

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

**FULLGRAF**, Jodete Bayer Gomes\* – UFSC

**GT-07:** Educação de Crianças de 0 a 6 anos

**Agência Financiadora:** CNPq

## **INTRODUÇÃO**

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

O tema das políticas educativas é amplo e requer, por sua abrangência, recortes necessários. Assim, esse estudo não busca tão-somente analisar uma política educativa, mas um conjunto de políticas e práticas que vêm configurando a educação infantil brasileira. Portanto, nosso objetivo é identificar se, e como, a influência do UNICEF incide sobre a política de educação infantil brasileira na perspectiva da *agenda globalmente estruturada*. Mais especificamente, o nosso interesse é pontuar em que medida a elaboração e implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* do UNICEF/MEC, pode ser interpretada como uma tradução para o contexto brasileiro de dinâmicas e processos transnacionais.

## **METODOLOGIA**

O processo de investigação desse trabalho, constituiu-se de revisão bibliográfica, da pesquisa de fontes primárias e da coleta de depoimentos. Foi realizado levantamento cuidadoso de fontes primárias documentais e bibliográficas relativas às políticas internacionais, agências de cooperação internacional, além da produção acadêmica nacional e internacional sobre educação e infância.

---

\* Orientador: Profª Dra Maria Malta Campos.

No Brasil, foram utilizadas fontes acadêmicas, constituídas, sobretudo por artigos de periódicos, dissertações e teses. A seleção dos artigos, dissertações ou teses foi feita com base nos títulos, descritores/palavras-chave ou resumos publicados. Foram analisados somente os artigos vinculados de alguma forma ao tema em questão.

Com relação ao estudo do UNICEF, foi preciso percorrer diferentes caminhos para compor um corpus documental consistente. Buscou-se continuar ampliando os conhecimentos teóricos sobre o tema, retomando e buscando novas obras, fontes primárias e referências bibliográficas, além das informações obtidas através de informantes orais. Quanto às obras e referências bibliográficas, foi realizado levantamento exaustivo de fontes bibliográficas e documentais sobre a agência.

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

No decorrer do estudo identificamos a importância que o programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF adquiriu no nível federal, tendo em vista que sua elaboração contou desde o início com a participação intensa do MEC. Decidiu-se, portanto, examinar esse programa específico como um exemplo atual de uma proposta do UNICEF que foi aprovada e acolhida pelo governo federal por meio de uma política educacional.

Para analisar o papel do UNICEF na educação infantil brasileira, como também a implementação do programa *Família Brasileira Fortalecida*, contamos com a *abordagem de ciclo de políticas* proposta pelo sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992 e Ball, 1994). A *abordagem de ciclo de políticas*, segundo Mainardes (2006), constitui-se num referencial teórico-analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais. Essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais, ressaltando a natureza complexa e controversa da política educacional. Ainda segundo Mainardes (2006), essa abordagem considera um conjunto de contextos que são caracterizados por processos e atores que medeiam o percurso de formação e desenvolvimento de qualquer política. Ball e Bowe (1992) propõem

um modelo de análise da política que abrange cinco contextos: o contexto de influência, o contexto da produção de textos, o contexto das práticas, o contexto dos resultados e o contexto das estratégias políticas.

Nesse estudo, destacaremos os três primeiros contextos privilegiados nessa abordagem, uma vez que nossa análise buscou focar as disputas e os embates que incidem sobre o processo de gestão de programas e políticas educacionais na área da educação infantil. Esses contextos estão inter-relacionados, não tem uma dimensão temporal ou seqüencial e não são etapas lineares, mas, cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos envolvendo disputas e embates (BALL; BOWE, 1992 apud MAINARDES, 2006).

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

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

Buscamos contrapor os dados de realidade com os documentos das OI e governamentais, como também buscamos contrapor as informações obtidas através dos depoimentos dos diversos segmentos envolvidos. Partimos do pressuposto de que o processo de produção de uma política educativa dar-se-á num campo repleto de pressões.

Além disso, tomamos como referência para “análise dos documentos”, a perspectiva metodológica desenvolvida por um Grupo de Estudos em Política de Educação e Trabalho de uma universidade brasileira, que conta com as contribuições de Fairclough (2001). A metodologia de análise utilizada buscou possibilitar a compreensão sobre os nexos existentes entre as diferentes esferas envolvidas na produção, difusão e implementação das

políticas educativas, pois, consideramos que os textos e contextos da política dão margem a interpretações e reinterpretações.

A seleção dos sujeitos procurou constituir um conjunto diversificado e amplo de depoentes. A amostra foi planejada de forma a incluir diferentes entrevistados que pudessem reunir as “vozes e perspectivas” de diversos sujeitos, grupos, e instituições que desempenharam um papel significativo na condução da política nacional de educação infantil.

Os contatos com os informantes foram efetivados através de reuniões individuais e/ou coletivas, encontros nos grupos de pesquisa e, na maioria deles, através de encontros formais previamente agendados. A coleta dos depoimentos foi realizada através de entrevista semi-estruturada que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema que lhe é proposto. Foram realizadas 15 (quinze) entrevistas no Brasil (duas etapas) e 03 (três) entrevistas no país onde foi realizado o estágio de doutoramento. Foi elaborado um roteiro para realização das entrevistas o qual foi utilizado de forma bastante flexível durante o encontro com os depoentes.

Os depoimentos constituem, muitas vezes, importantes fontes documentais que, em geral, conduzem a fontes primárias e permitem a recolha de informação sobre instâncias de decisão, cujos atos, na sua maioria ou em parte, não são públicos, havendo como único registro a memória dos protagonistas (TEODORO, 2005). Procuramos desenvolver a análise desses “textos” junto com as fontes primárias documentais e bibliográficas, pois consideramos, como Ball e Bowe (1992), que os textos devem ser lidos em relação ao tempo e particular contexto em que foram produzidos, e também devem ser confrontados com outros do mesmo período e local.

Os encontros no exterior, foram realizados com especialistas na área, que atuam em grupos de pesquisa, e aconteceram no período do estágio de doutoramento. Os textos produzidos pelas 18 (dezoito) entrevistas, foram analisados tanto a partir da perspectiva metodológica já citada, como também a partir da abordagem de ciclo de políticas.

Categorização	Quantidade
---------------	------------

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

Quadro 1 – Entrevistas realizadas

Num primeiro momento realizamos uma primeira leitura flutuante<sup>1</sup> de todo o material e definimos uma forma de referência dos textos; assim cada entrevista foi identificada com um número de ordem, porém pela delimitação desse artigo faremos referência às entrevistas como “depoimentos”. Numa segunda leitura do material, orientou-se para identificar os temas organizadores da análise de dados. Por seu turno, alguns temas foram pré-definidos, sendo que outros foram surgindo a partir da análise dos documentos. Assim, foram simultaneamente definidas as “unidades de análise”, a influência das OI nas políticas educacionais, a agenda global para infância, o protagonismo do UNICEF, a política nacional de educação infantil, etc.

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

<sup>1</sup> Termo cunhado por Antunes (2004).

Com a primeira eleição do presidente Lula, um aparente novo cenário político se configura, proporcionando expectativas para a área, dada sua origem e trajetória política e a composição do Partido dos Trabalhadores (PT), que chega pela primeira vez no país ao executivo federal. Logo no início da atual gestão, identificamos como avanço o compromisso do MEC com o Movimento Interfórum do Brasil (MIEIB) ao criar o Conselho de Políticas de Educação Básica (CONPEB), em 2003, que englobou os então recém-criados Conselhos de EI, de EF, de Ensino Médio e de EJA.

De outra parte, a proposta de universalizar a pré-escola, registrada no folheto de campanha do candidato Lula/2002, revela evidências de conflitos e disparidades com o que preconiza a legislação atual para educação infantil. Essa disparidade se evidencia no programa *Bolsa Primeira Infância* proposto pelo Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 2003 e também revela a natureza complexa e controversa da política educacional, uma vez que a proposta de FUNDEB apresentada em 2005 pelo governo federal excluiu as creches e o atendimento às crianças de 0 a 3 anos.

A bolsa primeira infância, previa um valor de R\$ 50,00 para a mãe permanecer com a criança em casa. A dificuldade em defender a *bolsa creche* se justifica, pois apontamos; como Arelaro (2005b), “que historicamente já criticamos essas soluções alternativas e hoje somos radicalmente contra a proposta de “mãe crecheira”. O valor de R\$ 50,00 mensais possibilitaria à mãe pagar a uma mulher em geral, de baixa ou média escolaridade, mas de “boa vontade” que ficariam com seus filhos. Para a autora, mesmo que de forma precária, essa mesada “resolve” o problema de imediato das comunidades carentes e reduz a pressão das mães trabalhadoras por atendimento institucional de qualidade. Essa proposta, em vez de traduzir o atendimento a um direito constitucional, passa ser um “passa-moleque” nos direitos sociais, um mero paliativo para setores mais miseráveis e marginalizados. Para a pesquisadora, “[...] é uma institucionalização da impossibilidade do atendimento educacional às crianças recém-nascidas” (ARELARO, 2005b, p. 44).

É justamente nessa faixa etária que se acirram os conflitos e as disparidades, pois, se colocam em disputa diferentes concepções de atendimento. Neste ponto, cabe observar a atuação do Comitê da Primeira Infância (CODIPI) no período de 1999 a 2002 e a publicação em 2000 da Portaria nº. 2.854 da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). O CODIPI foi instituído no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo

Ministério da Saúde e estava ligado à Secretaria de Políticas de Saúde. Segundo relatório de gestão do MEC “a presença do Ministério nesse Comitê buscou garantir o tratamento integrado da criança, em oposição à fragmentação existente anteriormente” (MEC, 2002).

De igual modo, a Portaria da SEAS é um outro exemplo de continuidades e descontinuidades dessas políticas integradas. Essa Portaria, ainda em vigor, regulamenta outras modalidades de atendimento de apoio à criança de 0 a 6 anos, possibilitando nos municípios a instituição de programas não-formais de atendimento. Essa portaria também prevê o financiamento de ações sócio-educativas de apoio à família, especialmente aquelas consideradas vulneráveis, com o objetivo de promovê-las e apoiá-las nos cuidados às crianças pequenas.

Muito mais que uma ruptura com o que preconiza a LDBN, regulamentações desse tipo demonstram continuidades com as políticas do tipo emergencial e compensatório. Para Campos, M. M. (1993) aparece novamente a educação das famílias como estratégia privilegiada e exclusiva de educação para pequena infância, para o combate à pobreza, como se este investimento fosse capaz, por si só, de romper com o círculo vicioso da exclusão social.

De outra parte consideramos que o Ministro Cristovam Buarque foi o principal protagonista do programa *Bolsa Escola* quando governador do Distrito Federal, em 1998, pelo PT. Cabe salientar que o programa *Bolsa Primeira Infância* nunca foi implementado pelo MEC; no entanto, o governador Cristovam implementou no governo do Distrito Federal (GDF) um programa similar denominado *Cesta Pré-Escola*. Por sua vez, observamos que o documento de Cristovam Buarque, *Onze Ações para Você Cuidar das Crianças de seu Município/2000*, traz sugestões para que os/as prefeitos/as implementem a *Bolsa Primeira Infância*.

Os diversos programas e iniciativas citados revelam confluências e continuidades e podem ser tomados como exemplo de uma agenda comum; no entanto, cabe considerar a mediação dos Estados nacionais na formulação dessas políticas e programas. Muitas organizações internacionais, como o Banco Mundial, OCDE, UNESCO e o UNICEF, podem ser consideradas agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais; no entanto, essas influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação. Segundo Mainardes (2006) há uma relação dialética

entre o global e o local, o autor mostra ainda que a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas em contextos nacionais específicos.

Consideramos que a proposta do Ministro Buarque mobilizou “ações/reações” e mesmo resistências diversas, pois observamos de forma significativa as reações no âmbito dos movimentos sociais pela defesa da educação infantil como uma reivindicação do direito à educação, recusando a proposta de financiar auxílio monetário às mães com a verba da educação. Nessa resistência destacou-se o MIEIB, o qual aglutinou as manifestações de repulsa à proposta do ministro e organizou debates que repercutiram na área .

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

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

Dessa forma, foram elaboradas pelas pesquisadoras da FCC, Maria Malta Campos e Maria Lúcia Machado, as primeiras versões do documento “Parâmetros de Qualidade para educação infantil” e, pelo grupo de pesquisa Ambiente e Educação da UFRJ, o documento “Padrões de infra-estrutura para instituições de educação infantil”. Entre 2004 e 2005 todos esses documentos foram discutidos e apreciados em 8 seminários regionais organizados e coordenados pelo Departamento de Educação Infantil. Nesse período o MEC apresentou a “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação”.

Apesar de o MEC/COEDI consolidar um documento que orienta as metas e objetivos da política nacional, historicamente, essa área continua recebendo a interferência e influência de diversos segmentos da sociedade. Como já assinalado, a educação infantil brasileira, mesmo após 10 anos de LDBN, ainda vive momentos complexos e enfrenta



inúmeros desafios, pois ao mesmo tempo em que a educação infantil avança sob diversos aspectos, verificam-se também antagonismo e retrocessos.

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

Por fim podemos indicar que os conflitos e disparidades estão presentes nos discursos das diversas esferas envolvidas na produção e concretização das políticas, seja do MEC, seja das O.I. Destacamos outros conflitos relacionados ao financiamento e, conseqüentemente, ao provimento da educação infantil. Salientamos que a indefinição na lei da garantia de recursos para essa etapa educacional colocou a exigência de condições concretas de implementação. Essa exigência gerou embates, especialmente com outros níveis de ensino. A forte pressão exercida pelos governos estaduais para manter as creches excluídas do FUNDEB foi um exemplo desse embate. Assim, ao mesmo tempo em que o FUNDEB foi apresentado pelo governo federal na gestão do Ministro Tarso Genro excluindo o atendimento em creches, a equipe da COEDI e do Departamento de Política Educacional do MEC implementou o PROINFANTIL, a ampliação da merenda escolar para as creches e rede filantrópica conveniada e o Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, entre outras medidas.

Neste ponto, cabe assinalar que, em 2005, o governo federal lançou a proposta para que a educação obrigatória passasse a ser de 9 anos, começando aos 6 anos de idade, através da Lei 11.274 e sob a responsabilidade do Estado. Essa medida trouxe uma mudança no sistema educacional brasileiro; no entanto, ela já estava prevista na LDBN/1996 e no PNE/2001, uma vez que a educação infantil já estaria prevista na educação básica e o ensino fundamental já vinha recebendo crianças de 6 anos em vários

sistemas de ensino brasileiro. Segundo Campos, M. M. (2006a) em 2001, 25% das crianças de 6 anos já estavam cursando a 1ª série do ensino fundamental, porcentual que vem crescendo nos últimos anos.

Em 2005, Fernando Haddad assume o MEC e mantém a equipe da Secretaria de Educação Básica e da COEDI. Nesse período houve uma inflexão com relação à transição das creches para os sistemas educacionais, uma vez que essa transição ainda não se completou. Segundo o Relatório da OCDE/UNESCO (2006) essa transição representa um desafio para os setores públicos responsáveis; assim, nessa gestão, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial<sup>2</sup> com o objetivo de discutir a transição das creches e pré-escolas para o âmbito da educação.

Todavia, cabe assinalar que é o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que mantém o maior aporte de recursos federais ao atendimento de crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas. Destaca-se, portanto, a pluralidade de atendimento e a sobreposição de ações, que caracterizam de forma “hídrica”, o campo da educação infantil, principalmente no atendimento às crianças de zero a três anos. Todavia observamos uma convergência com o movimento de separar o atendimento da faixa etária de zero a três anos da lógica da educação básica e inseri-lo na lógica da proteção e apoio ao desenvolvimento infantil. Podemos apreender da lógica desse discurso “coisas vagas” que não requerem serviços fornecidos pelo Estado e, conseqüentemente, remetem a responsabilidade para o âmbito privado.

Consideramos que os diferentes modelos e concepções de atendimento às crianças pequenas revelam que as diferentes ações/reações das esferas envolvidas na produção, difusão e implementação das políticas educativas são conflituosas e díspares. Da mesma forma, a presença das organizações internacionais e a convergência com esse movimento de (des)legitimar a creche também mobiliza ações/reações diversas. Destacamos as ações/reações do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Fraldas Pintadas, do Movimento FUNDEB para Valer, da Rede de Monitoramento Amiga da Criança, da União

---

<sup>2</sup> A Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, instituiu o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de apresentar proposta para transição da gestão do atendimento às crianças de zero a seis anos, em creches e pré-escolas atualmente apoiadas financeiramente pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), entre outros.

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

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

Esses exemplos evidenciam que o desenvolvimento de ações e reações na área da infância está disperso entre vários órgãos do governo, redes e sociedade civil. Identificamos em nossa pesquisa, uma disputa entre o que preconiza a LDBN, que coloca a educação infantil, e especialmente a “creche” como primeira etapa de um processo educacional institucional, embora não obrigatório, e a concepção de desenvolvimento infantil mobilizada pelo UNICEF e também por outros órgãos que tiram principalmente da “creche”, seu caráter educacional institucional. Assim as ações e reações nem sempre possibilitam o avanço da educação infantil brasileira.

## **O UNICEF E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL - BREVES CONSIDERAÇÕES**

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

Com esses argumentos, o UNICEF criou a iniciativa *Família Brasileira Fortalecida*, pois o agente mais importante na atenção e cuidado à criança pequena é a

família. O principal instrumento utilizado na iniciativa é o Kit *Família Brasileira Fortalecida*, lançado pelo UNICEF em 2004. O material foi desenvolvido para ser usado por agentes do Programa Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e do Programa Saúde da Família (PSF), líderes comunitários da Pastoral da Criança, professores de creches e pré-escolas e principalmente pelas famílias.

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

Assinalamos, como Campos e Campos (2006), que a adoção do programa *Família Brasileira Fortalecida* (FBF) pelo governo brasileiro, precisa ser compreendida no contexto dos novos marcos regulatórios que orientam a educação no Brasil desde os anos de 1990. Nesse sentido, a integração desse programa na educação infantil brasileira, parece manter estreita vinculação com programas de outros países, sendo a expressão local da *agenda globalmente estruturada*.

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

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

No primeiro período do governo Lula, identificamos um processo de continuidades e descontinuidades na elaboração e implementação das políticas de educação infantil, ou seja, as políticas e práticas desenvolvidas nesse período são marcadas por alguns avanços, mas também por tensões e contradições. Verificamos, no entanto, a exemplo da tramitação

do FUNDEB, que institucionalmente não há convergências em todos os níveis, sendo possível verificar um processo interno de negociações.

Dessa forma, a análise das políticas educativas deve considerar os diversos níveis em que são tomadas decisões e que muitas vezes assumem configurações e significados que podem ser descoincidentes. Procuramos, nesse estudo, apreender e analisar os diversos “momentos” do desenvolvimento do programa *Família Brasileira Fortalecida* (FBF) bem como algumas das discrepâncias, tensões, contradições, ambigüidades, interações e convergências que constituem esse processo. Trata-se, portanto, de uma dinâmica heterogênea, marcada tanto por hiatos, fraturas e divergências como por coerências e consonâncias significativas (ANTUNES, 2004a, p.39).

Segundo as análises por nós empreendida, percebemos que para muitos depoentes o que marca o programa *Família Brasileira Fortalecida* é o seu material ilustrativo denominado de *Kit* e apresentado no formato de cinco livretos, que busca repassar para as famílias conteúdos e conceitos. No entanto, no nosso entendimento, o programa não se restringe ao *Kit*; ele abrange outras dimensões além do desenvolvimento das competências familiares, ou seja, envolve uma dimensão ideológica e uma dimensão política.

Para Campos e Campos (2006) esse programa parece ter como ponto de partida a deslegitimação das competências das famílias pobres para educar seus filhos. Nesse sentido, as ações parecem caminhar cada vez mais no sentido da transformação de seus modos de relação com os filhos, em função de modelos supostamente eficientes, promissores no que tange ao futuro escolar das crianças (CAMPOS; CAMPOS, 2006, p.11).

Identificamos uma inflexão na identidade do destinatário do material, essa inflexão revela um dos núcleos da disputa: o UNICEF procurando privilegiar a família e o MEC reforçando o papel do professor e, portanto, do atendimento institucional. Observa-se a mudança de foco proposta pelo MEC, deslocando o lugar do destinatário da família para a escola. Para Ball (2001), as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como o produto de umnexo de influências e interdependências que resulta numa interconexão, multiplexidade e hibridização, ou seja, a combinação de lógicas globais, distantes e locais. Desse modo, identificamos a combinação de uma “pauta global do UNICEF” recriada

numa “política nacional do MEC” que resultou no programa *Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil* que objetiva fortalecer as competências familiares.

Todavia, apesar de identificarmos objetivos distintos para o MEC e UNICEF, nos termos de Ball (2001), as políticas são resultados de disputas e acordos, pois os diversos grupos competem para controlar as representações políticas. Sobre as disputas e acordos, indicamos que o UNICEF compete para disputar espaço no governo nacional. Assim ao convidar o MEC, ou melhor, incorporar o MEC como parceiro privilegiado na elaboração e desenvolvimento do programa, o UNICEF tem presente a importância da “autoridade técnico-científica” que os especialistas brasileiros conferem ao FBF.

Um depoente relata que “a participação do MEC foi fundamental na elaboração dos kits, pois pôde garantir concepções pertinentes à área da educação evitando muitos equívocos”, mas, no nosso entendimento, essa indicação revela que existem margens para definir e negociar concepções. A partir dessas considerações, indicamos mais uma vez, divergências e discrepâncias sobre a implementação do programa FBF.

### **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Podemos indicar que as fontes, bibliografia e depoimentos analisados no decorrer do estudo, são eivados de sentidos e significados e, portanto, ajudaram na compreensão sobre a influência da atuação do UNICEF no campo da educação. Assim, a partir de discordâncias e contrapontos, presenciamos a acomodação do programa *Família Brasileira Fortalecida* no Programa Nacional de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) do MEC/COEDI, de formação inicial, que o MEC implementou na gestão do Ministro Tarso Genro, através do Departamento de Política Educacional, em parceria com estados e municípios por meio de uma ação denominada Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não Titulados da Educação Infantil. Este programa oferece a formação mínima exigida em lei – nível médio modalidade normal – aos professores em exercício na educação infantil.

Segundo o MEC o PROINFANTIL atende à meta nº 5 do PNE. O programa utiliza a estratégia de educação a distância com tutoria, incluindo a formação básica de nível médio e a específica de magistério da educação infantil. Participam desse programa

professores que exercem a docência titular ou auxiliar em instituições de educação infantil, públicas e privadas, sem fins lucrativos, conveniadas ou não.

Os dados do MEC indicam que mais de 37 mil professores não possuem formação, mas atualmente são atendidos 1.700 professores no programa. Conforme planejamento do MEC para 2006, o programa *Família Brasileira Fortalecida* passou a “integrar o Programa PROINFANTIL, sendo implementado nos municípios participantes em 2006”. Dos 6 mil kits confeccionados pelo MEC através de recursos do Projeto UNESCO 914 BRA 1095, 3.705 kits serão distribuídos para as instituições em que atuam os cursistas do PROINFANTIL.

Segundo depoimento a acomodação do FBF no PROINFANTIL foi no sentido de que o MEC criou um guarda chuva de ações, ou seja, a idéia foi tentar trazer tudo para o PROINFANTIL. Isso se justifica pois o PROINFANTIL é formação inicial, mas ela é em serviço e a estrutura do programa considerou muito e considera muito “a prática e o conhecimento” que o professor tem.

Os depoimentos analisados nesse estudo são exemplares para revelar as contradições no processo de inserção do FBF no PROINFANTIL. Inicialmente o programa FBF foi implementado através de um “Projeto piloto” desenvolvido em três estados e um município nos anos de 2005 e 2006. Segundo o relatório analisado, o projeto piloto foi desenvolvido em parceria entre MEC, UNICEF e Secretarias Estaduais e Municipais de educação. Desse modo, o MEC, em cooperação técnica com o UNICEF, e na perspectiva do regime de colaboração, firmou parceria com os estados do Ceará, da Paraíba, do Piauí e com o município de Manaus. Além disso, foram desenvolvidos cursos de formação dos técnicos para trabalharem junto às secretarias e instituições de educação infantil.

Sinalizamos, portanto que há indícios de que essa agenda faz parte de um movimento mais amplo, ao mesmo tempo que, observamos que o processo de acomodação do programa *Família Brasileira Fortalecida* do UNICEF evidencia como as dinâmicas sociais vão moldando a agenda política do Estado e que as diferentes e complexas articulações de interesse presente nas diversas esferas limitam os poderes do Estado. Nos termos de Dale o estado é agente e objeto de regulação (DALE apud VILARINHO, 2004, p. 229).

Enfim, finalizamos esse estudo, indicando como Ball (2001) que as políticas de educação nacional não são em sua totalidade, uma transposição da agenda educacional global ou que os Estados-nação perderam o controle total sobre as decisões de políticas, decisões estas tomadas dentro da lógica do mercado global. A educação tem um conjunto complexo de relações como e no seio dos processos de globalização. O autor indica ainda que existe um processo de convergência das políticas educativas e de bem-estar social em países que nesse campo, têm história bastante distintas. Essa indicação reforça a presença de uma “*concertación*” global no campo das políticas.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 22, p.35-46, jan./fev./mar./abr. 2003.

ARELARO, L. R. G. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, out. 2005a.

\_\_\_\_\_. Não só de palavras se escreve a educação infantil mas de lutas populares e do avanço científico. In: FARIA, A.G.; MELO, S.A. *O Mundo da Escrita no universo da pequena infância*. Campinas: Autores Associados. 2005b. p.23-50.

BALL, S. *Education Reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Diretrizes políticas globais, relações políticas globais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*, Porto Alegre, UFRS, v.1, n.2, p.99-116. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.com.br>> Acesso em: 15 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. BOWE, R. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatório de gestão da Secretaria de Educação Básica. 2005c. MEC: Brasília. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 10 nov. 2006.

BRASIL. Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial n.º 3.219 de 21/09/2005. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 10 jul. 2006.



BUARQUE, C. *Missão Criança*. Onze ações para você cuidar das crianças do seu município. Brasília, 2000. (mimeo).

CAMPOS, M. M. A mulher a criança e seus direitos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 106, p. 117-127, mar.1999.

\_\_\_\_\_. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.24, set./out./nov./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. *Pobreza*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo. 2005 (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Educação Infantil*. 2006a. Disponível em: <http://www.reescrevendoaeducacao.com.br> Acesso em: 14 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. *O FUNDEB e os rumos da política educacional*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo. 2007 (mimeo).

CAMPOS, R. *Infância, criança e gestão da pobreza*: Uma análise do discurso da UNESCO para educação infantil nos países não hegemônicos. Trabalho apresentado para Concurso Público na UFSC. Joinville, 2006 (mimeo).

\_\_\_\_\_. CAMPOS, R. F. A Educação das famílias como política educacional: Uma análise do programa Família Brasileira Fortalecida. In: Reunião Anual da Anped, 29, Caxambu, 2006. *Anais... 29 Reunião anual da Anped*. Rio de Janeiro, 2006, 1CD-ROOM.

\_\_\_\_\_. FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. A Qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.36, n.127, p.87-128, jan./abr. 2006.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? *Educação, Sociedades & Cultura*, Porto, n.16, p.133-169, 2001.

FARIA, A. L. G. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p.1013-1038, out. 2005.

FULLGRAF, J. B. G. *A Infância de papel e o papel da infância*. 2001, 145 f. Dissertação (Dissertação de Mestrado) – Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

KAPPEL, D. As Crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional. In: KRAMER, S. *Profissionais de Educação Infantil: Gestão e Formação*. São Paulo: Ática, 2005, p.181-203.

KRAWCZYK, N.; CAMPOS M. M.; HADDAD S. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*. Reformas em Debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr. 2006.

OCDE/UNESCO. *Early chidhood policy rewiew project*. Policy review report: early chidhood care and education in Brazil. Paris: UNESCO, 2006 (mimeo).

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo. n ° 115, p.25-63, mar. 2002.

TEODORO, A. Mandato e legitimação nas políticas de educação. Entrevista com Antônio Teodoro. *Perspectiva*. Florianópolis. v. 23, n. 02, p. 223-234, jan./jul. 2005.

TORRES, R. M. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed, 2001.