consideram que as mulheres são destinadas a permanecer em casa, cuidando de seus filhos ou dos filhos de outras mulheres, sem receberem formação profissional prévia; que homens são seres inadequados para educar e cuidar de crianças. Paradoxalmente, esses organismos multilaterais e os estados nacio-

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

nais que os apóiam – como o Brasil – , incluem metas e elaboram outros programas visando à igualdade de oportunidades de gênero.

Resta-nos, a pesquisadores, profissionais, políticos, administradores, mães e pais e militantes da área, engajados em prol de uma EI democrática e de qualidade, criar barreiras para impedir que a EI brasileira, no transcorrer desse século e da nova administração federal que se inicia<sup>17</sup>, continue tendo em Sísifo sua metáfora.

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. *Política Social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- BARTNETT, W. Steven, Costs and financing of early child development programs, In: YOUNG, Mary E. (Ed.) *Early child development: investing in our children's future*. Amsterdam: Elsevier Science B. V. 1997, p. 297-322.
- BARROS, Ricardo P.; HENRIQUE, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social. *Cadernos Adenauer*, n. 1, 2000, p. 11-22.
- BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *Uma avaliação dos custos e dos benefícios da educação pré-escolar*. Brasília: IPEA, 1999.
- BIONDI, Aloysio. 500 anos em 5 anos (entrevista do ex-governador Cristovam Buarque). *Educação*, nº 230, junho 2000, p. 60-61.
- BRASIL. MEC. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 1997.
- BRASIL. MEC. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1993.
- CAMPOS, Maria M.; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel M. *Creches e Pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1992.
- DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. *Beyond quality in Early Childhood Education and Care*. London: Falmer Press, 1999.
- DE TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam J.; HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996.
- FRANCO, M. Aparecida C. Lidando pobremente com a pobreza. In: ROSEMBERG, Fúlvia (Org.). *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989, p. 179-215.
- FUJIMOTO-GÓMEZ. OEA. *Modalidades alternativas en Educación Inicial*. S/L: OEA, 2000 (mimeo).
- GUICHOUA, André; GOUSSAULT, Yves. *Sciences Sociales et développement*. Paris: Armand Collin, 1993.
- HADDAD, Sérgio. *Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil*. In: VIANNA Jr., Aurélio (Org.) *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Brasília: Rede Brasil, 1998, p. 41-52.
- LEHER, Roberto. O BIRD e as reformas neoliberais em educação. *PUC-Revista*, n. 5, junho 1999, p. 16-22.
- LEVISON, Debora. *Children's labour force activity and schooling in Brazil*. Tese (Doutorado). Ann Arbor, Michigan, 1991.

17. Lembrar da entrevista que o atual ministro da educação, Cristovam Buarque, concedeu a Aloysio Biondi (2000), onde propôs "cestas de educação pré-escolar" para que mães estimulem seus filhos, como "alternativa" à EI.



- MEC. *Plano Decenal de Educação para Todos*. 1993-2003. MEC: Brasília, 1993.
- MELLO, Marcus A. B. C. de; COSTA, Nilson R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa et al. (Org.) *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: ANPOCS/Editora Hucitec, 1995, p.153-176.
- MYERS, Robert. Early child care and development. In: MELLOR, Warren (Ed.) *Thematic studies: education for all 2000 assessment*. Paris: UNESCO, 2000, p. 22-28.
- OCDE. *Regards sur l'éducation: Les Indicateurs de L'OCDE*. Edition 2000. Paris: OCDE, 2000.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Programa Rio Criança Maravilhosa*. Rio de Janeiro: PMRJ, s/d.
- PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro). *Programa do PSDB para a Presidência*. São Paulo: PSDB, 1998.
- REA, Marina. Benefícios à Mãe Trabalhadora: conquistas e recuos nas políticas públicas. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. (Orgs.). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo: Editora 34; FCC, 2002, p. 389-402.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Educação infantil na UNESCO*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: FCC, 1998.
- ROSEMBERG, Fúlvia. O estado dos dados para avaliar políticas de educação infantil. *Avaliação Educacional*, jul-dez 1999a, p. 5-58.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 107, junho 1999b, p. 7-40.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Ambiguities in compensatory policies: a case study from Brazil. In: CORTINA, Regina; STROMQUIST, Nelly (Eds.) *Distant Alliances: promoting education for girls and women in Latin America*. New York and London: Routledge Falmer, 2000, p. 261-294.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações Multilaterais, Estado brasileiro e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, março 2002, p. 43-63.
- ROSEMBERG, Fúlvia; PINTO, Regina P. Criança Pequena e Raça na PNAD 87. *Textos FCC*, n. 13, 1997.
- SABOIA, João; SABOIA, Ana Lúcia. Condições de vida das famílias com crianças até 6 anos. *Pesquisa sobre Padrões de Vida: 1º Infância*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001, p. 25-48.
- MINISTÉRIO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Secretaria de Estado de Assistência Social. Portaria n. 2854 de 19 de julho de 2000. Brasília.
- SILVA, RONALDA B. Educação comunitária: além do estado e do mercado? *Cadernos de Pesquisa*, n. 112, março 2001, p. 85-99.
- SOARES, Laura T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SOARES, Maria Clara C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE Mirian J.; HADDAD, Sérgio (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996, p. 15-40.
- TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, Livia de, WARDE, Miriam J., HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996, p. 125-194.
- UNESCO. *Apprendre à l'Être*. Paris: UNESCO, 1972.
- YOUNG, Mary E. *Desarrollo integral en la primera infancia: desafios y oportunidades*. Washington: World Bank, 1996.

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

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

ZABALZZA, Miguel A. *Qualidade em educação infantil*. Porto Alegre: ARTMED, 1998.