

**INSTITUIÇÕES E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO:
UM OLHAR ACERCA DA AÇÃO BRASIL CARINHOSO**

Joyce de Oliveira Braz¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo discorrer de forma panorâmica sobre as instituições e as estratégias de desenvolvimento, partindo da análise de uma política pública específica criada pelo governo brasileiro, a qual tem por nome: Ação Brasil Carinhoso. A partir da explicação dos principais conceitos sobre política pública e da fundamentação teórica sobre as instituições e as estratégias de desenvolvimento procura-se apresentar a própria Ação e posteriormente levantem-se questionamentos do impacto causado no campo da educação infantil. Propõe-se ampliar a discussão dessa problemática.

Palavras-chaves: Conjuntura Econômica; Dinâmica Mundial, Nacional e Goiana.

ABSTRACT

This article aims to discuss the panoramic way of the institutions and development strategies, based on an analysis of a specific public policy created by the Brazilian government, which has by name: Action Affectionate Brazil. From the explanation of the main concepts of public policy and theoretical framework of the institutions and development strategies seeks to present his own action and then get up the impact caused questions in the field of early childhood education. It is proposed to broaden the discussion of this problem.

Keywords: *Economic Environment; World Dynamics, National and Goiás.*

Jel Classification: Q, Q16, Q57

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG), Especializando em Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais pela Universidade Estadual de Goiás (UEG).

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem crescido de forma contínua o interesse pela análise de política. Nos anos sessenta, iniciado nos Estados Unidos, o movimento de políticas públicas tomou por ponto de partida duas vertentes de interesse. Primeiramente, “a escala e a aparente intratabilidade dos problemas frente aos quais se colocam governos de sociedades industrializadas ocidentais levaram fazedores de política a buscar ajuda para a solução daqueles problemas”. E por último, “pesquisadores acadêmicos, particularmente em ciências sociais, progressivamente voltaram suas atenções a questões relacionadas às políticas públicas e procuraram aplicar seu conhecimento à elucidação de tais questões” (HAM e HILL, 1993).

Sabe-se que, o que caracteriza uma sociedade é a diferenciação social, isso porque o que a compõem são indivíduos dotados de interesses e recursos de poder diferenciados em busca de satisfazer às suas próprias necessidades. Desse modo, a vida em sociedade se torna complexa devido a essa diferenciação e isso acaba incorrendo em múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito. Tal administração do conflito pode ser obtida tanto pela coerção quanto pela política; deste modo, o custo da coerção pode ser elevado e desgastante pra quem aplica a força, pois pode gerar reações. À vista disso, seja para controlar conflito ou construir consensos, as sociedades tendem a recorrerem à formulação de políticas (RUA, 2009).

Schmitter (1984) oferece uma definição bastante simples: “política é a resolução pacífica para os conflitos”. Assim, ao avançar é possível sustentar que as políticas públicas são uma das resultantes da atividade política, pois esta compreende o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2009).

Souza (2006) resume política pública como, “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Por conseguinte, sociedades e Estados complexos, no processo de definição de políticas públicas, tendem a estarem mais próximos da ótica daqueles que defendem a autonomia relativa do Estado, isto é, este tem um espaço próprio de atuação, entretanto pode sofrer tanto influências externas quanto internas.

Um dos temas bastante presente e discutido na agenda das políticas públicas é o que diz respeito à Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, constitui, segundo o artigo 208 da Constituição Federal, direito da criança de zero a cinco anos de idade, que o Poder Público e a família têm o dever de assegurar.

A construção da identidade das creches e pré-escolas a partir do século XIX em nosso país insere-se no contexto da história das políticas de atendimento à infância, marcado por diferenciações em relação à classe social das crianças. Enquanto para as mais pobres essa história foi caracterizada pela vinculação aos órgãos de assistência social, para as crianças das classes mais abastadas, outro modelo se desenvolveu no diálogo com práticas escolares (MEC, 2013, p. 81)

Movimentos comunitários, de mulheres, de redemocratização do país, além das lutas dos próprios profissionais da educação fizeram parte de um processo que reconheceu a Educação Infantil como dever do Estado com a Educação; assim sendo o atendimento em creches e pré-escolas como um direito social das crianças se concretizou na Constituição de 1988.

Além da Constituição outros documentos também garantem esse direito como o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e o Plano Nacional de Educação (2001). Assim tais documentos,

trouxe várias mudanças significativas na organização da oferta de atendimento em creches e pré-escolas: a educação infantil faz parte do direito à educação desde o nascimento, embora não com o caráter de obrigatoriedade para as famílias; as creches, agora definidas de acordo com a faixa etária atendida (crianças entre 0 e 3 anos de idade), foram incluídas no setor educacional, transferidas de áreas como a assistência social e a saúde; os professores passaram a ter uma exigência de formação equivalente àquela dos seus colegas do primeiro segmento do ensino fundamental, ou seja, curso superior, admitindo o curso de magistério em nível médio durante um período de transição; aos municípios, cabe a principal responsabilidade no atendimento da demanda por educação infantil, sendo previsto o regime de colaboração entre os diversos níveis de governo (CAMPOS, 2010).

Tendo em vista a importância das políticas públicas para a Educação Infantil, o presente trabalho teve como objetivo maior analisar a Ação do Brasil Carinhoso dentro da perspectiva da Educação.

2. METODOLOGIA

O trabalho desenvolvido partiu do interesse em analisar uma política implantada pelo Governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; tal política faz parte do Plano Brasil Sem Miséria e se chama Ação Brasil Carinhoso.

Para isso seguiu-se os preceitos da pesquisa bibliográfica, aquela em que os dados obtidos são de fontes bibliográficas (GIL, 2000) e também, de pesquisa documental para fundamentar as investigações que foram feitas, os quais fazem parte os dados estatísticos divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O método a ser abordado será o dedutivo, exposto por Gil (2000) como:

o método que parte do geral e, a seguir, desce ao particular. Parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica. É o método proposto pelos racionalistas (Descartes, Spinoza, Leibniz), segundo os quais só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro, que decorre de princípios *a priori* evidentes e irrecusáveis. (p. 32)

Dessa forma, para analisar a questão proposta foram utilizados estes métodos e técnicas como forma de adquirir respostas e explicações para a mesma.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fim de fundamentar o estudo proposto busca-se a compreensão teórica de alguns autores utilizados como referência e arcabouço para a descrição do conteúdo do estudo; para isso será feita uma breve apresentação das principais vertentes da análise institucionalista e as estratégias de desenvolvimento.

A análise das políticas não pode ser feita sem que se considerem os elementos institucionais do país. As instituições são importantes porque afetam a capacidade dos atores políticos de realizarem transações políticas intertemporais. As instituições políticas determinam a natureza do processo de formulação de políticas, que, por sua vez, junto com as características específicas das áreas em questão, determinam as características (ou as qualidades) das políticas públicas (MATTOS; MUELLER, 2006, p. 519).

Segundo Conceição (2002) o institucionalismo é uma linha de pensamento tida como oposta ao neoclassicismo, análogo ao marxismo em alguns aspectos e ligada ao evolucionismo. Essa escola associa-se aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua

revolução, o que torna explícito um forte vínculo com as peculiaridades históricas e com a abordagem evolucionária.

Hodgons (apud SOUSA, 2014) assegura, ainda, que essa abordagem movimentou-se de ideias gerais que são relacionadas à atividade humana, às instituições e à natureza evolucionária do processo econômico para teorias e ideias específicas, elencadas às instituições econômicas específicas ou aos tipos de economia.

Por conseguinte, sabe-se que a essência do institucionalismo é constituída por uma considerável variedade de idéias e diante disso afirma-se que tal pensamento divide-se nas seguintes correntes, denominadas como Velho Institucionalismo ou Institucionalismo e Novo Institucionalismo ou Neo-Institucionalismo (SOUSA, 2014).

A corrente neo-institucionalista tem seu embasamento no velho institucionalismo, de forma especial ao que diz respeito à importância dada ao papel das instituições, entretanto expõem métodos diversificados de análises.

Destarte ao considerar que o neo-institucionalismo não se refere a uma abordagem unidirecional e que em seu âmbito permeia vários tipos de pensamento, observa-se que o ponto chave dessa corrente é o esforço de se apreender o desenvolvimento econômico ou social a partir de suas instituições.

Isso porque, como afirma Fiani (2011), as instituições possuem um papel-chave no desenvolvimento, que se explica pela competência possuída pelas instituições em administrarem a cooperação e o conflito, maiormente em um quadro de forte incerteza e instabilidade, o qual é sempre típico em processos de desenvolvimento.

Chang (2003) discute que as instituições começaram a ser tidas como importantes e até essenciais há muito tempo e estas foram desenvolvidas por várias décadas e até séculos. A democracia é um exemplo disso, tardou a se desenvolver, entretanto percebe-se que é uma instituição indispensável para que ocorra o desenvolvimento.

Durante o decorrer dos anos, o autor justifica que, muitas instituições deixaram de serem adotadas e as que foram, muitas eram “insustentáveis” e mesmo as “sustentáveis” às vezes não eram aceitas, devido a resistência daqueles que perderiam com o seu estabelecimento. Às vezes, a lógica econômica não era compreendida por seus contemporâneos, além dos preconceitos e por vezes haver interdependência de certas instituições, ao que se fazia necessário que as instituições relacionadas se desenvolvessem simultaneamente.

Chang (2003) deixa claro que a atual exigência feita pelos países atualmente desenvolvidos aos países em desenvolvimento é totalmente contrária à experiência própria dos mesmos, pois estes na aurora do desenvolvimento econômico operavam com estruturas institucionais muito menos desenvolvidas do que pode ser vista hoje nos países em desenvolvimento.

De acordo com Evans (2004) Estado e sociedade além de estar interligados, cada um propicia a constituir o outro. E sendo assim são essenciais um ao outro, e ao ter transformado a sociedade, o Estado desenvolvimentista também deve ser transformado.

Entretanto o nível de autonomia que qualifica os Estados desenvolvimentistas é produto dos contextos históricos e não um pacto social entre o capital e o Estado.

Fiani (2011) mostra que de acordo com Dietrich Rueschemeyer e Peter Evans, não é possível renunciar a racionalidade administrativa do Estado agindo no sistema econômico como um contraponto à racionalidade individual; quer em uma economia avançada, ou em processo de industrialização; ainda que a exigência seja promover o crescimento econômico.

Sabe-se que o Estado se manifesta como defensor e fomentador dos objetivos comuns da sociedade e isso deve ser feito de forma simultânea sendo agente do bem comum e promotor de interesses particulares sem se tornar refém de qualquer tipo de grupo.

Diante disso, é certo que

“o Estado deve adquirir certo grau de “autonomia relativa” da classe dominante com o objetivo de promover efetivamente a transformação econômica”, sendo que essa autonomia relativa seria necessária “não apenas para formular objetivos coletivos, mas para implementá-los também” (FIANI, 2011, p.203).

Além disso, para o Estado apresentar maior autonomia em relação aos diferentes grupos da sociedade é preciso que sua burocracia se aproxime do tipo ideal, caracterizado por Max Weber (1864-1920); isso porque uma burocracia de alta qualidade ajuda a proporcionar a autonomia do Estado ao produzir políticas, beneficiando todo o sistema econômico mesmo diante das pressões de grupos da sociedade (FIANI, 2011).

Entretanto, além da autonomia faz-se necessário junto a esta a parceria nas relações sociais com agentes privados. Isso é devido ao fato de que as agências do Estado enfrentam um problema de informação: “os agente privados que são afetados pelas políticas de Estado conhecem melhor a sua realidade do que as agências do Estado, que formulam essas políticas e oferecem os bens públicos de que esses agentes privados necessitam” (FIANI, 2011, p.208).

Desse modo, Peter Evans conclui que para haver desenvolvimento é essencial a combinação de autonomia e parceria, pois isoladamente nenhuma delas, produz resultados satisfatórios (FIANI, 2011).

Não obstante, além da discussão do institucionalismo, da autonomia e parceria do Estado, conforme a visão apresentada por Sen (2010) o êxito de uma sociedade deve ser avaliado a partir das liberdades substantivas que os indivíduos dessa determinada sociedade usufruam.

Segundo o autor, “o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, pág. 18).

Desse modo, em sua análise leva-se em consideração de forma particular a expansão das capacidades que as pessoas possuem de levar o tipo de vida que valorizam e ainda com razão. Certo é que tais capacidades podem se aumentadas pela política pública, entretanto a direção dessa mesma política pode ser também, influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas dos cidadãos.

À frente de tudo exposto, passa-se a próxima seção com o intuito de se apresentar a Ação Brasil Carinhoso.

4. BRASIL CARINHOSO: UMA AÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Por meio do Decreto nº 7.492, em 2 de junho de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014 (Brasil, 2014).

Pode-se dizer que essa preocupação é de âmbito mundial, pois o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM 1) é acabar com a pobreza extrema e a fome (IPEA, 2014).

O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, com vistas à diminuição imediata da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, com a finalidade de melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um

terceiro de inclusão produtiva, com o propósito de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Sabe-se que a extrema pobreza pode se manifestar de múltiplas formas e é por isso que para superá-la faz-se necessário a ação intersetorial do Estado. Deste modo o Plano é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, envolvendo 22 ministérios em sua gestão, além de dispor de parceria de estados e municípios, bancos públicos e o apoio do setor privado e do terceiro setor.

4.1 A concepção da Ação Brasil Carinhoso

A taxa de pobreza extrema entre crianças e adolescentes antes do Plano Brasil Sem Miséria, era consideravelmente maior que a nacional (ver Tabela 1). Percebe-se que uma das faces mais cruéis da desigualdade no país era a concentração da pobreza extrema isso por tratar-se “de um público em especial situação de vulnerabilidade social e em fase crítica de desenvolvimento físico, intelectual e emocional” (IPEA, 2014).

Até 1990, a chance de encontrar uma criança de 0 a 6 anos na extrema pobreza era aproximadamente três vezes maior que a de encontrar um idoso (65 ou mais anos) na mesma situação. [...] Por volta do ano 2000, a chance de encontrar uma criança na extrema pobreza já era 15 vezes maior do que a dos idosos; em 2007, essa diferença chegou a ser 31 vezes maior. [...] em 2012 as crianças ainda tinham nove vezes mais chances de estar na extrema pobreza que os idosos (IPEA, 2014, p.21).

Desse modo, na época do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria cerca de 42% das pessoas que se achavam na extrema pobreza tinham menos de 15 anos.

Tabela 1 – População vivendo com menos do que R\$70 por mês – Brasil – 1990 a 2012

Ano	Brasil	0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 44 anos	45 a 64 anos	65 ou + anos
1990	13,4	21,3	19,2	12,0	8,9	10,9	8,5	8,0
1991	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	13,6	21,9	19,5	12,9	10,0	11,1	8,9	2,9
1993	13,5	22,2	19,7	13,1	9,9	11,1	8,2	2,7
1994	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	9,2	16,5	14,0	8,2	6,8	7,5	5,2	1,6
1996	10,1	17,0	15,6	9,6	7,5	8,1	6,3	2,2
1997	9,8	16,8	15,3	9,4	7,2	7,9	6,0	2,0

1998	9,2	16,5	14,4	8,8	6,6	7,5	5,2	1,4
1999	9,3	16,6	14,8	9,2	7,0	7,8	5,3	1,3
2000	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	9,8	17,6	15,7	9,7	7,7	8,2	5,4	1,5
2002	7,9	14,7	12,8	8,3	6,3	6,5	4,4	0,9
2003	9,0	16,6	14,9	9,7	7,1	7,6	4,8	0,9
2004	7,3	14,1	12,0	8,1	5,9	5,9	4,0	0,7
2005	6,7	12,9	11,3	7,3	5,4	5,7	3,5	0,6
2006	5,6	11,0	9,3	5,9	4,6	4,7	3,1	0,4
2007	5,4	10,2	9,1	6,0	4,6	4,5	3,2	0,8
2008	4,6	8,8	7,7	5,2	4,0	3,9	2,8	0,6
2009	4,5	8,5	7,6	5,2	3,7	4,0	2,9	0,6
2010	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	4,2	7,4	6,8	5,3	3,6	3,7	2,9	0,8
2012	3,6	6,0	5,9	4,2	3,2	3,1	2,7	0,7

FONTE: IPEA, 2014. Elaborado pela autora.

Por esse modo, a Ação Brasil Carinhoso foi concebida com a expectativa de atenção integral, principalmente às crianças de zero a seis anos, envolvendo assim o reforço de políticas ligadas também à saúde e à educação (Brasil, 2013).

No que diz respeito à renda, o benefício tem como alvo atender famílias com pelo menos um filho de até 15 anos que, mesmo recebendo o “Bolsa Família”², persistem na extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 77³ por pessoa. Desse modo, o novo benefício complementa a renda da família de modo que todos os seus membros superem esse patamar.

² O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 77 por pessoa) ou pobres (com renda mensal entre R\$ 77 e R\$ 154 por pessoa).

³

Ressalta-se que pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, a referência de extrema pobreza para o Plano Brasil Sem Miséria foi atualizada para R\$ 77,00 a partir de junho de 2014.

Tal benefício começou a ser pago em junho de 2012 para as famílias extremamente pobres do Bolsa Família com filhos de até seis anos, e em dezembro de 2012 para as famílias com filhos de 7 a 15 anos. Como resultado, segundo o MDS, 8,1 milhões de crianças e adolescentes de até 15 anos saíram da miséria, e com eles seus pais e irmãos, totalizando 16,4 milhões de brasileiros.

No que tange a área da saúde, o Brasil Carinhoso trata os males que mais prejudicam o desenvolvimento na primeira infância, distribuindo doses de vitamina A para crianças entre 6 meses e 5 anos nas Unidades Básicas de Saúde e em campanhas de vacinação; além disso a Ação aumenta a oferta de sulfato ferroso na Rede de Atenção Básica de Saúde.

Quanto a área da Educação, a Ação dá estímulos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal com o objetivo de incentivar a ampliação da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses (especialmente as beneficiárias do Bolsa Família) podendo ser tanto nas creches públicas quanto nas conveniadas com o poder público. Isso é feito em duas frentes:

- O MEC antecipa os valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para as vagas em novas turmas de educação infantil abertas pelos municípios e pelo Distrito Federal. Com isso, os municípios não têm de esperar pela divulgação dos resultados do Censo Escolar da Educação Básica para receber os recursos;
- O MDS repassa 50% mais recursos por vaga ocupada por crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas. Este recurso adicional pode ser utilizado para custear alimentação e cuidados pessoais das crianças. (BRASIL, 2013)

Essas duas medidas vêm se somar ao financiamento para a construção de novas creches que o MEC já proporcionava por meio do programa ProInfância.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

As unidades de Educação Infantil em muitos aspectos têm sido reformuladas, pois desde o surgimento das primeiras instituições até atualmente, a primordialidade de sua existência enfrenta diferentes locais, tipos de atendimento e objetivos. Sabe-se que a urbanização brasileira trouxe com ela o problema das crianças abandonadas o que resultou na primeira instituição de amparo a crianças conhecida no Brasil como “roda do exposto” e foi com o percurso assistencialista que se deu a criação das creches no Brasil (FULY & VEIGA, 2012).

Atualmente, o que se tem é uma ordem legal que pormenoriza direitos a educação escolarizada; de forma ampla a Constituição Federal afirma que “[a] educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (BRASIL, 1988) e de forma específica (Art. 208) tem-se a garantia pelo Estado ao que abrangem a oferta gratuita de educação nos diferentes níveis, etapas e modalidades (FARENZENA E LUCE).

Entretanto, entende-se que o Estado tem como prioridade atender os segmentos da educação que são obrigatórios, que de acordo com a Emenda Constitucional n.º 59/2009 abrange a faixa etária dos quatro⁴ aos dezessete anos de idade.

Coelho (2010) afirma que,

É dever do Estado garantir a oferta de educação infantil pública, gratuita e de qualidade sem requisito de seleção. [...] Portanto, no caso brasileiro, não são reconhecidas modalidades não formais, informais e alternativas como equivalentes ao dever do Estado com a educação infantil. Por outro lado, é desnecessário discorrer sobre o entendimento de que a obrigatoriedade da matrícula/frequência pressupõe o inquestionável dever de Estado em relação à garantia de vagas. Ou seja, a obrigatoriedade da família de matricular e da criança de frequentar só pode ser efetivada se o Estado cumprir sua obrigatoriedade de ofertar a vaga. (COELHO, 2010)

Assim, enquanto se tem uma política de educação igual para todos - LDB, 1996 – é criado políticas públicas que partem do sentido de evidenciar a população extremamente pobre, caso este da Ação Brasil Carinhoso, e que são operadas de formas paralelas ao sistema educacional.

É preciso destacar que tal Ação é uma iniciativa muito importante para a situação social de milhões de crianças brasileiras, entretanto a discussão a ser feita é que medidas emergências não podem prejudicar as demais crianças que não estão na mesma condição social, mas que são sujeitas de direitos como essas.

Segundo Hofling (2001, p.31) “as políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social”.

Considera-se que a educação acaba sendo a forma de adquirir conhecimentos que irão compor a formação pessoal de cada indivíduo, desde a mais tenra idade, e ao contrair ciência

⁴ A obrigatoriedade para crianças de 4 e 5 anos estudarem tem até 2016 para ser cumprida.

de seus direitos e deveres nasce a possibilidade da transformação da realidade de que estão inseridos, tornando-se assim participantes do desenvolvimento econômico, político e social do país (CAMPOS E CAMPOS, 2012).

Sabe-se que na maioria dos países desenvolvidos em seu processo de desenvolvimento contou com forte ação do Estado, de forma geral tanto as Constituições quanto as instituições utilizadas tinham como eixo um projeto de desenvolvimento, que por meio das políticas públicas concretizavam direitos e deveres (CASTRO E OLIVEIRA, 2014).

Como citado acima Fiani (2011) afirma que as instituições possuem um papel-chave no desenvolvimento, que se explica pela competência possuída pelas instituições em administrarem a cooperação e o conflito, maiormente em um quadro de forte incerteza e instabilidade, o qual é sempre típico em processos de desenvolvimento.

Yasbeck Para Sposati (1996) é inviável o enfrentamento das condições de pobreza sem mudanças estruturais no modelo econômico concentrador, embora a inserção da questão na agenda pública brasileira, em meados da década de 1990, represente um avanço. A pobreza tem sido parte constitutiva da história do Brasil, assim como os sempre insuficientes recursos e serviços voltados para seu enfrentamento. Nessa história, não se pode esquecer o peso da “tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade”. Estamos nos referindo a uma sociedade desde sempre desigual e “dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma maioria sem lugar”, uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias.

O que se observa é que os programas de transferência de renda focalizados na pobreza e na extrema pobreza revelam, sob a orientação da ideologia neoliberal profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas. A mais significativa delas é a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, como se política social fosse “coisa para pobre”.

Outra constatação é o fato de que esses programas apenas “aliviam” a pobreza, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não se alteram. Ou seja, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servido tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, *sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela Política Social* (cf. Silva, 2011).

De acordo com Campos e Campos (2012, p. 26), “persiste no Brasil e no continente o tratamento da educação das crianças pequenas como estratégias para mitigar a miséria,

afastando-se do ideário de distribuir com equidade as oportunidades educacionais, correndo-se o risco de se criarem novas formas de discriminação e de subalternização”. O foco na miséria torna essas políticas para a criança de 0 a 3 anos, mera receptores de políticas compensatórias, que acabam compensando a situação de pobreza, mas não garantem a promoção de equidade social, uma vez que os elementos capazes de promover justiça social são negligenciados e postos como pano de fundo.

6. CONCLUSÃO

Observar as conexões entre as diferentes dimensões do desenvolvimento e das políticas públicas permite uma melhor compreensão do estágio de desenvolvimento pelo qual determinado país pode estar passando.

É importante, contudo, salientar que as conexões são previstas no plano teórico, mas precisam ser coadunadas com o mundo real, observando-se o estágio de cada país e as trajetórias e condições históricas estruturais, pois cada sociedade, dependendo das lutas políticas, irá incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades e igualdades desejáveis.

Assim, exigirá que o Estado assuma a responsabilidade pela produção, provisão e regulação de sua defesa e promoção. Tais processos diferenciam-se conforme cada sociedade, tendo maior ou menor abrangência, sendo dinâmicos e estando, na maior parte do tempo, em construção.

Neste artigo, procurou-se demonstrar que a estratégia de desenvolvimento vigente no Brasil está organizada para a busca do crescimento econômico com inclusão social. Esse modelo se desdobra em cinco dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional.

As políticas sociais permitiram a ampliação do poder de compra da população via aumento real do salário mínimo, geração de emprego e renda, e por programas de transferência de renda, elevando milhões de brasileiros a categoria de participantes ativos do mercado de bens duráveis e não duráveis e de serviços em geral. Esse imenso contingente, que por décadas esteve carente de bens e serviços, finalmente pode ter acesso a uma gama de possibilidades, gerando uma contínua demanda interna.

Aqui, é importante assinalar que essas políticas interferem nos processos relacionados com a reprodução social da vida, desenvolvendo sua ação em situações sociais que afetam as

condições de vida da população em geral e sobretudo dos setores mais empobrecidos da sociedade, objetivando interferir nessas condições sob múltiplos aspectos. Podem produzir resultados concretos nas condições materiais, sociais e culturais da vida de seus usuários, em seu acesso e usufruto de políticas sociais, programas, serviços, recursos e bens, em seus comportamentos, valores, seu modo de viver e de pensar, suas formas de luta e de participação democrática, sua organização, suas práticas de resistência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Resultados 3 anos** – Plano Brasil sem Miséria. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria no seu Município**. Edição revisada. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes curriculares nacionais da educação básica**. Brasília, MEC, SEB, DICEI, 2013.

CAMPOS, M. M. **A educação infantil como direito**. In Insumos para o debate 2 - Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, R. F. e CAMPOS, R. **Políticas para a educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de educação: similitudes e divergências entre as experiências brasileiras e de outros países latinos - americanos**. IN FARIA, A. L. G. e AQUINO, L. M. L.de (orgs.). Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI. São Paulo: Autores Associados, 2012.

CHANG, H. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2003.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições**. Porto Alegre: Ensaios FEE, v.23, n1, p.77-106, 2002.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

HAM, C. e HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Título Original: The policy process in the modern capitalist state. 2ª Ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino.

HOFLING, E. de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2015.

INGRID LEÃO MENDES FONTANA. Polemizando o Processo das Políticas Públicas para a Educação Infantil. X ANPED SUL, Florianópolis, outubro de 2014. http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/1658-1.pdf

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2014.

MATTOS, C. C. A. de; MUELLER, B. **Regulando o regulador**: a proposta do governo e a Anatel. Revista Economia Contemporânea v. 10, n.3, 2006. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482006000300003>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Brasília: Capes, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SCHMITTER, P. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: RUA, M. G. Políticas públicas. Brasília: Capes, 2009.

SOUSA, A. P. **Influência da mudança institucional na formação e organização da estrutura de governança e accountability do saneamento básico**: um olhar para Goiás. Tese de doutorado, 2014.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n16, jul/dez 2006, p. 20-45.

ROSEMBERG, F. **Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 25-63, março, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2015.

SANTOS, Ludmila Mota; COSTA, Inês Teresa Lyra Gaspar da. **Uma breve consideração sobre a relação entre a política pública social e a educação**: um olhar sobre o programa Brasil Carinhoso no município de Brumado/BA. Revista NAU Social - v.5, n.9, p. 23-31 Nov 2014/Abr 2015. Disponível em:

<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/448/334>