

A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NA EDUCAÇÃO DA CRIANÇA PEQUENA

Christine Garrido Marquez
Escola Tempo de Infância
Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância em Diferentes Contextos
chgarridom@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

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. 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 (aos 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 (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 instigadas a refletir sobre as políticas públicas educacionais e sobre o papel de projetos e programas orientados/financiados por Organizações Internacionais.

Dentre estas, 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 infra-estrutura de cada um dos países em desenvolvimento que recorrem aos seus empréstimos /orientações.

Para o Banco , 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 (2003) 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 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 infantil.

Com base em uma perspectiva sócio-histórico-dialética, desenvolvemos uma pesquisa documental e bibliográfica, buscando compreender as políticas e estratégias do Banco para a educação da criança pequena nos países em desenvolvimento. Intencionamos conhecer os fundamentos que sustentam o processo de cooperação internacional liderado pelo Banco, 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.

Nossa pesquisa compõe o projeto *Políticas Públicas e Educação da Infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas*, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos (NEPIEC) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

2. O Banco Mundial e as políticas setoriais de educação

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. 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* européias. 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. 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.

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.

O Banco inscreveu 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*.

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 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.

3. Educação da criança: investindo no capital humano do futuro

A análise dos *Documentos Setoriais de Educação* do Banco Mundial (2000, 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 criança pequena.

Neste contexto, em abril de 1996, o Banco organizou uma conferência sobre a importância da promoção de um compromisso mundial com os direitos da criança e com a satisfação de suas necessidades de desenvolvimento. Participaram representantes de governos, organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, entidades multilaterais e bilaterais.

O Banco apresentou suas propostas de educação da criança pequena 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).

As *justificativas econômicas* para o investimento na educação da criança pequena 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 no desenvolvimento inicial da criança, 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 socioeconômicos e entre sexos, que são algumas das causas mais arraigadas da pobreza (1998, p. 7).

Penn (2002) critica as fontes científicas usadas pelo Banco 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.

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 inicial da criança.

Na visão do Banco, o investimento em *Programas de Desenvolvimento Inicial da Criança* 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).

Atentando-se para a continuidade das orientações conceituais e políticas prescritas nos Documentos Setoriais de Educação de 1971, 1974, 1980 e 1995, 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 pequena, o Banco propõe investir em programas que resolvam as deficiências de aprendizagem das crianças e de êxito escolar.

O Banco 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.

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 os países poderemos citar: Bolívia, Colômbia, Índia, Quênia, México e Nigéria.

O Banco também financiou programas formais e informais de desenvolvimento infantil *componentes de outros projetos sociais* em diversos países: Argentina, Brasil,

Cazaquistão, Chile, El Salvador, Equador, Guiana, Marrocos, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

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 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, 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). 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 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. (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. (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 exemplificam a modalidade de atendimento do tipo mãe-crecheira, lares

comunitários ou lares de cuidado diário. Rosemberg (2002) 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 (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. Rosemberg (2002) 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 prevêm um componente importante para a socialização de crianças pequenas destacado pela literatura acadêmica, especialmente europeia e norte-americana contemporânea: interações entre pares, inerentes aos programas institucionais e que, de acordo com conhecimentos atuais, parecem constituir um elemento essencial para o desenvolvimento e o bem-estar infantil (p. 58).

A equipe do Banco atuante na área de desenvolvimento da criança pequena estabeleceu como objetivo, no *Documento Setorial de Educação* (2000), aumentar para quatorze o número de projetos autônomos e programar novos projetos para Bangladesh, Brasil, China, Etiópia, Índia, Jamaica, México, Samoa, Tunísia e Yemen.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta linha de reflexão, torna-se evidente que as orientações educacionais do Banco Mundial 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 da criança pequena.

As políticas prescritas desde o *Documento Setorial de 1971* e aprofundadas nos documentos subsequentes, presentes tanto nos projetos financiados como nas políticas públicas, estão seguindo a lógica hegemônica orientada pelo Banco Mundial desde os anos setenta: *formar o capital humano*, e acrescida nos anos noventa, da *formação do capital humano do futuro desde a primeira infância*, com o objetivo de assegurar a reprodução e a acumulação do capital, comprimindo os direitos de desenvolvimento humano e social da criança pequena.

Infelizmente, por um lado, as novas faces da educação da primeira infância estão sendo orientadas 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. 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 das crianças pequenas em instituições públicas coletivas, a Educação da Criança Pequena corre o risco de servir, não a sua transformação, mas a propósitos de reprodução do poder e das suas estruturas existentes. A educação não pode perder sua finalidade essencial: a produção do conhecimento autônomo para o bem estar coletivo e para a emancipação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Brasil desenvolvimento da primeira infância**: foco sobre o impacto das pré-escolas. Washington: Banco Mundial, 2002.

_____. **Desenvolvimento inicial da criança**: manual para usuários do website. Washington: Banco Mundial, 1998.

_____. **Estrategia sectorial de educación**. Washington: Grupo del Banco Mundial, 2000.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington: Banco Mundial, 1995.

ENGUIITA, Mariano Fernández. **A face oculta da escola**: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

GONZALEZ, Manuel José Forero et al.. **O Brasil e o Banco Mundial**: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989. Brasília: IPEA, 1990.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio da pobreza”. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, mar. 2002, p. 7-24.

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

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, mar. 2002, p. 65-100.

TORRES, Rosa Maria. 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.

