

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO – PPGE
CURSO DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

**EDUCAÇÃO INFANTIL E ORGANISMOS INTERNACIONAIS:
UMA ANÁLISE DOS PROJETOS EM CURSO NA AMÉRICA LATINA
E SUAS REPERCUSSÕES NO CONTEXTO NACIONAL**

ROSÂNIA CAMPOS

**Orientadora:
Prof^ª. Dr^ª. Eloisa Acires Candal Rocha**

**FLORIANÓPOLIS
2008**

ROSÂNIA CAMPOS

**EDUCAÇÃO INFANTIL E ORGANISMOS INTERNACIONAIS:
UMA ANÁLISE DOS PROJETOS EM CURSO NA AMÉRICA LATINA
E SUAS REPERCUSSÕES NO CONTEXTO NACIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós- graduação em Educação, da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial para obtenção do grau de doutor em educação, sob orientação da Prof^a Dr^a Eloisa Acires Candal Rocha.

**Florianópolis
2008**

Ao Pedro Augusto, filho amado, incentivo constante na minha luta por educação infantil de qualidade para todas as crianças, por entender tantas ausências físicas maternas.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese é um trabalho árduo e na maioria das vezes solitário, mas pensar uma tese, argumentar uma tese é um processo que resulta de muitas interlocuções, trocas e orientações. Agradecer a todos que participaram desse processo certamente não é fácil e difícil de sintetizar nesse espaço.

Início agradecendo minha orientadora Profa. Dra. Eloisa Acires Candal Rocha, pelas orientações, discussões, companheirismo e por mostrar que não importam as adversidades precisamos ser firmes em nossas convicções.

À Rose, irmã, amiga, companheira de discussões, que desde minha infância tem me orientado e me inserido nas discussões e análises das questões políticas do nosso país. E nesse processo, em especial, agradeço tanto pelas suas sempre pertinentes observações, questionamentos e leituras dos rascunhos, quanto pelo seu amor incondicional que me manteve forte nesse percurso.

À Alessandra amiga mais que especial, pelas suas hospedagens, seu apoio nos difíceis dias longe do meu filho, nos dias de “não escrita”, dias de “angústia total” e, também pelas discussões, estudos e companheirismo.

Aos professores do programa que oportunizaram discussões ímpares, e às professoras Olinda Evangelista, Luciana Ostetto e Maria Malta Campos pelas observações e indicações fundamentais na minha qualificação.

Aos colegas de doutorado pelas excelentes discussões, inquietações, provocações e, de modo especial, à Marilda companheira de escrita, artigos e congressos.

Aos amigos e amigas de Joinville, que não é possível nesse espaço nomear individualmente, que sempre acreditaram em meu trabalho e foram sempre solícitos nesse processo com apoio, carinho, amizade. A todos vocês meu agradecimento.

À minha família, pelo apoio emocional, minha “afilhadinha amada”, ajudante fundamental, e em especial, meus pais que me deram uma infância de direitos, me ensinaram que é preciso acreditar e lutar pela vida e que hoje são avós maravilhosos que sempre me lembram da necessidade de escutar e respeitar as crianças. Meu agradecimento eterno!

E, finalizando, mas não menos fundamental, agradeço ao meu companheiro que novamente enfrenta mais um desafio comigo. Seu apoio em todos os sentidos e o amor por ele/dele nas horas em que tudo parecia insuportável fez a diferença. Nós conseguimos!

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar as relações entre a política nacional de educação infantil e as indicações produzidas por organismos internacionais atuantes na América Latina. De modo específico analisamos três grandes projetos: A Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência (AIIA), O Programa Iberoamericano de Educação (PIE) e o Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC). Para examinar essa relação analisamos os principais documentos de cada projeto buscando observar as concepções e a lógica que os sustentam, as divergências e similitudes e, por fim, suas indicações para os países. Com esse objetivo, nesse processo elegemos também os principais documentos orientadores e mandatários da política para educação infantil no Brasil. A partir do referencial de análise-teórica de Roger Dale observamos que determinadas orientações indicadas pelos organismos internacionais vão sendo apropriados pelos Estados e incorporados nas políticas educativas locais. Segundo as indicações, presentes nos projetos, a Educação infantil é uma importante estratégia no combate da pobreza e um meio para promover a equidade. Tendo esse objetivo, a indicação para a organização dessa modalidade educacional é um atendimento mais pautado na proteção, nutrição e educação das famílias para as crianças menores, e uma educação mais escolarizada para os maiores de 3 anos. Outro aspecto notório das indicações dos organismos internacionais na estruturação das políticas nacionais pode ser observado no protagonismo que as organizações não-governamentais e as famílias adquirem na educação das crianças menores de seis anos. Dessa forma, a educação infantil é apresentada e discutida nos projetos como uma medida compensatória, que deve privilegiar, como anunciam, as crianças e famílias em situação vulnerável. Em consequência o incentivo é para alternativas que diminuam os custos e atendam a um número maior de crianças, sendo a educação infantil categorizada como um serviço, um negócio privado, afastando e suplantando a concepção da educação infantil como um bem público de direito de todas as crianças e famílias.

Palavras-chaves: Educação Infantil; Políticas Públicas; Organismos Internacionais.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the relations between the national policy of childhood education and the indications produced by international organizations that act in Latin America. In a specific way we analyzed three big projects: the Iberoamerican Agenda for Childhood and teenage (IACT), the Iberoamerican Program of Education (IPE) and the Regional Project of Education for Latin America and the Caribbean (RPELAC). To examine this relation we analyzed the main documents of each project searching to observe the conceptions and the logical that maintain them, the divergences and similarities and, finally, their indications to the countries. With this objective, in this process, we also chose the main guiding and delegate documents from the policy for childhood education in Brazil.

Beginning from the analysis-theoretical reference from Roger Dale we observe that certain orientations indicated by the international organizations are appropriated by the Governments and incorporated in the local education policies. According the indications, in the projects, childhood education is and important strategy in “relief of the poverty” and a way to promote the equity. With this objective, the indication for the organization of this educational event is a service more regulated in protection, nutrition and education of the families for young children, and more schooling education for the ones over three years old. Other well-known aspect of the indications from international organizations in the structuration of the national policies can be observed in the protagonism that the non-government organizations and the families obtain in the education of children under six years old. Thus, the childhood education is presented and discussed in the projects as a compensation action, that must privilege, as they announce, the children and the families in a vulnerable situation. Consequently the incentive is for alternatives that decrease the costs and serve a higher number of children, being the childhood education categorized as a service, a private business distancing and supplanting the conception of childhood education as a public good that is the right of all children and families.

Key words: Childhood education – Public Policies – International Organizations.

LISTAGEM DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Mapa dos organismos em ação na América Latina e Caribe	73
Figura 2: A Cúpula das Américas e a OEA	77
Tabela 1: Indicadores Gerais da Situação da Infância Mundial	39
Tabela 2: Taxa de mortalidade infantil – Brasil	40
Tabela 3: Projetos em ação na América Latina	72
Tabela 4: Reuniões Iberoamericanas indicadoras da Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência	79
Tabela 5: Reuniões Iberoamericanas definidoras da Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência	80

LISTAGEM DE SIGLAS

ADTO - Análise de Discurso Textualmente Orientada
AGEE - Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
AICD - Agência Interamericana para Cooperação e Desenvolvimento
AIIA - Agenda Iberoamericana para Infância e Adolescência
AMEPPE - Associação Movimento de Educação Popular Integral Paulo Engler
ANDE – Associação Nacional de Desporto para Deficientes
ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOP – Associação Nacional de Formação de Professores
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CAICs - Centros de Atenção Integral à criança
CBE – Conferência Brasileira de Educação
CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CEB – Câmara de Educação Básica
CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEI - Comunidades dos Estados Independentes
CEPAL – Comissão Econômica para América latina e Caribe
CGT – Comando Geral dos Trabalhadores
CIACs - Centro Integrados de Atendimento à Criança
CIDI - Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral
CIE - Comissão Interamericana de Educação
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE - Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação
COEDI - Coordenação de Educação Infantil
COEPRE – Coordenação de Educação Pré-Escolar
CONSED - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CONTEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil
DEF – Departamento de Ensino Fundamental
DPE - Departamento de Políticas Educacionais
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
ECO - Europa Central e Oriental
EPT - Educação Para Todos
EU – União Européia
FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras
FEMCIDI - Fundo Especial Multilateral do CIDI
FMI - Fundo Monetário Internacional
FORUMDIR – Fórum Nacional de Diretores de Faculdades e os Centros de Educação das
Universidades Públicas
FUNDEB - Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GRIC - Secretaria das Cúpulas, Grupo de Revisão e Implementação das Cúpulas
ICA - Instituto para a Conectividade nas Américas
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MEC – Ministério da Educação
MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MS - Ministério da Saúde
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA - Organização dos Estados Americanos
OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*
OEI - Organização dos Estados Iberoamericanos
OI - Organismos Internacionais

OMEP - Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar
ONG's - Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAII - Plano de Ação Iberoamericano pela Infância
PIE - Programa Interamericano de Educação
PIIA - Plano Iberoamericano em Favor da Infância e da Adolescência
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações para o Desenvolvimento
PPE - Projeto Principal de Educação
PRELAC - Projeto Regional de Educação para América latina e Caribe
PRIE - Projeto Regional de Indicadores Educativos
PRODASEC - Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano
PROMEDLAC - Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe
PRONASEC – Programa Nacional das Ações Sociais, Educativa e Culturais para o Meio Rural
PSEC - Planos Setoriais de Educação e Cultura
RCNEI - Referência Curricular Nacional para Educação Infantil
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SECIB - Secretaria de Cooperação Iberoamericana
SEPESPE - Secretaria de Projetos Educacionais Especiais
SEPS – Secretaria de Ensino de 1º e 2º grau
TBE - Taxas Brutas de Escolarização
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UDSE - Unidade de Desenvolvimento Social e Educação
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas Educação, Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO	28
1.1 A infância como objeto de intervenção política	32
1.1.1 Ajuste estrutural, infância e pobreza na América Latina	36
1.2 A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza	43
2 A EMERGÊNCIA DE UMA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS	56
2.1 A Convenção dos Direitos da criança – primórdios de uma agenda global ...	57
2.2 Os Grandes Projetos de Educação em Ação na América Latina e Caribe e a Educação Infantil.....	68
2.2.1 A Cúpula das Américas.....	74
2.2.2. Cúpulas Iberoamericanas.....	78
2.2.3 A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.....	80
3 EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE A GARANTIA DO DIREITO E AS ESTRATÉGIAS EMERGENCIAIS	84
3.1 A Reforma educacional e as bases/origens para uma agenda para educação infantil.....	88
3.1.1 O Programa Interamericano de Educação (PIE)	90
3.1.2 A Agenda Iberoamericana para Infância e Adolescência	100
3.1.3 O Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC)	110
3.2 Os nexos de uma AGE para a Educação Infantil nos três projeto	119
4 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E AS RELAÇÕES COM OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	126
4.1 Entre a atenção, o desenvolvimento e a educação	127
4.2 Do “favor” ao “direito”: o movimento pela garantia do direitos à educação infantil	134

4.3 A atuação dos organismos internacionais na Educação Infantil no Brasil nos anos de 1970 e 1980	147
5 O DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS ANOS 1990: OS PLANOS ESTRATÉGICOS NACIONAIS E AS INDICAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	152
5.1 Educação Infantil no Plano Decenal de Educação	153
5.2 Educação Infantil no Plano Nacional de Educação	168
5.3 Os nexos da agenda local com as agendas dos organismos internacionais	177
CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	196

INTRODUÇÃO

Um mundo apropriado para as crianças! Este foi o tema que reuniu milhares de organismos, instituições, representantes e chefes de Estado na última década do Século XX, na Cúpula Mundial pelos Direitos da Infância. Este lema, relativamente consensual, pauta-se em justificativas também relativamente incontestáveis, baseadas nas evidências das condições impróprias de vida de grande parte das crianças na atualidade e, tem alcançado uma intensa mobilização que se evidencia no fortalecimento e a extensão do discurso acerca da criança e da infância no âmbito social e político. Estes relativos consensos produzidos, sobretudo, por organismos internacionais via projetos, financiamentos e intervenção na ação dos governos nacionais e/ou de organizações não-governamentais, concentram-se especialmente na definição de metas e ações emergenciais e paliativas. No entanto, o grande número e o volume de instâncias e projetos envolvidos na “solução” dos problemas da infância concentram-se em estratégias que visam à sobrevivência básica das crianças, sem intervir nos aspectos estruturais determinantes desse quadro da infância mundial associados à pobreza, ficando muito longe de alcançar a realização de seus direitos.

E o que seria um mundo apropriado para as crianças? Ao analisarmos as metas derivadas deste encontro, observamos que um mundo apropriado é tão somente um mundo que oportunize às crianças sobreviverem. É apenas um mundo onde seus direitos básicos sejam respeitados. De acordo com os dados¹ produzidos por estes mesmos organismos, na atualidade são 2,2 bilhões de crianças, destas, 1,9 bilhão vivem em países em desenvolvimento e uma em cada duas vive em situação de pobreza. Das que vivem nos países em desenvolvimento, uma em cada três não possui abrigo adequado, uma em cada cinco não tem acesso à água limpa e uma em cada sete não tem acesso aos serviços básicos de saúde. Em 2003, 10,3 milhões de crianças morreram no mundo antes de completar cinco anos de idade por causas que poderiam ter sido evitadas; diariamente são 29.158 crianças que morrem antes do seu quinto aniversário, sendo que 3.900 morrem por não ter tido acesso à água potável e instalações sanitárias adequadas (UNICEF, 2005).

¹ A construção das justificativas dos principais organismos que atuam nesta área inclui a produção de informações balizadoras do estabelecimento das metas e projetos periódicos. Estes dados, de escala mundial, hemisférica e nacional são muitos deles produzidos exclusivamente por estas instâncias de ação, limitando a confrontação de informações com outras fontes. Assim, a utilização neste trabalho, dos dados provenientes do UNICEF decorre do fato dessa agência possuir de forma sistematizada, tanto em nível mundial quanto local, os dados sobre infância. Entretanto, a utilização desses dados não significa uma adesão e/ou concordância com seus princípios e ações.

Os dados dos relatórios mundiais (UNICEF, 2005; UNICEF, 2006; UNICEF, 2007a; UNESCO, 2007) evidenciam ainda que as crianças vítimas das maiores exclusões vivem nos países menos desenvolvidos, os quais ostentam as maiores taxas de número de crianças, tendo sua população composta por 16% de crianças menores de 5 anos e 49% de menores de 18 anos. Números radicalmente diferentes dos países desenvolvidos, que possuem uma população composta por 21% de menores de 18 anos e 6% de crianças com menos de 5 anos. Segundo as análises realizadas pelos organismos internacionais como UNICEF e UNESCO, os fatores como pobreza, conflitos armados e HIV/AIDS são as grandes ameaças às crianças e seus direitos.

No atual processo de globalização, caracterizado por Santos (2004) como perverso, as crianças são as maiores vítimas, mas não todas elas, somente as crianças pobres. O reconhecimento dessas evidências, ao mesmo tempo em que motivou e motiva um crescente movimento em favor dos direitos da criança, estabelece um paradoxo no âmbito da efetivação das ações que os garantisse. As ações focais na infância, em geral recomendadas por diferentes organismos internacionais, dissociam os processos de exclusão dos determinantes econômico-sociais, passando a estabelecer metas e ações direcionadas aos “sintomas” do problema. E mesmo que essas ações em prol da infância levaram, de fato, a melhoria de alguns indicadores, tais como a redução da taxa de mortalidade mundial², ou mesmo a avanços, quando consideramos os direitos básicos da criança, os dados anteriores demonstraram que os compromissos assumidos pelos países ainda estão muito distantes das realidades locais: as crianças continuam, na contemporaneidade, a serem proclamadas como o futuro do mundo, vivendo num presente de opressão (SARMENTO, 2004).

Nesse cenário, de pobreza global, observamos nas últimas décadas do Século XX uma crescente intervenção dos Organismos Internacionais³ que, por meio de programas,

² Ainda que os avanços não tenham sido suficiente, o UNICEF (2005) destaca que, atualmente as chances de uma criança morrer antes do seu quinto aniversário são 50% menor do que era há 40 anos atrás.

³ Interessante observar que no Brasil, de acordo com a Organização dos Estados Iberoamericanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI), existem as seguintes iniciativas para atendimento a infância: a) Cruzada do Menor, b) Aldeias Infantis SOS Brasil, c) Projeto Creche; d) Fundação Fé e Alegria do Brasil; e) Programa de Atenção a População Infantil - PAPI; f) Programa Nacional de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente - PRONAICA; e g) Jardins Comunitários. Cada uma destas iniciativas se desdobra em outras, como por exemplo, a Cruzada do Menor possui os seguintes projetos: Plantando o amanhã; Casa Emilien Lacay, Cantinho dos Eucaliptos e Creche Cantinho dos Eucaliptos. Outras iniciativas são apoiadas pelo UNICEF, que apóia técnica e financeiramente projetos tanto em nível nacional, como, por exemplo: Definindo Fluxos Operacionais para a Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, Rede Nacional de Acolhimento Familiar - Implementação de pólos de referência, Grupo de Trabalho Nacional de Pró-Convivência Familiar e Comunitária, entre outros, quanto projetos em nível estadual: Fazer Valer os Direitos das Crianças e Adolescentes, em Alagoas, Escola Cidadã no Amazonas e Resgatando o Pertencimento Familiar, no Rio

projetos e/ou ações, anunciam a necessidade de interromper aquilo que designam como “círculo vicioso da pobreza”. Para tanto, defendem estes organismos, é fundamental uma ação conjunta, já que a responsabilidade pela erradicação da pobreza, que afeta as crianças, é global. Sob essa perspectiva, o UNICEF (2006) afirma: “nenhum governo, nenhuma agência pode alcançar estes objetivos individualmente”. E isto justifica a necessidade de respostas globais, de ações conjuntas em favor de agendas mundialmente definidas. É neste contexto que o papel do Estado é repensado, assim como as políticas sociais e sua condução no mundo de hoje (OLIVEIRA, D., 2005).

Entretanto, o que talvez estas análises eclipsam é o fato de que a pobreza e o aumento crescente das desigualdades sociais resultam de um longo processo intrínseco ao próprio capitalismo, fomentados nos últimos anos por ajustes que tiveram como grandes indutores os mesmos organismos que atualmente desenvolvem programas e/ou orientam os países para “combater a pobreza”, “aliviar a pobreza”, etc. Esta simplificação da compreensão da dinâmica social denota um deslocamento nas análises, de modo que nas orientações observadas, nas diferentes iniciativas supranacionais, a pobreza não é tratada como um problema estrutural e conjuntural, mas sim como uma questão residual de um processo de desenvolvimento inadequado.

Seguindo essa premissa, as indicações dos organismos se orientam para a necessidade de uma reforma no Estado, reforma que repercutiu diretamente nas políticas sociais⁴. De forma que a concepção de política social a partir da lógica universalista passa a ser substituída, em especial após a década de 1990, por um novo modelo pautado na lógica da focalização, o qual implicou em elaborar programas para segmentos considerados carentes ou, como são denominados pelos discursos governamentais atuais, vulneráveis⁵. Com isto, o Estado passa a cortar gastos sociais atuando prioritariamente por meio de medidas compensatórias nas “conseqüências mais extremas do capitalismo contemporâneo” (OLIVEIRA, D., 2005, p. 286) e a educação é tomada como estratégia fundamental para gerar equidade.

Grande do Sul, entre outras. Estes exemplos possuem em comum o fato de serem iniciativas não-formais de atendimento.

⁴ Por política social compreendemos: “as ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HOFLING, 2001, p.31).

⁵ Segundo Rosemberg (2002a), a ONU, por meio das grandes conferências internacionais dos anos 1990 (Conferência do Desenvolvimento, da População, da Mulher, da Educação para Todos), tem participado ativamente na demarcação dessa vulnerabilidade.

Assim, com a intensificação das relações de escala global nos domínios econômico, político e cultural, houve “um impacto assinalável no domínio da educação, nomeadamente através da gestação de um novo modo de regulação” (ANTUNES, 2005a, p. 41). Estes impactos se expressaram, sobretudo, nas reformas dos sistemas educacionais em vários países da América Latina e Caribe, entre estes o Brasil, que foram realizadas sob as orientações gerais do quadro de reforma do Estado.

A reforma observada na educação teve como seu grande marco a Conferência Mundial de Educação Para Todos (1990), a qual resultou em “posições consensuais” (OLIVEIRA, 2000) que deveriam dar base aos planos decenais de educação nos países signatários, de modo especial os países mais populosos do mundo. Ao mesmo tempo, esta conferência evidenciou a centralidade conferida à educação básica.

Essas transformações engendraram uma nova relação entre globalização e sistemas educativos, o que, segundo Dale (2004), deve ser compreendida não como decorrente de políticas internacionais constituídas por Estados Nações autônomos, mas como implicando em “forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo em que reconstróem as relações entre as nações” (DALE, 2004, p. 425). Esta perspectiva, denominada de Agenda Globalmente Estruturada, não implica, todavia, em uma atuação direta do contexto econômico-político sobre os Estados, mas sim em interações complexas entre a percepção/interpretação e formulação daqueles problemas pelos atores do “Estado, da sociedade civil e da economia, e do leque de respostas e soluções disponibilizáveis por meio das instituições existentes ou possíveis a partir dos recursos políticos, econômicos e culturais mobilizável no contexto nacional” (ANTUNES, 2005a, p. 40).

Essa articulação entre o global e o local, proposta por Dale (2004), deixa, então, de forma mais evidente as ligações existentes entre as mudanças na política e práticas educativas e as existentes na economia mundial. Esta abordagem, por outras palavras, contribui para “compreendermos a educação como política pública, organicamente vinculada à reforma dos Estados nacionais e à questão da governabilidade, tanto dos Estados, quanto do planeta” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2005, p. 247). Compreender a educação como política pública significa compreendê-la como um projeto de Governo, sob responsabilidade do Estado e direitos de todos. No entanto, no contexto da reforma a educação assume um novo caráter, que, segundo Oliveira e Duarte (2005, p. 289), é dual e contraditório, pois

ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento de contingente de alunos atendidos nos sistemas de rede públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador dessa tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização.

Esse processo de reforma na educação básica repercutiu também em novos marcos regulatórios para a educação infantil⁶. Contraditoriamente, conforme anunciamos no início dessa discussão, se por um lado a criança foi sendo reconhecida como tendo direitos, dentre estes o direito à educação, por outro o papel do Estado no provimento deste direito foi sendo relativizado. Exemplifica essa situação o caso brasileiro. Ainda que o direito das crianças pequenas (0 – 6 anos) tenha sido reconhecido na Constituição de 1988, como direito a ser provido pelo Estado, observamos uma larga distância entre o direito proclamado e o efetivado: de acordo com dados do INEP (BRASIL, 2006c), em 2006, o aumento no número de matrículas em creches foi na ordem de 1% em relação a 2005, sendo pouco significativo se considerarmos que a meta acordada no Plano Nacional de Educação, para 2005, era de 30% das crianças de 0 – 3 anos em creches públicas.

Em síntese, no caso da educação infantil, o reconhecimento deste direito, em que pese a situação de provimento ainda insuficiente – é preciso salientar sua presença nos compromissos firmados em Jontiem, e, posteriormente, ratificados em 2000, no Fórum Mundial de Dakar –, induziu os países signatários a tomá-la também como parte de suas agendas locais. Assim, nossa hipótese é de que a assunção destes compromissos ocorreu em escala global, mediante a presença de projetos e ações coordenados e/ou implementados e monitorados pelos organismos internacionais. Apoiando-nos no referencial analítico de políticas proposto por Dale e tomando como pressupostos seu conceito de Agenda Globalmente Estruturada para Educação, postulamos a existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação Infantil.

Nossa análise da existência de uma agenda globalmente estruturada para a educação infantil não se refere à mera identificação de ações e encaminhamentos comuns, uma vez que as orientações que acabam configurando a agenda não podem ser compreendidas como homogêneas, ou como direção única entre países e organismos. Inclusive, em relação

⁶ O conceito de regulação é adotado por autores como Barroso (2005) e Oliveira (2005) para analisar a reforma educacional implementada nos diferentes países, desde a década de 1990. De acordo com Barroso (2005), a regulação é um processo constitutivo, tendo por função principal assegurar o equilíbrio, a coerência e também a transformação desse mesmo sistema. Esse processo não significa só a produção de novas regras para orientar o sistema, mas implica também em ajustamento e/ou reajustamento das diversas ações dos sujeitos em função dessas regras. No sistema educativo, devido a sua complexidade, o processo de regulação não é único existindo uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação. Ainda de acordo com o autor, o Estado, mesmo constituindo uma fonte essencial de regulação, no sistema educacional não é a única fonte.

aos conceitos centrais das propostas particulares de políticas educacionais para educação infantil nos diferentes países, como bem ressalta Dale, é necessário entender que “países diferentes interpretarão este conjunto de variáveis de formas diferentes, em consonância com as suas tradições de política social e educativa, [...] e a sua situação na economia mais ampla” (DALE, 1994, p. 116). Assim, ao se falar de uma agenda globalmente estruturada não se está afirmando a existências de ações comuns a todos os países, antes se considera que as agendas nacionais para a educação são

formadas mais no nível do regime do que no nível estrutural; as “políticas educativas”, o processo de determinar o conteúdo e o processo da educação são poderosamente moldados e limitados pelas “políticas educativas”; pelo processo de determinação das funções a serem desempenhadas, pela importância do conseqüente provimento dos seus recursos, pelo sistema educativo como parte de um quadro nacional regulador mais amplo (Ibid, p. 441).

Nesse contexto, os quadros regulatórios nacionais são constrangidos por forças supranacionais e forças político-econômicas nacionais. E é por essa via, por meio da influência sobre o Estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem seus efeitos sobre os sistemas nacionais de ensino (Ibid).

Seguindo esta perspectiva consideramos primordial analisar os projetos voltados para educação na América Latina e Caribe e, de forma mais específica, analisar as indicações presentes nestes para a educação infantil. Isto porque constatamos que as análises que tiveram como foco privilegiado as relações entre organismos internacionais e as políticas para a educação infantil, embora crescentes, têm abordado, de modo geral, a presença ou indicações de organismos específicos, tais como Banco Mundial, nos estudos de Rosemberg (2002a), Penn (2002) e Rossetti-Ferreira (2002), e UNESCO, no estudo de Roselane Fátima Campos (2006).

Nossas análises se concentrarão sobre a região da América Latina e Caribe, no entanto compreendemos que os fenômenos aqui observados não são independentes do contexto global, isto é, ao analisarmos os projetos e/ou programas voltados para esta região partimos do pressuposto que as orientações emanadas dessas iniciativas possuem ligação com as políticas globais. Assim, para verificar nossa hipótese, analisamos os distintos projetos e programas em ação na América Latina e Caribe, buscando observar mais especificamente o que dizem à educação infantil. Pretendemos apreender:

a) em que medida há uma afirmação do direito à educação infantil ou dos direitos fundamentais da criança?

b) quais as bases das justificativas para as políticas e programas de educação infantil presentes nestes projetos?

c) quais os principais caminhos indicados para a efetivação da educação infantil?

Estas questões necessitam ser analisadas, conforme já destacamos, não apenas como questões locais ou como simples reflexos das orientações destes organismos, mas sim como relações de mútua determinação, o que significa que estas orientações são apropriadas/reconstruídas de acordo com as particularidades históricas, sociais e econômicas de cada país ou região. Para ser possível realizar estes desafios percorremos um caminho que apresentamos a seguir.

O percurso da pesquisa

O interesse pela temática de políticas para a educação infantil surgiu durante a pesquisa realizada no mestrado, no qual, ao discutir a questão da situação dos professores leigos para a educação infantil, nos defrontamos com uma série de questões relativas às novas indicações governamentais, as quais por sua vez necessitavam ser compreendidas à luz de todo o processo de reforma educacional em curso na época.

Data também deste período a reorientação na direção da política nacional que se desenhava para a educação infantil, interrompendo-se, em meados dos anos de 1990, o diálogo que vinha sendo estabelecido entre a esfera governamental, pesquisadores da área e movimentos sociais. A difusão e implementação dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil foram consideradas por inúmeros pesquisadores da área como um ponto de inflexão nesse processo (CERISARA, 1998; FARIA e PALHARES, 2000).

A análise do processo que se desenhava na educação infantil mostrava a necessidade de se compreendê-lo dentro do contexto das reformas mais amplas na educação brasileira, buscando-se apreender também nesse campo as interrelações com os organismos internacionais, as mudanças societárias e os governos locais. Contudo, a revisão da produção científica da área mostrava, por um lado, uma crescente preocupação com esta problemática e, por outro lado, evidenciava que sob a denominação de “políticas públicas para a educação infantil” se articulava uma diversidade de temáticas. Em uma revisão bibliográfica, a partir do Banco de Teses da Capes, no período compreendido entre 1995 e 2005, localizamos 22 teses versando sobre políticas públicas e educação infantil. Todavia, destas, muitas apresentavam o

descriptor políticas públicas por terem sido pesquisas desenvolvidas em instituições de educação infantil públicas, mas não por efetivamente terem realizado análises de políticas. Classificando-se as teses (22), de acordo com o tema desenvolvido, constatamos que: quatro teses analisavam as políticas públicas municipais, focando gestões e inovações neste segmento; outras quatro discutiam políticas federais, como, por exemplo, a apropriação dos Parâmetros Curriculares Nacionais ou os impactos do FUNDEF; quatro se referiam à saúde pública; três analisavam a brincadeira; duas discutiam a formação de professores; outras duas tratavam das concepções de professores; uma analisava aspectos relacionados à qualidade na educação infantil; uma versava sobre representação social e uma discutia gestão.

Movimento semelhante observamos também numa análise dos trabalhos no Grupo de Trabalho da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (GT de Educação de 0 a 6 anos – 07 / ANPED), no período de 1998 (pós-instituição do RCNEI) até 2005, onde a situação não é muito diferente, sendo pequeno o número de trabalhos analisando as políticas para a educação infantil. Necessário considerar, para compreender esta escassez de trabalhos, que tanto são recentes os estudos de análise de políticas públicas no país quanto não dispomos ainda de referenciais analíticos consistentes. De acordo com Azevedo e Aguiar (1999, p. 04), em análise da produção recente em que o objeto investigativo são as políticas de educação existe

um amplo recorte e fragmentação de objetos, o que impossibilita afirmar da presença contínua e da consistência de conhecimentos produzidos sobre a área que permitissem o vislumbrar de questões analíticas comuns e essenciais para a consolidação deste campo de saber.

De acordo com Arretche (2003, p. 08), além dessa dificuldade da ausência de um referencial analítico consolidado, outra limitação nas pesquisas de políticas decorre do caráter ainda incipiente “de um programa de pesquisa compartilhado pela comunidade de pesquisadores que os temas de pesquisa na área têm estado fortemente subordinados à agenda política do país”. Este fato se aplica também às pesquisas em educação infantil conforme constatou Rosemberg (2002a). Pensamos ser imprescindível analisar a educação infantil em face das políticas públicas do país e dos processos de globalização.

Tendo estas questões como motivadoras, iniciamos este trabalho com o objetivo de observar se: a) haveria indicações para a educação infantil no processo de reforma educacional iniciado na década de 1990? b) quais os nexos entre as reformas educacionais e as políticas para a educação infantil? e c) quais as implicações, no campo da educação infantil, das transformações mundiais denominadas globalização? Estas questões iniciais

dirigiram nosso trabalho para uma imersão no “mundo dos documentos” objetivando, a partir de um mapeamento inicial, compreender tanto o emaranhado de projetos como suas filiações, isto é, quais os projetos e quais os organismos responsáveis pelos mesmos em ação na América Latina.

Essa primeira imersão resultou em novas necessidades, como, por exemplo, compreender a constituição dos organismos internacionais, suas relações e o papel de cada país em sua organização. Novas leituras e novos documentos foram analisados objetivando responder às questões emergenciais.

O levantamento inicial resultou ainda, em uma grande variedade de documentos, os quais foram organizados, num primeiro momento tendo como critério os organismos que os emitiam: separamos documentos da ONU, da UNESCO, UNICEF, OEA, OEI, CEPAL e Banco Mundial. Em seguida, considerando cada organismo de modo particular, os documentos foram separados tendo como critério as datas de lançamento e sua função: documento fundador, acompanhamento, boletim informativo, etc.

A partir dessa seleção identificamos os projetos coordenados pelos organismos acima citados, na América Latina e Caribe. Novo mapeamento foi organizado, agora tendo como critério separar os documentos respectivos de cada projeto identificado anteriormente. Com isto destacamos os projetos em ação na América Latina e Caribe que possuem como objetivo a educação. Após a identificação dos projetos em curso na América Latina e Caribe e seus respectivos documentos principais, empreendemos novas análises a fim de apreender a organização de cada projeto, sob quem estava a coordenação, como eram realizados os acompanhamentos, etc.

Essas seleções foram acompanhadas de leituras que elucidavam questões chaves para compreender o processo de reforma, bem como o processo de reestruturação do Estado. As leituras auxiliaram também na seleção dos documentos, nos oportunizando separar aqueles considerados principais e aqueles que recorreríamos se necessário para compreender alguns aspectos, os chamados documentos secundários.

Após essas seleções era essencial definir como organizar as análises, ou melhor, a partir de qual referencial realizaríamos as análises. Cabe assinalar que, como afirmamos, nosso país não possui uma longa tradição nos estudos de políticas, bem como sob o ponto de vista teórico-metodológico as análises ainda utilizam pouco modelos ou tipologias de políticas públicas, o que torna as pesquisas em políticas públicas duplamente desafiadoras. De acordo

com Souza (2003), as articulações entre a análise da política pública e o papel das instituições nem sempre são claras ou explícitas, e “são poucos os estudos que se preocupam com uma macro abordagem da política educacional” (AZEVEDO; AGUIAR, 1999, p. 04). Esta falta de tradição nestes estudos repercute no próprio campo das políticas públicas no país, que é configurado como relativamente novo, ainda não consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes, o que indica “a presença de abordagens bastante genéricas que, na maior parte dos casos, não avançam para além de tentativas de sistematização” (AZEVEDO; AGUIAR, 1999, p. 07).

Estas observações em relação à importância do referencial analítico são corroboradas por Roselane Fátima Campos (2006, p. 03), que pontua que os referenciais analíticos nos possibilitam compreender “os nexos existentes entre as diferentes esferas envolvidas na produção/difusão/implementação das políticas educacionais”. Assim, ainda de acordo com a autora, as análises empreendidas

encontram sua cognoscibilidade nos referenciais teóricos que utilizamos, tanto para compreender os determinantes de sua produção, difusão e assimilação, como as justificativas apresentadas, que visam construir socialmente a legitimidade para as proposições, orientações ou idéias veiculadas (ibid, 2006, p. 03).

Ao considerarmos estas questões, nossa opção foi por orientar nossas análises a partir do referencial teórico de Roger Dale, o qual sustenta que a agenda política nacional para educação é globalmente estruturada, sendo possível observar fortes conexões com processos e relações supranacionais e globais, estando estas relações modeladas pelas condições, interpretações e recursos socioinstitucionais nacionais relevantes e específicos de uma dada formação social (DALE, 2004).

Estes estudos nos levaram a outra questão: como analisar os documentos? Isto é, qual metodologia seria utilizada para analisar os conteúdos dos documentos? Partimos do pressuposto de que não deveríamos compreender o texto em si como objeto final de explicação, mas compreendê-lo como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004). Ao mesmo tempo, compreendíamos que os documentos produzidos tanto prescreviam orientações, como também “produziam o discurso ‘justificador’ das reformas que, preparadas em outros contextos, necessitavam da obtenção de consensos locais para sua implementação” (Ibid, p. 11). Outro pressuposto orientador das análises dos documentos era de que o campo das políticas é configurado como um campo de disputas, não apenas conceitual, mas também de condições e intenções que

acabam por marcar as produções dos documentos. Assim, explorar as “contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa” (Ibid, p. 12), nos pareceu uma contribuição essencial para as análises. Ainda segundo as autoras, ao considerar estes aspectos, os textos devem

ser lidos com e contra outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos. Tal movimento, que “coloniza” o campo da educação com discursos produzidos em outros campos discursivos, marca um novo terreno de análise – a intertextualidade como uma dimensão constituinte dos textos da reforma (Ibid, p. 13).

Estas indicações nos orientaram para eleger como referência metodológica para análise dos documentos as contribuições de Normam Fairclough (2001), sistematizadas nas proposições da ADTO (Análise de Discurso Textualmente Orientada). Segundo este autor, os discursos são manifestados nos modos particulares de uso da linguagem e de outras formas simbólicas. Assim

os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles as constroem ou as “constituem”; diferentes discursos constituem entidades-chave de diferentes modos e posicionam as pessoas de diversas maneiras como sujeitos sociais, e são esses efeitos sociais do discurso que são focalizados na análise de discurso (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22).

O autor tenta reunir a análise lingüística e a teoria social, de forma que esse conceito de discurso e análise de discursos é sempre tridimensional, ou seja, “qualquer evento” discursivo é considerado como simultaneamente um texto, um exemplo de prática discursiva e um exemplo de prática social (Ibid). Isto porque a linguagem não é apenas comunicação, a “linguagem como discurso é interação, e um modo de produção social; ela não é neutra, inocente e nem natural, por isso o lugar privilegiado de manifestação da ideologia” (BRANDÃO, 2004, p. 11). Desta forma, o desafio é realizar leituras críticas e reflexivas dos documentos que não reduzam o discurso a análise de aspectos puramente lingüísticos nem o dissolvam num trabalho histórico sobre a ideologia (Ibid).

Fairclough (2001) pontua ainda que a intertextualidade deve ser o foco principal na análise do discurso, tendo em vista que na contemporaneidade é muito forte a rápida transformação e reestruturação de tradições textuais e ordens de discurso. Assim,

o conceito de intertextualidade aponta para a produtividade dos textos, para como os textos podem transformar textos anteriores e reestruturar as convenções existentes para gerar novos textos (Ibid, p. 135).

A partir destas definições iniciamos o trabalho de análise dos documentos, os quais foram selecionados tendo como critério inicial a pertinência aos objetivos do nosso trabalho e sendo organizados em dois conjuntos:

- a) documentos centrais composto pelos documentos fundadores dos projetos, documentos de determinação de objetivos e metas e documentos de acompanhamento; e
- b) documentos secundários, constituído pelos documentos que nos auxiliam a compreender as condições de produção dos documentos do *corpus* principal e elucidar, por vezes, as relações com os próprios organismos internacionais.

Assim, temos como documentos principais no processo de análise dos projetos em educação em ação na América Latina:

- a) II Cúpula das Américas – Declaração de Santiago;
- b) Plano de Ação da II Cúpula das Américas;
- c) O documento fundador do Programa de Educação Iberoamericana⁷ (PIE/OEA);
- d) Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência (OEI);
- e) Declaração de Lima (OEI)
- f) Plano de Ação da Agenda Iberoamericana (OEI);
- g) Declaração de Havana (OEI);
- h) Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC); e
- i) Modelo de Acompanhamento, Apoio, Monitoramento, Avaliação do PRELAC.

Os documentos auxiliares, neste processo, são as Declarações das Cúpulas Iberoamericanas e seus respectivos Planos de Ação, em especial: XI Conferência Iberoamericana de Educação (Valência, Espanha, 2001); XI Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo (Lima, Peru, 2001); III Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência (Lima, Peru, 2001); X Conferência Iberoamericana de Educação (Panamá, 2000); X Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo (Panamá, 2000); e II Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e Adolescência (Panamá, 2000), entre outros. Compõem este conjunto, ainda, as Declarações e Planos de Ação da I Cúpula das

⁷ O termo “iberoamericano” aqui utilizado (desprezando o uso do hífen, o que seria o correto em língua portuguesa) deve-se ao fato de a maioria dos documentos analisados neste trabalho serem redigidos em espanhol.

Américas, III Cúpula das Américas; Declaração Política da I Reunião de Ministros de Educação (1998); II Reunião Hemisférica de Ministros de Educação (2001); III Reunião Hemisférica de Ministros de Educação (Declaração do México, 2003); e Declaração da V Reunião Ministerial sobre Infância e Política Social nas Américas (Consenso de Kingston, 2000). Também consideramos como documentos secundários: Documento de Discussão sobre Políticas Educativas no marco da II Reunião Intergovernamental do EPT/PRELAC (2007); Informe Regional de Revisão e Avaliação dos Progressos na América Latina e Caribe; e Informe de Seguimento de Educação Para Todos (2007), alguns dos documentos que nos auxiliam a compreender, como já dito, os projetos em análise.

Para analisarmos os nexos entre as indicações dos organismos e a política local para a educação infantil julgamos importante analisar os documentos considerados sob nosso enfoque principal. Nosso critério para definir estes documentos se pauta em seu caráter mandatário, como é o caso da:

a) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96);

b) Plano Nacional de Educação (PNE/ Lei nº 10.172/2001);

c) Diretrizes Curriculares Nacionais: Educação Básica (DCNEI/99):

- Parecer CNE/CEB Nº22/98

Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;

- Parecer CNE/ CEB Nº 04/00

Assunto: Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil;

- Resolução CNE/CEB Nº 01/99

Assunto: Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;

d) Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação.

Elegemos como documentos importantes para nos auxiliar nas análises destes, os seguintes: Plano Decenal de Educação para Todos (1993); Educação Infantil no Brasil: situação atual (1994); Anais do Simpósio de Educação Infantil (1994); Diagnóstico da Educação Infantil no Brasil (1994); Educação para todos – avaliação da década (1999).

A seleção destes documentos foi orientada pela necessidade de se compreender não apenas o que os documentos dos projetos indicam, mas também apreender as condições

em que foram forjados, os processos delimitados, bem como as continuidades, rupturas, contradições, etc., presentes. Neste sentido, seguindo a metodologia do “documento contra documento”, selecionamos também o II Plano Setorial para a Educação e Cultura (1975 – 1979); III Plano Setorial para a Educação e Cultura (1980 – 1985); Diagnóstico preliminar da Educação Pré-escolar no Brasil (1975); e Programa Nacional de Pré-escolar (1975), com o objetivo de observarmos, como dito acima, as continuidades, rupturas, avanços, retrocessos, etc., presentes na formulação de uma política nacional para a educação infantil, sempre tendo como suporte o referencial analítico de Dale, que enfatiza a relação entre o global e o local, de forma que as análises empreendidas no nosso país são realizadas tendo como referência as conjunturas nacional e mundial existentes em cada momento.

Em síntese, o presente trabalho se organizou a partir de uma pesquisa documental tendo por objetivo verificar as relações globais e locais que têm engendrado as políticas educacionais nacionais nas últimas décadas, de modo específico a educação infantil. Nosso objetivo foi estudar a relação entre políticas locais e indicações/orientações de organismos internacionais de modo a evidenciar a existência de uma agenda globalmente estruturada. Nesse processo procuramos apreender “na história os avanços e recuos, as diferentes formas de expressão de uma mesma realidade e as múltiplas condicionantes de ações e discursos singulares” (OLIVEIRA, 2000, p. 21).

Nessa perspectiva, a tese foi organizada em cinco Capítulos. O Capítulo inicial, com o título **Educação infantil no contexto da globalização**, é estruturado a partir de três aspectos: a) a ascensão de pesquisas e estudos sobre a infância e a criança a partir de diferentes campos de conhecimentos; b) a construção do reconhecimento da criança como sujeito de direitos ou da infância como “tempo de direitos”, o que vem se traduzindo em medidas de proteção, acordos e convenções de âmbito internacional; e c) o aumento da pobreza e da exclusão social, intrínsecas à inserção em diferentes classes sociais.

O objetivo desse Capítulo é discutir como a infância e as crianças se tornam objetos de intervenção, em nível mundial, no conjunto de políticas e/ou ações para o combate à pobreza. Assim, as análises são realizadas considerando os ajustes estruturais que ocorreram, em especial na década de 1990, na América Latina e que deixaram um contingente de pessoas em extrema pobreza, sendo as crianças as maiores vítimas dessa situação. Para tanto discutimos o papel do Estado neste contexto e a nova configuração das políticas públicas, e em especial da educação, que acabam sendo pensadas em termos de focalização,

se afastando da lógica universalista. As repercussões desse processo na educação infantil demonstram que esta ainda não é concebida como um direito universal.

As repercussões na educação infantil dos processos discutidos no primeiro Capítulo são aprofundadas no segundo Capítulo, intitulado **A emergência de uma agenda globalmente estruturada para a educação infantil e os organismos internacionais**, no qual nossa intenção é examinar como os projetos internacionais têm se articulado às políticas atuais para a educação infantil regional e localmente, compondo o que estamos chamando de uma “agenda globalmente estruturada para a educação infantil”. A partir desse objetivo inicialmente discutimos os principais eventos referentes à criança e seu direito à educação, que poderíamos considerar como a gênese dessa agenda. Na seqüência, apresentamos os projetos em curso na América Latina voltados para a educação. Para tanto apresentamos: a) as condições históricas da emergência de cada projeto; b) o organismo ou organização responsável pela coordenação de cada projeto; e c) por fim, discutimos o *modus operandi* dos organismos, as estratégias de legitimação que procuram dotar esses projetos de pertinência e aceitabilidade pública.

Os projetos em ação na América Latina são pontualmente analisados no terceiro Capítulo, intitulado **Educação infantil: entre a garantia do direito e as estratégias emergenciais**, que destaca neles as indicações destinadas diretamente à educação e educação infantil. A partir de diferentes documentos, buscamos analisar as convergências, divergências e ratificações presentes nos projetos analisados. Neste Capítulo fica visível como a educação passa a ser considerada como eixo central e o principal meio para as transformações com vistas à promoção da equidade social, fato que se evidenciou nas inúmeras iniciativas de cooperação internacional observadas desde a década de 1980. A partir dessa observação, procuramos discutir como a educação infantil é concebida nos distintos projetos, assim como analisamos de que modo esses projetos definem o papel da família e sua relação com a educação da criança.

O quarto Capítulo, **A educação infantil no Brasil e as relações com os organismos internacionais**, foca as orientações e políticas locais objetivando procurar os nexos entre as políticas e iniciativas locais e as orientações provenientes dos organismos internacionais, lembrando que, como já discutido acima, essas relações – local – global –, não se dão de forma linear, especular e sem resistência e/ou apropriações distintas. Assim, para bem entendermos as concepções que ainda hoje configuram a educação infantil retomaremos alguns aspectos da política para a educação infantil presentes em documentos governamentais

das décadas de 1970 e 1980, época em que a chamada “educação pré-escolar” é objeto de significativa expansão. Nossa intenção é, sobretudo, analisar como a educação infantil foi sendo definida e organizada no país.

O último Capítulo desta tese, **O direito à educação infantil nos anos 1990: os planos estratégicos nacionais e as indicações dos organismos internacionais**, é centrado nas análises dos documentos produzidos para a educação infantil, na década de 1990. Quais indicações dos organismos internacionais estão presentes? Quais os elementos que representam avanços em relação a outros momentos e/ou propostas? Existe alguma ruptura em relação às indicações dos organismos ou propostas anteriores no Brasil? Para além dessas questões, que nos guiaram na estruturação do Capítulo, discutimos a obrigatoriedade do Estado em garantir o direito à educação das crianças nas instituições de educação infantil, num contraponto com as indicações que valorizam e incentivam as organizações não-governamentais para atender às crianças pequenas.

Fechando o Capítulo, nossas análises procuram sintetizar as indicações presentes nas políticas locais, e verificar em termos de país o que implicam e/ou implicarão para a educação infantil. As análises procuram destacar a lógica que sustenta cada orientação e/o papel do Estado, família e ONG's nesse processo.

A complexidade da temática que elegemos exigiu a convergência de múltiplos olhares para sua inteligibilidade, de forma que nossas análises foram realizadas fundamentadas em diversos teóricos e pesquisadores da Sociologia, da Sociologia da Infância, da Psicologia e da Educação. No campo da Educação, os autores que nos auxiliaram foram fundamentais, tanto para compreender o quadro da reforma da educação quanto para compreender a relação entre infância e sua educação. A síntese dessas análises procuramos apresentar nas considerações finais.

1 EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Diversos autores, entre eles Afonso (1999), Borón (2004), Draibe e Henrique (1988), Gentili (2002) e Laval (2004), ao estudarem as reformas educacionais contemporâneas, chamam a atenção para as similitudes observadas entre as mesmas, quer se considerem diferentes países ou regiões. Destacam a presença de um tipo de “concertação”, de uma agenda partilhada, mediada pelas orientações dos organismos internacionais, tais como BM, UNESCO, UNICEF, que indicam princípios, metas e ações que, ao longo das últimas décadas, vêm reconfigurando os sistemas educacionais, de modo que estes possam com mais eficácia, atender às novas demandas do capitalismo contemporâneo. Processos dessa natureza têm sido atribuídos aos efeitos da “globalização”, o que coloca de imediato a questão sobre as relações entre a mesma e o campo da educação.

Para analisar essas relações, Roger Dale propõe como referencial analítico o conceito de *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação – AGEE*, cujos pressupostos ancoram-se na compreensão: a) da globalização como “um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista mais do que qualquer outro conjunto de valores” (DALAE, 2004, p. 436); b) das políticas educativas como moldadas por um quadro nacional regulatório mais amplo, sendo que este último é, por sua vez, em maior ou menor medida, moldado e delimitado tanto por forças supranacionais como por forças político-econômicas locais; c) as influências da globalização sobre os sistemas educacionais nacionais produzem efeitos diferenciados, estando estes relacionados tanto às dinâmicas locais como às posições ocupadas pelos países na divisão internacional do trabalho; e d) fatores de regulação dos sistemas educativos que até recentemente eram determinados nacionalmente, “estão a tornar-se crescentemente elaborados através de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos” (Ibid, p. 441).

Neste sentido, uma análise das mudanças educativas referenciada na concepção de *AGEE* procura compreender mais claramente como os processos de globalização (econômicos, políticos e culturais) modelam e constroem os sistemas educativos; nessa direção, de acordo com Roselane Fátima Campos (2006, p. 07)

a compreensão das políticas educacionais contemporâneas exige considerar o papel e as funções dos Estados nacionais em sua dinâmica interna movida pelas configurações de classes sociais, em seus condicionantes externos, motivados pela posição dos países na divisão internacional do trabalho, o que os coloca como periféricos ou centrais e ainda em suas relações com os organismos supranacionais de caráter regional ou mundial (Ibid, p. 7).

Contudo, para Dale (2004), as relações entre os estados nacionais e as forças supranacionais da globalização não devem ser compreendidas de modo linear ou causal, mas, ao contrário, ainda que os estados tenham diminuído o seu raio de ação no que se refere à orientação política de suas ações, tal fato não significa que as ações dos Estados sejam determinadas apenas pelas forças globais ou regionais. Ao contrário, para bem compreendermos essa relação global/local, é preciso compreender que os processos sociais construídos, as orientações adotadas, resultam de complexas interações entre os modos locais de formulação e interpretação dos problemas, bem como das possibilidades de respostas ou recursos econômicos, políticos e culturais disponíveis e mobilizáveis nas instituições existentes (DALE, 2004; ANTUNES, 2004).

Ao apontar então para a presença de uma “agenda globalmente estruturada para a educação”, Dale (2004, p. 454), nos alerta, contudo, para a necessidade de observarmos como é que os Estados “interpretam e respondem a uma agenda comum”. Segundo ele, tal análise deverá levar em conta que “a forma, a substância e o estatuto dos guiões se alteram qualitativamente”. Esses guiões ou repertórios de orientações não são, portanto, imunes nem às dinâmicas nacionais, nem às forças transnacionais.

Dessa perspectiva, segundo Roselane Fátima Campos (2006), as relações, de modo especial à relação entre educação e os organismos multinacionais, precisam ser compreendidas em seus processos de mediação, haja vista que as influências não se exercem de modo uniforme, unidirecional e consensual⁸. Pelo contrário, são marcadas por “ações/reações diversas, eivadas de contradições, assimiladas em graus e formas variadas, dependendo da capacidade de resistência ou de concertação que caracterizem os governos locais” (ibid, p. 07). Sobre este fato, Rosemberg também faz ressalva ao destacar que “deve-se atentar que as organizações multilaterais não detêm um superpoder capaz de determinar diretamente as orientações nacionais de política social” (ROSEMBERG, 2002a, p. 30).

⁸ Exemplo de como a globalização e as indicações dos organismos multinacionais não são um processo uniforme pode ser ilustrado pela observação de Penn (2002), a qual afirma que a infância dos países de primeiro mundo está cada vez mais individualizada, estratificada e consumista, em oposição aquelas dos países de terceiro mundo em desenvolvimento, situados no hemisfério sul, que são os que mais sofrem com as políticas econômicas globalizantes.

A exemplo dos demais níveis de ensino, também a educação das crianças pequenas tem sido objeto de orientações de diferentes organismos internacionais atuantes na América Latina, que extrapolam muitas vezes o âmbito da assistência técnica, dedicando-se também à execução direta ou ao apoio financeiro a programas implementados por agências governamentais ou não governamentais.

Não obstante os estudos que incidiram sobre outras modalidades ou níveis de ensino são abundantes quando se trata dos aspectos da reforma, o mesmo não ocorre com a educação infantil. Embora documentos governamentais e não-governamentais, de organismos internacionais tenham também apresentado indicações para esse nível educacional, essas não tomaram a mesma relevância que aquelas dedicadas à escolarização obrigatória. Tal situação pode nos levar a indagar se é possível falarmos também de uma agenda globalmente estruturada para a educação infantil, posto que a diversidade de formas, de modos de organização, a heterogeneidade de programas e políticas, a quase ausência de dados sistematizados sobre a mesma, parece indicar mais para processos fragmentários e localizados do que para concepções mais sistêmicas e estruturadas, concertadas regional ou globalmente para esta etapa educativa.

Acreditamos, contudo, que a heterogeneidade nas formas e aparente fragmentação podem ser compreendidas com base nas formulações de Dale (2004) sobre as complexas relações que caracterizam as dinâmicas globais/locais. Uma análise sobre o desenvolvimento da educação infantil em diferentes países da América Latina, bem como um exame de documentos sobre esse nível educativo, produzido por organismos internacionais que têm dedicado uma farta produção a essa área, como UNESCO e UNICEF, permitem-nos concluir que a partir dos anos de 1990 emerge um interesse renovado pela educação das crianças pequenas, observando-se uma expressiva, ainda que não suficiente, ampliação na oferta e obrigatoriedade desse nível educativo.

Como já discutimos, a adesão dos governos locais a compromissos firmados em instâncias mundiais produz desdobramentos nas políticas regionais e locais que se expressam na elaboração, implementação e execução de planos ou programas educacionais ou como elementos orientadores das reformas dos sistemas educacionais. No que concerne à educação infantil, é desde a década de 1990, mais intensamente partir de 2000, que observamos a elaboração e implementação de orientações regionais, via planos ou programas específicos, sancionados ou referendados em reuniões de Chefes de Estados (cúpulas) ou de ministros ou altos funcionários responsáveis por essa área educacional. O exame desses diferentes projetos

- a que dedicamos os Capítulos 2 e 3 – nos indicam, tal como observado em documentos de reforma dos sistemas educacionais, a presença de convergências tanto no que se refere à sua lógica orientadora, princípios, como também às metas estabelecidas e ações preconizadas.

Tal situação nos leva a postular, inspirando-nos nas contribuições de Dale, que também no caso da educação infantil é possível falarmos de uma concertação ou de uma “agenda regionalmente estruturada para a educação infantil”. Assim, nosso pressuposto é de que as alterações e tendências em curso nos sistemas de ensino, o que inclui a educação infantil como nível ou modalidade integrante destes, são analisáveis como fazendo parte de uma *agenda globalmente estruturada para a educação* (AGEE). Algumas questões nos movem nessa análise: conforme já assinalamos, é possível postular essa agenda quando sabemos que as práticas sociais, as políticas governamentais, e mesmo sua constituição histórica da educação infantil, apontam para uma diversidade de concepção, de modos de atuação e formas de organização dos sistemas educacionais voltados para esse nível educacional? Considerando, portanto, as particularidades constitutivas desse nível educacional, o que daria organicidade a essa agenda? O que tem orientado a expansão da oferta da educação infantil na região? Ou, o que tem orientado a expansão da institucionalização da educação das crianças pequenas, com a incorporação crescente de faixas etárias na escolarização obrigatória? Que funções têm sido atribuídas à educação infantil?

Como mostraremos nos Capítulos que se seguem, observamos que esse processo de expansão da escolarização ou da institucionalização da educação das crianças pequenas nos sistemas formais de ensino vem sendo acompanhado de novos elementos: a educação delas deixa de ser apenas um ato de intervenção pedagógica com vistas à sua inserção/apropriação na/da cultura, para se tornar cada vez mais um ato de intervenção política; e a educação delas tende a ser tomada, pelos governos locais e organismos atuantes na região, como uma estratégia eficaz nos programas ou ações de contenção ou gestão da pobreza.

Considerando então, esse aspecto como central na articulação da agenda regional para a educação infantil, neste Capítulo pretendemos abordar três aspectos que, articulados entre si, trazem elementos para compreendermos porque a educação das crianças pequenas vem se tornando cada vez mais objeto de orientação e intervenção nas agendas dos governos locais (América Latina) e dos organismos internacionais. Assim, o Capítulo, dividido em três seções, se dedica primeiramente a: a) abordar como a problemática da infância – tanto como

objeto de ação pedagógica como de ação política – se mostra renovada na contemporaneidade pela presença de antigos e novos elementos que, conjugados/articulados, configuram formas históricas particulares tanto de constituição social da infância como também de respostas a suas necessidades de vida; b) analisar as correlações entre essa nova “visibilidade” da infância e o crescimento da pobreza que, como condição de classe, atinge milhares de crianças no mundo, fato este que vem pressionando os governos locais e organismos internacionais a adotarem políticas e ajustes de “rosto mais humanitário”, estratégias que visam conter, integrar e não superar a pobreza, utilizando-se como via privilegiada a educação; e c) por fim, apresentar como as políticas de cunho compensatório são adotadas, preferencialmente, como meio para garantir a equidade de oportunidades educacionais para as crianças consideradas “vulneráveis socialmente”; analisamos também as influências e conseqüências dessa abordagem nas práticas pedagógicas e na organização das instituições educativas destinadas às crianças pequenas.

1.1 A infância como objeto de intervenção política

Nos últimos dois séculos, a criança passou a ter importância crescente tanto na esfera privada, quanto na pública, em especial pela convergência de estudos que a tomaram como objeto (Psicologia, Medicina, Ciências Sociais, Puericultura), pela difusão e ampliação da escolarização obrigatória e pelos processos de urbanização e industrialização que implementaram novas formas de trabalho e de inserção das mulheres e crianças no mundo produtivo, fatores estes que desencadearam, por sua vez, novas necessidades de educação e guarda das crianças pequenas em espaços distintos daqueles do âmbito familiar.

Conforme nos informam Chamboredon e Prevot (1986), se observa durante o Século XX uma expansão da institucionalização da educação pré-escolar, todavia, registram os autores, essa expansão vem sendo acompanhada também de uma “transformação das funções conferidas à educação durante os anos precedentes à entrada na escola primária” (Ibid, p. 33). Se antes os anos anteriores à escolarização obrigatória eram anos “de espera”, tendem agora, cada vez mais, a se tornarem tempos de socialização, desenvolvimento e preparação escolar.

As transformações nas funções da educação pré-escolar, de acordo com os autores, se relacionam também às expectativas e demandas derivadas das distintas classes

sociais, bem como de suas formas de inserção no universo do trabalho. Especificamente, as mudanças na condição social da mulher, relacionadas com sua inserção no mercado do trabalho, bem como o valor econômico da atividade feminina no conjunto da renda familiar, parecem condicionar expectativas diferenciadas de educação e/ou guarda das crianças pequenas. Todavia, conforme salientam os autores, a expectativa de uma função educativa parece sobrepor-se àquela de simples guarda, posto que a maioria das instituições não observa horários de funcionamento em concordância com os horários de trabalho dos pais. Os autores desmistificam, assim, uma idéia corrente de que as demandas de guarda predominam entre as classes populares, apontando que:

é preciso observar que a escola maternal não corresponde direta e completamente à “necessidade” de guarda das crianças. [...]. O maternal serve tanto menos como instituição de guarda, quanto mais se pertença às camadas mais desfavorecidas (Ibid, p. 37).

De acordo com Chamboredon e Prevot (1986), dois conjuntos de fatores, de importância variável segundo as classes sociais, parecem contribuir para a transformação e expansão da educação pré-escolar: a) fatores de ordem objetiva, tais como trabalho feminino, urbanização, número de filhos, recursos econômicos, etc.; e b) fatores culturais relacionados “a definição da primeira infância como “objeto pedagógico” e como período de aprendizagem” (Ibid, p. 37).

O que definiria então a infância e a criança como objeto de intervenção pedagógica, um dos motivos que parece estar contribuindo para a expansão da educação infantil? A “descoberta” das potencialidades da criança como futuro aprendiz e, sobretudo, a crença da importância desse tempo como fundamento para a constituição da personalidade e das potencialidades cognitivas, parece estar na origem da crença na educabilidade da criança como pré-requisito para o futuro sucesso escolar (CHAMBOREDON; PREVOT, 1981; FERREIRA, 2000).

Na constituição de um estatuto próprio à infância e às crianças como sujeitos educáveis, contribuíram diferentes áreas de conhecimento, com especial destaque para a Psicologia, cujas teorias sobre a aprendizagem das crianças pequenas induziram desdobramentos em termos de atividades educativas e materiais pedagógicos apropriados em referência a padrões normativos de desenvolvimento.⁹ O reconhecimento da particularidade

⁹ Para aprofundar essa discussão indicamos: Ferreira (2000); Vilarinho (2000); Kergomard (*apud* CHAMBOREDON; PREVOT, 1986).

infantil (ARIES, 1981) e, em consequência, da especificidade de sua educação retiram, segundo Chamboredon e Prevot (1986), a primeira infância

da dominação das instituições “tradicionalis” e como terra virgem prometendo uma inculcação com êxito, se oferece como campo de aplicação a todas as utopias, quer se trate de formar bons cidadãos, consumidores esclarecidos, indivíduos liberados das pressões da sociedade de consumo, dos conformismos da moral burguesa ou dos complexos de uma educação severa (Ibid, p. 44).

Também discutindo os processos de educação das crianças pequenas, Sarmiento (2002) aponta para a presença de um processo de reinstitucionalização¹⁰ que, segundo ele, é marcado na contemporaneidade por paradoxos, dentre os quais destaca aquele relacionado, por um lado, à afirmação e consensos globais relacionados aos direitos das crianças e, por outro, ao crescimento da exclusão social das gerações mais jovens com relação aos direitos e cidadania.

Ainda de acordo com o autor, a infância emerge como uma geração em que mais fortemente se exprime a crise social contemporânea, concorrendo para essa situação fatores tais como a posição que ocupam na estrutura social (crianças, jovens e velhos constituem as taxas mais elevadas de exclusão, pobreza e desemprego) e imagens difundidas sobre a infância, quer de exaltação ou de uma “geração em perigo” (as gerações mais jovens tanto representam promessas de futuro como também são tomadas como portadoras de perigos potenciais contra a ordem estabelecida). Associam-se a esses fatores formas renovadas de exploração do trabalho infantil, fundadas na divisão internacional do trabalho, que colocam as crianças dos chamados países periféricos no contingente de mão-de-obra barata a partir da qual estes países sustentam sua competitividade (SARMENTO, 2002).

Outros autores que também abordaram a questão do interesse renovado pelas questões da infância na contemporaneidade apontam a presença de novas circunstâncias e condições à vida das crianças: a queda dos índices de fertilidade e de mortalidade infantil em alguns países, a diversificação das condições de gestação¹¹, a relação que as famílias fazem entre a aquisição de diplomas validados pela escola e o tempo de dependência exclusiva dos pais, a entrada tardia no mercado de trabalho, o que em muitos países significa o aumento do

¹⁰ Para o autor, o primeiro processo de institucionalização ocorre com o advento da escola moderna e com os processos de separação das esferas privadas e públicas na educação das crianças (SARMENTO, 2005a)

¹¹ Na atualidade uma criação pode ser gerada por meio de técnicas *in vitro*, inseminação artificial, e há até a opção de uma maternidade individualizada, a qual a mulher recorre a um banco de esperma e à inseminação de um doador anônimo (ALMEIDA, 2000).

tempo de ser criança, as famílias monoparentais e a recomposição familiar, são fatores observados (PINTO e SARMENTO, 1997; QVORTRUP, 1999; ALMEIDA, 2000).

Em síntese, parece-nos que o interesse contemporâneo pela infância e pela vida das crianças, o que inclui a atenção dirigida à sua educação, resulta da articulação de três dimensões: a) a ascensão de pesquisas e estudos sobre a infância e a criança a partir de diferentes campos de conhecimentos, sobrepondo-se a supremacia dos estudos psicológicos nessa área; b) o reconhecimento da criança como sujeito de direitos ou da infância como “tempo de direitos”, o que vem se traduzindo em medidas de proteção, acordos e convenções de âmbito internacional; e c) o aumento da pobreza e da exclusão social, intrínsecas a inserção em diferentes classes sociais, faz com que as crianças, dadas suas condições biológicas e subjetivas, se tornem sujeitos fortemente atingidos pela precariedade de suas condições concretas de vida. Neste sentido, a pobreza e exclusão são de fato, expressão de desigualdades sociais cujas origens são tanto de ordem estrutural como conjuntural. É no sentido de amenizar a pobreza, considerada apenas como conjuntural, que a infância se torna objeto de intervenção política, em nível mundial, orientando nesse sentido as políticas de educação, assistência e proteção a ela dirigidas.

Estas três dimensões apresentam-se também, segundo nossa perspectiva, como elementos de legitimação às agendas políticas que vêm orientando as políticas de educação infantil na atualidade, em especial aquelas em curso na América Latina. Como veremos posteriormente, este nível educativo é tratado nos projetos que examinaremos, na lógica da preparação para a escolarização obrigatória, sendo reconhecida como importante ação para melhorar o futuro desempenho escolar da criança, como efeito preventivo às dificuldades de aprendizagem e, em conseqüência, como fator promotor do sucesso escolar. No âmbito de programas ou ações voltadas em especial para as chamadas “populações vulneráveis” figuram, portanto, como importante estratégia para romper com os denominados ciclos de pobreza, retomando-se desse modo, antigos preceitos da Teoria do Capital Humano.¹² Assim, observamos em documentos produzidos em especial pela UNESCO, UNICEF e BM que os fundamentos para ações de cunho educativo-pedagógico reportam-se às descobertas da neurociência como fonte para legitimação para as ações propostas. Já a referência aos direitos sociais das crianças é utilizada como justificção para as proposições de ações ou programas veiculados como medidas de “justiça social”, discurso este que também fundamenta as ações voltadas a “aliviar a pobreza” de milhares de crianças espalhadas pelo mundo.

¹² Sobre a Teoria do Capital Humano indicamos a leitura de Frigotto, 1993.

Das três dimensões acima referenciadas, abordaremos, na próxima seção, a última delas, qual seja, a infância e as crianças como objeto de intervenção no conjunto das políticas e/ou ações voltadas para o alívio da pobreza. Para bem compreender esse processo abordaremos, inicialmente, os fatores conjunturais decorrentes do chamado “ajuste neoliberal” na América Latina, processo este citado por diversos autores (ANDERSON, 2007; BORÓN, 2004a; BORÓN, 2004b; BORÓN, 2007; GENTILI, 2002) como determinante tanto para a ascensão da pobreza como para a emergência das políticas de cunho compensatório que caracterizaram as duas últimas décadas. Consideramos que a gestão da pobreza e dos conflitos sociais, via educação e, particularmente da educação das crianças pequenas, constitui-se no principal eixo articulador da “agenda regionalmente estruturada para a educação infantil” na América Latina.

1.1.1 Ajuste estrutural, infância e pobreza na América Latina

Nascido após a Segunda Guerra Mundial nos países de capitalismo avançado, o projeto neoliberal se constituiu como uma “reação teórico e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado” que, na forma de Estado de Bem Estar Social, tornou-se a “principal força estruturadora do processo de acumulação do capital e de desenvolvimento social” (TEIXEIRA, 1996, p. 195; ANDERSON, 2007).

Embora seja tratado muitas vezes como um processo homogêneo, de fato, no caso da América Latina, o neoliberalismo expressou-se em matizes variados, estando relacionado não apenas com as determinações externas resultantes dos processos internacionalizados da economia, mas também das “heranças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores” (SADER, 2007, p. 35). Assim, no Brasil, ao contrário do Chile e da Argentina, a correlação de forças sociais em presença nos anos 1980 e 1990 foi menos favorável a esse processo e, portanto, “menos propícia para a imposição pura e simples do neoliberalismo” (Ibid, p. 36).¹³

Todavia, também aqui o ideário neoliberal conseguiu difundir-se como uma “teoria de alcance prático universal” (TEIXEIRA, 1996, p. 196), sendo que seu programa de ação foi apresentado e referendado como o único capaz de solucionar tanto os problemas

¹³ Sader considera que no Brasil, a distância maior com relação ao golpe militar, o período de expansão econômica dos anos 1960 e 1970, a renovação e o fortalecimento social e político das classes subalternas, foram fatores decisivos a uma resistência maior do que em países como Chile e Argentina “onde a derrota da esquerda e do movimento popular estava mais próxima, sem tempo histórico para a reconstrução, e onde o neoliberalismo se impôs sobre o cadáver dessa derrota” (SADER, 2007, p. 36).

econômicos como os sociais. Também aqui se partilhava da idéia de que a intervenção do Estado na economia era a principal causa da crise de acumulação do capital que se manifestava desde o final da década de 1970, motivo pelo qual era retomada, por seus teóricos, a clássica tese liberal “de que o mercado é a única instituição capaz de coordenar racionalmente quaisquer problemas sociais, sejam eles de natureza puramente econômica ou política” (Ibid, p. 195). Neste sentido, os chamados neoliberais posicionavam-se contrários a qualquer limitação dos mecanismos de mercado pelo Estado, argumentando que estes eram impeditivos à liberdade econômica e política, considerada necessária tanto ao desenvolvimento como ao aperfeiçoamento do processo de acumulação.

De acordo com Teixeira (Ibid, p. 196), o seu “programa de ação é fazer do mercado a única instância a partir de onde todos os problemas da humanidade podem ser resolvidos, torna-se, por isso mesmo, um credo mundial que deve ser abraçado por qualquer país”. Sua dimensão, como já mencionado, de alcance mundial relaciona-se diretamente com o caráter também mundializado da crise do capital, descrita por Anderson (2007) como resultante de uma combinação de baixas taxas de crescimento econômico com altas taxas de inflação, desencadeando o mais longo e profundo processo recessivo, decorrente da crise do modelo econômico instaurado após a Segunda Guerra Mundial. Vale aqui lembrar que a chamada “fase de ouro” do capitalismo, durante as décadas de 1950 e 1960, combinou crescimento econômico com forte intervenção do Estado no provimento de bens sociais e na regulação dos mercados, com redistribuição social de rendas obtidas graças aos acordos coletivos entre sindicatos de trabalhadores e patronais. A redução dos gastos do Estado com os programas sociais e o ataque às conquistas salariais e de emprego dos trabalhadores eram pregados pelos teóricos neoliberais como condições necessárias à recuperação dos ganhos e da produtividade capitalista. Assim, segundo Anderson (2007, p. 10), Hayek e seus companheiros localizavam a raiz da crise no

poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases da acumulação capitalista com pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

O “remédio” apresentado pela crise era claro: em relação ao Estado, a necessidade de mantê-lo forte o suficiente em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 2007; SADER, 2004). Para isso seria fundamental que se implementassem ajustes econômicos e fiscais baseados em férrea disciplina orçamentária (para garantir a

estabilidade monetária), contenção de gastos sociais e “restauração da taxa ‘natural’ de desemprego”, com a criação de um exército industrial de reserva (Ibid) capaz não apenas de quebrar o poder dos sindicatos, mas também de funcionar com mecanismo regulador no estabelecimento de salários.

Em análise sobre os resultados do chamado ajuste neoliberal, Anderson (2007) chama a atenção para o seu caráter “paradoxal”: obteve êxito no que concerne à contenção da grande crise inflacionária – por exemplo, observou-se queda de suas taxas nos países de economia “avançada” (OCDE), Europa Ocidental e mesmo América Latina, porém no que concerne às taxas de crescimento os resultados foram pífios. Isso ocorreu, segundo o autor, pela própria dinâmica instalada com a desregulamentação financeira, que “criou condições mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva” (Ibid., p. 16).

Todavia no que diz respeito aos resultados sociais, a “onda” neoliberal foi absolutamente nefasta, a ponto de ser definida por Borón de “holocausto social”. A evidência histórica oferece um veredicto não menos contundente. “Longe de serem portadoras do progresso social, as políticas neoliberais precipitaram um holocausto social sem precedentes na história da América Latina” (BORÓN, 2004a, p. 28). Em nosso continente, segundo dados da CEPAL (2003), no ano de 2002, contávamos com 43% da população vivendo na pobreza, e quase 19% em condições de extrema pobreza. Esses dados demonstram que o número de pessoas pobres na América Latina, comparado com os índices de 1999, aumentou em 10 milhões, sendo que a maior parte deste aumento deriva do aumento do número de indigentes. Isto é, o número de pessoas em situação de indigência aumentou em 8 milhões, denotando um agravamento da pobreza.

O saldo desse processo, em nível mundial, no que diz respeito à infância é desolador. Segundo dados do UNICEF (2006), todos os dias 30 mil crianças morrem devido a doenças evitáveis, resultando em 11 milhões de mortes infantis por ano. No Japão a expectativa de vida para uma criança é de 82 anos e o número de crianças que morrem antes de completar 5 anos é de 5 em 1.000. No Zâmbia a expectativa de vida para as crianças é de 33 anos, e 82 em mil crianças morrerão antes de completar 5 anos de idade. Mesmo que seja possível verificar alguns avanços, conforme a tabela 1, a infância para cerca de 50% dos dois bilhões de crianças é brutalmente diferente daquela idealizada nas convenções internacionais ou cúpulas governamentais.

Tabela 1: Indicadores Gerais da Situação da Infância Mundial

Regiões	Taxa de Mortalidade de menores de 5 anos (por 1.000 nascidos vivos)		Taxa de Mortalidade de bebês (menores de 1 ano - por 1.000 nascidos vivos)		Expectativa de vida	
	1990	2005	1990	2005	1998	2005
África ao Sul do Saara	188	169	112	101	48	46
África Oriental e Meridional	167	146	105	93	48	46
África Ocidental e Central	209	190	119	108	62	46
Oriente Médio e Norte da África	81	54	59	43	66	69
Ásia Meridional	129	84	89	63	62	64
Leste da Ásia e Pacífico	58	33	43	26	69	71
América Latina e Caribe	54	31	43	26	69	72
ECO/CEI	54	35	44	29	69	67
Países Industrializados	10	06	09	05	78	79
Mundial	95	76	65	52	64	68

Fonte: Relatório da Situação Mundial da Infância (2005); Relatório da Situação Mundial da Infância (2006). UNICEF

Amenizar esse quadro significaria, ainda de acordo com o UNICEF, relevantes esforços por parte de todos os países, posto que, ao persistirem os atuais índices de progressão, apenas em 2045¹⁴ serão reduzidas em 2/3 as taxas de mortalidade de crianças menores de cinco anos. Estas taxas permanecerão, contudo, inatingíveis nos países africanos ao sul do Saara e nos países da Europa Central e Oriental e Comunidades dos Estados Independentes (ECO/CEI)¹⁵ até o Século XXII (UNICEF, 2005).

Quando analisamos os indicadores acima, em especial em relação à mortalidade infantil, no Brasil, observamos avanços e ao mesmo tempo os desafios que o país terá que superar para poder efetivamente atender aos direitos convencionados das crianças. Neste sentido, como podemos observar na tabela 2, mesmo que seja possível observar uma redução de 3,5% nos primeiros 5 anos da década de 2000, isto não significa que os índices alcançados sejam gloriosos:

¹⁴ De acordo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, este índice deveria ser alcançado até 2015.

¹⁵ Corresponde aos seguintes países: Albânia; ant. República Iugoslava da Macedônia; Armênia; Azerbaijão; Bielo-Rússia; Bósnia e Herzégóvina; Bulgária; Cazaquistão; Croácia; Federação Russa; Geórgia; Moldova; Quirguistão; Romênia; Sérvia e Montenegro; Tadjiquistão, Turcomenistão; Turquia; Ucrânia; e Uzbequistão (UNICEF, 2005).

Tabela 2: Taxa de mortalidade infantil – Brasil¹⁶

Ano	Percentual
2000	30,1
2001	29,2
2002	28,4
2003	27,5
2004	26,6

Fonte: UNICEF (2006)

Segundo o UNICEF, os dados brasileiros caracterizam um processo lento e desafiador para o país que ostenta, segundo uma comparação feita pelo UNICEF em 2005, a terceira maior taxa da América do Sul, atrás da Bolívia e da Guiana. Serão necessárias medidas mais efetivas para o país conseguir atingir até 2015, o compromisso assumido junto às Nações Unidas de reduzir a mortalidade infantil em 2/3 e chegar à taxa de mortalidade infantil de 16 por mil nascidos vivos.

Os dados acima expostos se, por um lado, parecem evidenciar o fracasso do processo de ajuste neoliberal, haja vista, que conforme já mencionamos, seus êxitos econômicos foram parciais, por outro, revelam-nos que seus efeitos sociais desastrosos, tiveram, segundo Bóron (2007), um “significado promissor” na agenda neoliberal, pois significam que

“forças de mercado” estão se movendo sem interferências e a reestruturação econômica procede tal qual se esperava, uma vez que o Estado se colocou de lado e o “instinto capitalista” se pôs em marcha, livre das regulações “artificiais” caprichosamente estabelecidas durante décadas por governos hostis (BORÓN, 2007, p. 103).

A redução do protagonismo do Estado no que concerne ao gasto público social foi parte importante do processo de ajuste neoliberal, na medida em que a implementação de práticas de gestão da esfera pública baseada na descentralização de responsabilidades e ações tornou possível não apenas a privatização de programas sociais, como também a transferência de responsabilidade para a própria população pela oferta de serviços sociais. Esse processo teve grande êxito na América Latina, já fragilizada e fragmentada pelas ditaduras militares e pela fraca transição que as sucederam na década de 1980 (BORÓN, 2007; GENTILI, 2002).

¹⁶ Dados correspondem a cada 1.000 nascidos vivos.

Vale ainda lembrar que as políticas implementadas nos últimos anos na América Latina não resultam exclusivamente de políticas consensuais; antes, como todo processo hegemônico, o neoliberalismo no contexto de um capitalismo globalizado, resultou também de poderosas estratégias de coerção, que como projeto hegemônico de uma determinada classe social “se inscreve na lógica de continuidade e ruptura que caracteriza as formas históricas de dominação nas sociedades capitalistas” (GENTILI, 2002, p. 10). Neste sentido é possível compreendermos, de um lado, porque os neoliberais têm urgência em “limitar a participação política, distanciar a sociedade e o sistema político e subtrair as decisões políticas administrativas ao controle político” (OLIVEIRA, 2004, p. 05), e de outro, se esforçam em prol da manutenção da coesão social ou, para usar um termo em difusão, em garantir as condições necessárias à governabilidade política.

Isso porque o neoliberalismo, enquanto projeto de uma classe, se afasta dos objetivos centrais de um Estado democrático, qual seja, de garantir os direitos básicos de cidadania e de regular o mercado (GENTILI, 2002; BORÓN, 2004 a; SADER, 2004); e vai construindo um “Estado à imagem e semelhança do mercado e não da democracia e da cidadania” (SADER, 2004, p. 128). Assim, gradativamente as obras de infra-estrutura e os serviços sociais vão sendo transferindo para a responsabilidade do capital privado, e aquilo outrora direito social é agora entendido como possibilidade de consumo individual. De acordo com Gentili (2002, p. 114), o neoliberalismo se fundamenta

na necessidade de destruir a lógica dos direitos que garantem a conquista da cidadania e a imposição de uma lógica mercantil segundo a qual os indivíduos realizam-se a si mesmos, enquanto proprietários, como consumidores racionais.

Essa situação faz com que as demandas da sociedade civil se multipliquem, emergindo uma série de reivindicações que o mercado não deseja e que podem colocar em risco a governabilidade. O acirramento das contradições sociais, com o crescimento das desigualdades sociais, expressas pelos elevados índices de crescimento da pobreza e do desemprego na região latino-americana, fez com que, nos anos de 1990, governos e organismos internacionais, tais como BM, CEPAL, UNESCO e UNICEF, passassem a apresentar proposições em favor de um ajuste com “rostro humano” (CORNIA et al. 1987, apud CORAGGIO, 1996a). A busca de novas bases de legitimação e de maior eficácia no enfrentamento da crise econômica e política na América Latina fez com que os organismos anteriormente citados se empenhassem na construção de um novo “paradigma” sustentado na concepção de “desenvolvimento humano” e não mais em “desenvolvimento econômico”. Nas

palavras de Coraggio (ibid, p. 22), esse novo paradigma, a exemplo do anterior, “poderia levar a uma uniformização em nível mundial de esquemas conceituais, sistemas de informações e políticas”. Exemplifica essa nova orientação a publicação da CEPAL/UNESCO, de 1990, denominada *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Aqui se explicita princípios e estratégias que orientaram, posteriormente, não apenas as ações dessa Comissão, mas inspirarão projetos e programas sob a coordenação dos diferentes organismos na região. Trata-se então, de se reafirmar a economia de mercado apontando-se para a necessidade de desenvolver um capitalismo competitivo na região, porém refuta-se a idéia de “competitividade espúria” introduzindo-se a idéia de “equidade”. Trata-se, a partir de 1990, de implantar na região uma era denominada de “pós-ajuste” de políticas denominadas de “reformas de segunda geração”, baseadas no “processo de desregulamentação e abertura econômica iniciada nos anos de 1980, aliadas à execução de programas sociais focalizados nas populações mais pobres” (SOARES, 1996, p. 28). Dentre as medidas propostas nessa nova geração de reformas localizam-se aquelas destinadas à implementação de programas sociais de combate à pobreza, de reforma dos sistemas educacionais e reestruturação dos aparelhos de Estado.

Neste sentido, as ações empregadas no combate à pobreza, em especial após a década de 1990, podem ser caracterizadas como um conjunto de medidas compensatórias, focalizadas que buscam retirar da condição de miséria aqueles que não conseguem atingir o nível mínimo da sobrevivência, muito diferentes das políticas sociais de cunho universalistas que buscam a promoção dos direitos básicos da cidadania (ZICCARDI, 2001). Dentre estas ações, a educação se tornou foco privilegiado, sendo apontada como fundamental no rompimento dos ciclos de pobreza e na consolidação da equidade social. A partir dessa premissa a educação inicial ganhou relevância, uma vez que poderia atuar como *modus operandi* de discriminação positiva nos setores historicamente desfavorecidos, como uma forma de igualar e como uma estratégia modificadora da situação de carência crítica (MIDAGLIA e ROBERT, 2001).

Dessa forma, observa-se que embora o combate à pobreza tenha se tornado a palavra de ordem no novo século e a educação seja tomada como uma estratégia importante neste combate, o que constatamos é que o reconhecimento dessa necessidade não significou movimentos com vistas a atacar as causas da pobreza. Como bem destaca Sader (2007), a reforma observada nas últimas décadas é uma forma de dominação adequada às relações econômicas, sociais e ideológicas contemporâneas. O neoliberalismo acaba por definir um

novo modelo de Estado, no qual ocorre um “processo de reprivatização das relações de classe, antes fortemente permeadas pelo Estado, segundo o país” (Ibid, p. 146).

Nessa lógica, a centralidade atribuída à pobreza presente nos discursos e ações de governantes e organismos internacionais atuantes na região oculta as causas estruturais que estão em sua raiz, tratando-a apenas como uma questão conjuntural que poderia ser corrigida mediante mecanismos de ajuste ou pelo próprio fluxo do mercado. De fato, promove-se um corte entre a política econômica e a política social, ficando esta última subordinada à primeira. O resultado é um recuo das políticas sociais em nome de uma política econômica restritiva, sendo que, no limite, “essa postura encaminha-se para a proposição de devolução social dos programas sociais entendida enquanto privatização, muitas vezes sustentada pelo discurso da auto-ajuda” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p. s/n).

Neste processo de privatizações de direitos sociais, as denominadas Organizações Não-Governamentais assumem posições de maior destaque na sociedade atual, assim como as denominadas organizações internacionais (ONU, FMI, BM, etc.) e regionais¹⁷ (OEA, OEI, UE, etc.) assumem novos papéis, ao mesmo tempo em que outras ampliam sua atuação e importância. Tendo como base o diagnóstico conservador de “sobrecarga do Estado”, estas medidas resultam em uma

reconversão do tratamento da questão social separada da institucionalidade da proteção social. Isto significa uma clara separação entre proteção e assistência e uma estratégia de desvinculação da assistência enquanto direitos sociais, revertendo questões políticas em questões técnicas (IVO, 2003, p. 09).

1.2 A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza

As políticas sociais emergiram na lacuna originada do desequilíbrio entre as necessidades do modo de produção capitalista e as necessidades sociais básicas, situação inevitável na nova ordem econômica. Isto é, juntamente com a instalação do modo de produção capitalista, uma nova ordem social foi se estabelecendo, bem como se constituindo uma imensa “massa de trabalhadores pauperizados e expropriados, condição estrutural da

¹⁷ Compreendemos que, em relação às organizações regionais, estas são “obras dos Estados que, através da fundação de entidades supranacionais com base em acordos multilaterais, procuram criar condições favoráveis e dotar-se de uma capacidade acrescida para influenciar a direção, o conteúdo e os efeitos das dinâmicas de *globalização*” (DALE; ROBERTSON, 2000 apud ANTUNES, 2005b, p. 125).

existência do capitalismo industrial” (ADORNO, 1990, p. 14). Em decorrência, a pobreza se apresenta de forma paradoxal, ou seja, ao mesmo tempo em que é um dos requisitos da sociedade capitalista, é também aquela que possibilita o surgimento de adversidades que entravam esse mesmo processo. Por outras palavras, a grande massa pauperizada “inviabilizava a ordem social competitiva em emergência, criavam obstáculos a constituição de um trabalhador dócil devotado às razões da indústria, impediam a consolidação do social” (Ibid, p. 15). Este fato tornou necessário “costurar” a ordem social fraturada, o que repercutiu na consolidação das ações filantrópicas.

A filantropia se apresentou como estratégia delicada, uma vez que deveria assistir aos pobres, mas não converter essa ajuda em direitos, isto é, deveria ser

uma assistência moderna que, sem abdicar de suas funções tradicionais, caritativas, revisse seus princípios lapidares, reformulasse suas regras de atendimento, reorganizasse as relações de mandato entre dirigentes e atendidos, repensasasse a relação entre meios e fins, entre objetivos e resultados (Ibid, 1990, p. 17).

Esse tipo de assistência acabou por se configurar, segundo Draibe (1990), na forma ancestral da política social, sendo a política de assistência uma das primeiras formas de intervenção do Estado. De forma que, de acordo Draibe (Ibid, p. 18), foi sob o

modo de *assistência pública aos pobres* que o Estado Moderno, nos primórdios do Capitalismo, deu início a um tipo de regulação e controle sociais, mas simultaneamente de integração das populações pobres responsabilizando-se, em termos mínimos, pela sobrevivência daqueles setores sociais já expropriados dos recursos familiares e comunitários necessários para sua sobrevivência e reprodução e, por alguma razão, “incapazes” de adquirir bens e serviços sociais por meio de sua “exitosa” integração no mercado de trabalho.

Ainda segundo a autora, essa forma ancestral de fazer política social não foi de todo superada. Ainda que mudanças tenham ocorrido, nem mesmo nos países com o Estado do Bem Estar Social constituído, políticas assistenciais deixaram de fazer parte do conjunto de políticas e programas governamentais. Todavia, observa-se que nos últimos vinte anos mudanças conceituais ocorreram e, como conseqüência, estratégias dirigidas a essas populações também foram reconfiguradas. Se antes o conceito de assistência tinha como referência básica a pobreza e a condição de despossuído, atualmente esse conceito é vinculado ao exercício e à concretização dos direitos básicos de cidadania. Assim, no plano teórico houve um afastamento da forma de se conceber esse tipo de política, saindo do modo assistencialista, elitista e arbitrário para se configurar numa ação estatal independente de

qualquer condicionante que não o do próprio estatuto de cidadania de que o beneficiário é portador (Ibid).

No entanto, nos alerta Draibe (1990), na prática esse novo conceito não conseguiu se traduzir em termos universalistas, extensível, portanto à toda população independente de qualquer condicionante. A maioria dos serviços e bens sociais ofertados pela política de assistência social é de natureza *quase-universal*, isto é, se reconhece o direito, mas também se define, por meio de rendimentos, quem tem esse direito.

Isso configurou também o papel do Estado, que não pode ser reconhecido apenas como um instrumento de poder, e sim precisa ser compreendido como “um complexo sistema de prestação de serviços, que se desdobram em função das demandas sociais” (RODRIGUES, 1991, p. 13). Esses aspectos, isto é, essas mudanças na compreensão do papel do Estado, repercutiram na organização das políticas sociais de modo mais significativo pós-anos 1980, período em que a questão da pobreza e as formas de combatê-la ganham centralidade. Esse processo, ou seja, a passagem de ações filantrópicas para políticas assistenciais sociais, deixou marcas também no atendimento e cuidado das crianças pequenas evidenciando que a atenção à infância foi resultado de um longo processo histórico.

De fato, as crianças passam a ser alvo de maior atenção no Ocidente, em especial a Europa, a partir de meados do Século XVIII. Em nome da necessidade do fortalecimento da nação, da ciência e do progresso floresceu uma abundante literatura sobre o tema da conservação das crianças. O grande enfoque desses discursos residia na educação das crianças implicando em uma reorganização dos comportamentos educativos, a partir de dois pólos: a) a difusão da medicina doméstica, que instigou a burguesia a assumir a criança e educação de seus filhos e a manter seus criados sob vigilância e desta forma evitar as influências negativas no desenvolvimento das crianças; e b) o aspecto de “economia social”, isto é, formas de se diminuir os custos sociais com a pobreza, de maneira que “todas as formas de direção da vida dos pobres com o objetivo de diminuir o custo social de sua reprodução, de obter um número desejável de trabalhadores com um mínimo de gastos públicos, em suma, o que se convencionou chamar de filantropia” (DONZELOT, 1980, p. 22).

Nesse processo a intervenção nas famílias ocorreu de forma diferenciada, isto é, nas famílias economicamente favorecidas a intervenção foi mediada, sobretudo pela difusão de livros e do estabelecimento de uma aliança entre a Medicina e a família; nas famílias pobres o que se observou foi o desenvolvimento de uma vigilância direta, cujo objetivo era “dissipar os efeitos perversos causados pela adversidade de espaços, de tipos humanos, de

costumes e de ambiente” (ADORNO, 1990, p. 10). De forma que a história da assistência é também a história da constituição da imagem do pobre como ameaça social a ser controlada. Assim, no Século XIX¹⁸, ao lado da questão dos adultos as crianças se tornam também objeto de intervenção do Estado e das primeiras sociedades protetoras da infância, cujo objetivo era garantir a inspeção médica das crianças, a educação, os novos hábitos de higiene, tudo isso sob um esquema de vigilância e moralizador do comportamento dos pobres (DONZELOT, 1980; KULHMANN JR, 1998; ADORNO, 1990).

Nesse contexto, a “assistência era o lugar onde se pensava *cientificamente* a política social para os mais pobres, em que se suprimiam os direitos para se garantir a desobrigação de oferecer os serviços” (KULHMANN JR, 1998, p. 53). A assistência governamental era também um fator utilizado para definir um país como civilizado ou não, e se antes a pobreza era compreendida como um desígnio divino e, como tal, fora da responsabilidade do Estado, agora ela passava a ser um problema social.

A mudança na forma como a pobreza passou a ser entendida teve como repercussão direta a distinção entre a caridade e a filantropia, distinção esta que se deve a dois fatores básicos: a) a pressão para que o Estado se transformasse na instância reorganizadora do corpo social, tendo em vista que, com o aumento do pauperismo, as exigências em relação ao direito dos pobres à assistência, ao trabalho e à educação também se tornaram mais enfáticas; e b) a crescente clivagem no interior da própria sociedade no que se refere às condições de vida e aos costumes colocava em xeque o princípio do Estado liberal. Frente a essa situação, a questão que se desdobra é, segundo Donzelot (1980, p. 55),

como garantir o desenvolvimento de práticas de conservação e de formação da população dissociando-as de qualquer atribuição diretamente política a fim de lastreá-las, não obstante, com uma missão de dominação, de pacificação e de integração social?

Ainda de acordo com o autor, a resposta residiu na filantropia, que seria distinta da caridade tanto na escolha de seus objetivos como também da lógica orientadora: a filantropia se organiza a partir da idéia de investimento, ou seja, em ações em longo prazo que, se não renderem, pelo menos evitam gastos futuros, diferentemente, portanto, da caridade, que desconhece esse investimento e se organiza a partir da emoção, sentimentos de

¹⁸ No Brasil esse processo se deu após o iniciado na Europa, de forma que, segundo Adorno (1990), é no último quartel do Século XIX que a criança passa a configurar como uma preocupação, sendo defendida a necessidade do Estado intervir nas áreas de aglomeração de população pobre de modo a pelo menos minimizar a mendicância e o abandono de crianças.

simpatia e piedade, tendo como resultado direto o engrandecimento do doador. Por esse motivo, ainda de acordo com Donzelot,

não se pode conceber a filantropia como uma fórmula ingenuamente apolítica de intervenção privada na esfera dos problemas ditos sociais, mas sim como uma estratégia deliberadamente despolitizante face à instauração dos equipamentos coletivos, ocupando uma posição nevrálgica equidistante da iniciativa privada e do Estado (DONZELOT, 1980, p. 55).

Essa mudança de lógica na assistência aos pobres – da caridade para a filantropia – colocou também uma nova questão: quem deveria ser o foco da filantropia? Dois focos foram privilegiados: as mulheres e as crianças. As mulheres, pela questão da maternidade – esperava-se por meio desta também atingir as crianças. Já as crianças, pela perspectiva futura que representavam, pois adultos indigentes ou pobres viviam sua idade viril produtiva como seres indignos, improdutivos. Investir nas crianças significava levá-las a vivenciar essa fase livre da pobreza e indigência, tornando-se assim adultos mais produtivos. Com essas estratégias de intervenção procurou-se incentivar e fortalecer organizações familiares, considerada uma condição *sine quo non* para a consolidação do novo sistema produtivo e social. Por outras palavras, se tornou necessário separar a irresponsabilidade, preguiça e devassidão, caracterizadas como comum à toda miséria, das reais necessidades, da “pobreza verdadeira”. Essa distinção entre “pobreza verdadeira” e preguiça levou a uma relação sistemática entre moral e economia implicando, ainda hoje, numa vigilância contínua sobre as famílias em todas as esferas de sua vida diária (DONZELOT, 1980, KULHMANN, 1998).

Esses processos de disciplinarização das classes populares (DONZELOT, 1980), beneficiam-se ao mesmo tempo em que alimentam diversos campos de estudos sobre a criança, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento de uma vasta literatura sobre a criança, modos de educá-la e instituições adequadas à sua assistência e educação. Todavia, as instituições eram incentivadas e justificadas em seus fins, principalmente para os mais “necessitados”, considerados incapazes de educar adequadamente as crianças; seria uma forma de isolar as crianças de meios passíveis de contaminá-las e ao mesmo tempo de prepará-las para a submissão (KULHMANN JR, 1998). A creche não era defendida como universal, posto que a defesa predominante no início do período capitalista era da família nuclear e da mulher como mãe responsável pela educação e criação de seus filhos. Assim, as creches só eram aceitas para as mulheres pobres que necessitavam trabalhar, ao mesmo tempo em que acabaram se configurando em importantes espaços de difusão dos modelos de

educação e cuidado hegemônico, convergindo em uma importante sustentação dos saberes jurídicos, médicos e religioso no controle e elaboração da política assistencial.

Assim, as instituições se organizavam a partir de uma educação assistencialista, mais moral do que intelectual, sendo caracterizadas por dois aspectos principais: a) retirar as crianças da rua e/ou de ambientes considerados inadequados; e b) ter uma baixa qualidade no atendimento, de forma que preparasse as crianças pobres para o “futuro *que com maior probabilidade lhes esteja destinado*; não a mesma educação dos outros, pois isso poderia levar essas crianças a pensarem mais sobre sua realidade e a não se sentirem resignadas em sua condição social” (KUHLMANN JR, 1998, p. 183).

Esse processo de organização de assistência aos pobres também pode ser verificado no Brasil no início do Século XX, em especial nos serviços destinados à infância. Segundo Kuhlmann Jr. (1998), a chamada “assistência científica” que dominou as instituições de educação infantil na sua origem, foi constituída por três aspectos básicos:

a) ser um conjunto de medidas destinado aos trabalhadores, mas não por direito e sim por mérito: somente os melhores trabalhadores poderiam recorrer à assistência;

b) dividir a responsabilidade do Estado e das organizações da sociedade civil, de modo que o Estado não fosse responsável exclusivo; e

c) a exemplo da Europa, ter adotado um método científico para poder diferenciar se o pedido de ajuda provinha de “indigentes *válidos*, e a prestação de auxílios *eficazes*, para promover a *melhoria da raça* e o controle social, na direção predeterminada do *progresso* e da *civilização*” (KUHLMANN JR., 1998, p. 66).

Na medida em que esse tipo de assistência foi se consolidando, foi se tornando mais perceptível a distinção de tratamento e organização das instituições de educação infantil e tornando-se evidente a divisão de classes sociais. Com isso tem início no Brasil o duplo caminho trilhado pela educação das crianças: por um lado, uma educação pautada no lúdico, psicomotor, afirmação afetiva e emancipatória para as crianças de origem econômica abastada; por outro lado, instituições educativas cujo objetivo era inserir a criança no processo produtivo, ou seja, para subordinação (NASCIMENTO; SCHEINVAR, 2005; KUHLMANN JR, 1998). Assim, o que distingue as instituições de educação infantil não são suas origens nem a presença ou ausência de propósitos educativos, mas o público e a faixa etária a que se destinam: “é a origem social e não a institucional que inspirava objetivos educacionais

diversos. A creche, para os bebês, embora vista como apenas para atender as classes populares, seria o primeiro degrau da educação” (KUHLMANN JR., 1998, p. 78).

A educação da infância surge então como uma política assistencial associada ao processo civilizatório que teve por base as necessidades individuais e não coletivas, ficando em evidência as responsabilidades individuais e não a questão do direito social. A concepção da educação infantil como estratégia civilizatória e assistencial retira-a da dimensão da universalidade inclusiva e acaba por conferir-lhe um papel de compensar carências, isto é, acaba sendo uma forma de agir sobre os efeitos da pobreza, mas não sobre as causas da pobreza.

As políticas sociais e estratégias governamentais posteriores ratificaram o papel das instituições de educação infantil como forma de compensar e educar as famílias pobres, ou seja, como um modo de superar a miséria, a pobreza e a negligência das famílias (KRAMER, 1995). Contudo, é somente durante a Segunda Grande Guerra que a educação infantil começa um processo de expansão e de valorização. De acordo com Kramer (1995), o cenário na década no período de guerra implicou em uma nova organização nas famílias e no papel das mulheres, haja vista que com a guerra elas tiveram que assumir vários postos de trabalhos extra esfera doméstica; de igual modo, muitas famílias passaram a ser organizadas sem a presença do pai.

Esse novo contexto social implicou demandas sociais para a educação infantil observando-se, neste período, uma grande expansão nesta forma de atendimento. Esse movimento, no entanto, acabou por dotar essas instituições de um caráter de provisoriedade, marcadamente por seu caráter emergencial ou como substitutas temporárias da figura materna, “acarretando-lhe uma história cíclica, restringindo-a apenas a uma parte das famílias, dificultando o acúmulo das experiências, tanto ao nível de seu funcionamento interno quanto da população usuária” (ROSEMBERG, 1995a, p. 91).

Concomitante a esse processo expansionista foi ocorrendo também uma ascensão nos estudos e pesquisas que versavam sobre desenvolvimento infantil, relação mãe – bebê, função da educação, necessidades emocionais das crianças, aspectos psicológicos presentes nos processos de aprendizagem, evolução da linguagem humana, entre outros aspectos, conferindo às instituições novas definições e função. Estes estudos, que alcançaram grande repercussão após a guerra e que não ocorrem separados do seu próprio contexto sócio-econômico, conferiram à educação infantil nos países capitalistas ocidentais um papel muito específico, haja vista que nesses países predominava a defesa da família nuclear e da relação

mãe-bebê como a única ideal. Estudos predominantemente realizados no âmbito da Psicologia - provenientes em especial dos Estados Unidos e da Inglaterra –, consideravam a “separação” ou “privação” da criança do convívio diário e constante com a mãe como responsável por danos severos no desenvolvimento infantil. Este novo discurso, dentre outros fatores, contribuiu para a retração da oferta no atendimento educacional às crianças pequenas, acentuando ainda a marca das instituições de educação infantil como paliativas, “mal necessário”, uma alternativa para uma necessidade circunstancial, colaborando e legitimando ações e planos governamentais que colocaram esse nível educativo à margem dos sistemas educacionais e secundarizados no que se refere aos investimentos.¹⁹

A expansão desse serviço, em vários países só é retomada ao final da década de 1960 e início da década de 1970, fomentada, especialmente, pelas “reivindicações e propostas de movimentos sociais urbanos, entre eles o movimento feminista” (ROSEMBERG, 1995a, p. 92). No Brasil, a expansão observada nos anos de 1970 dá-se no âmbito do governo militar sendo parte de suas estratégias de obtenção de consenso, pela via do discurso e de “atenção aos carentes”. É no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, para o período de 1980-1985, que a educação pré-escolar reveste-se de caráter fortemente compensatório e reconhece-se neste que

Nos primeiros anos da infância se decidem, em grande parte, as potencialidades da personalidade humana; o impacto sobre a criança, a partir dos 7 anos de idade, pode estar já totalmente comprometido com um passado de desnutrição e de pobreza [...] o acesso ao pré-escolar, concentrado nas famílias ricas, acentua ainda mais a distância para com o aproveitamento escolar de crianças pobres” (III PSECD, apud GERMANO, 1994, 252).

O discurso governamental-militar em prol de programas compensatórios para os mais pobres encontra respaldo e legitimidade nas teorias sobre a Carência Cultural. Segundo esta teoria, as crianças “privadas” culturalmente apresentavam baixo desempenho na sua escolaridade, o que poderia ser “compensado” mediante um intenso trabalho na idade pré-escolar como meio para suprir essas carências²⁰.

Difundia-se então, não apenas no Brasil, mas também na América Latina, a idéia da mudança social via educação, postulando-se à educação infantil o papel de compensar as

¹⁹ De acordo com Rosemberg (1989) na década de 1940, nos Estados Unidos, existiam aproximadamente 1,6 milhões de vagas em creches e pré-escolas subsidiadas por verbas federais, ao passo que com o fim da guerra o governo federal norte-americano retirou seu apoio a esses programas de modo que, em 1965, existiam apenas 300 mil vagas.

²⁰ A culminância na América dessa perspectiva foi a criação do Projeto *Head Start* nos Estados Unidos, que serviu como modelo para outros países.

carências culturais das crianças pobres e, assim, criando condições de acesso às oportunidades educativas, promover a equalização social. Desse modo, as instituições de educação infantil, por criarem condições para o futuro sucesso escolar, serviriam de ponte para atravessar as diferenças existentes entre as classes sociais (KRAMER, 1995).

Data desse período, segundo Rosemberg (2001a), a entrada de organizações internacionais como UNESCO e UNICEF no âmbito da educação infantil. Sua inserção tanto na América Latina como em países africanos implicou não apenas incentivos e políticas de indução à expansão desse nível de atendimento educacional via instituições não-formais, como também uma mudança no *modus operandi* destes organismos, que ampliaram seu raio de atuação para além do tradicional binômio saúde – nutrição, se envolvendo em projetos educativos destinados à infância e à juventude.

Essa expansão vem se mantendo nos últimos trinta anos, embora em percentuais aquém daqueles necessários a uma cobertura universal para esse nível educativo. De acordo com o relatório de acompanhamento das metas estabelecidas no Fórum Mundial de Dakar (UNESCO, 2000) para a educação na região, observa-se que nos últimos trinta anos, passou de 1.800.000 o número de crianças atendidas (meados da década de 1970) para 16.000.000 em 1999 e 19.000.000 em 2004. Estes dados evidenciarão uma taxa bruta de escolarização pré-escolar da ordem de 13% (1975) para 56% em 1999 e 62% em 2004, observando-se ainda segundo o Documento, um crescimento duas vezes superior àqueles registrados no conjunto dos países em desenvolvimento. América Latina e Caribe registram ainda, de acordo com o Documento, dinâmicas de cobertura bastante desiguais – países do Caribe tendem a apresentar taxas mais elevadas do que aqueles da América Latina; o mesmo se observa com relação à natureza administrativa das instituições ofertantes – no Caribe tende a predominar a oferta em instituições privadas, o contrário se observando na maioria dos países da América Latina (UNESCO, 2007).²¹

Os dados referentes às taxas de atendimento às crianças em programas de educação pré-escolar, no entanto, devem ser tratados com cautela segundo o próprio relatório da UNESCO (2007), seja devido à pouca sistematização dos mesmos, como também pelos riscos de superestimar-se indicadores devido à grande ênfase dada a este nível educacional pós-Fórum Mundial de Dakar. Pode contribuir para esse problema ainda a definição de

²¹Os dados acima mencionados referem-se apenas ao atendimento de crianças em faixas etárias compreendidas entre 3 – 5/6 anos.

educação infantil adotada pela Classificação Internacional Normalizadora da Educação (CINE) como sendo:

todos os programas que oferecem as crianças além de cuidados, um conjunto estruturado e sistemático de atividades de aprendizagem em uma instituição formal, ou em um contexto não formal. Os programas pré-escolares são aqueles destinados as crianças de 3 anos ou mais, no espaço de duas horas diárias ou mais, atendendo no mínimo 100 dias por ano (UNESCO, 2007, grifos nossos).

Por outro lado, a grande heterogeneidade em relação ao atendimento da pequena infância, que é visível tanto nas denominações diferentes adotadas por cada país para designar os grupos como nas idades e níveis educativos obrigatórios, dificulta, segundo a UNESCO, a comparação e o acompanhamento desses dados. Mas, ainda assim, os dados apresentados pelos países evidenciam que:

- a) a maioria dos 52 países que possuíam Taxas Brutas de Escolarização (TBE) na educação pré-escolar inferior a 30%, em 2004, pertencem às regiões da África Subsaariana e aos Estados Árabes;
- b) nos 42 países que possuem dados correspondentes a 1999, foi observado um aumento de 75% nas TBE, porém este aumento foi em geral inferior a 5 pontos percentuais;
- c) houve progressos rápidos como os observados em Azerbaijão, Camarões, Madagascar, Namíbia e Tunísia; e também diminuição das taxas de ensino pré-escolar, por vezes, de maneira considerável como no caso de Bangladesh e dos territórios autônomos Palestinos, que registram um retraimento de 10 pontos percentuais; e
- d) dos 104 países que possuíam uma TBE no ensino pré-escolar superior a 30% em 2004, esta taxa decorre, em 77 destes países, de um aumento progressivo desde 1999; em 15 países houve diminuição nestas taxas e nos 12 países restantes não houve nenhuma modificação significativa. Dentre os 77 países que apresentaram aumento significativo nas suas taxas, em 46 este aumento foi moderado e rápido nos 31 países restantes.

É importante registrarmos também que a expansão da educação infantil pautada tanto em uma perspectiva política de compensar desigualdades sociais quanto na representação da criança e da infância pobre como “carentes” ou “privadas culturalmente” produziu, no Brasil, desdobramentos não apenas no modelo de expansão adotado – “lidar pobremente com a pobreza” (FRANCO, 1995), mas também no tipo e modos de organização

das instituições a estas destinadas e nas práticas educativas que tiveram como destinatários as crianças pequenas. Prevaleram modos de atendimentos organizados a partir de baixos custos, com transferência de responsabilidades e de execução de ações para as comunidades, resultando em instituições com baixa qualidade e com baixo potencial para um desenvolvimento integral e adequado das crianças. Em termos de políticas públicas, essa ampliação do atendimento ficou muito mais incorporada às políticas sociais do que às políticas educativas. Na contestação dessas iniciativas, os movimentos reivindicatórios passaram a defender a ampliação de vagas associada à defesa da educação das crianças de 0 – 6 anos, no âmbito do direito universal à educação (ROSEMBERG, 1983; HADDAD, 2006).

De acordo com Jobim e Souza (1996, p. 45), tal perspectiva consolidou também uma forma de relação com a criança pautada na ótica adultocêntrica, inviabilizando o verdadeiro diálogo com ela, ou seja, “aquele diálogo em que nos mostra os espaços sociais e culturais de onde emergem a sua voz e o seu desejo”.

Para além desse aspecto, a educação infantil tratada na lógica da assistência afasta-a da esfera do direito, pelo menos para as crianças pobres. Trata-la como direito implica compreender que seu provimento dá-se como no âmbito do Estado, o que implica efetivos investimentos públicos em seu benefício. Na América Latina, é no final da década de 1970 que os debates trazem à tona a questão da educação das crianças pequenas como direito, fomentada em especial pelos movimentos sociais, dentre estes o movimento feminista. As demandas por educação infantil passam a fazer parte das pautas reivindicatórias desses movimentos, que as consideravam na dupla perspectiva: dos direitos das mulheres e dos direitos das crianças (ROSEMBERG, 1983).

Par a par com a crescente consciência social acerca da educação infantil como direito das crianças, os estudos e pesquisas na área avançaram também na perspectiva da afirmação da especificidade dos processos educativos destinados a esse nível educativo: repensar a educação das crianças pequenas em espaços coletivos tornou-se um desafio também para pesquisadores e estudiosos da área. Avanços conceituais e metodológicos possibilitaram a construção de um conjunto de conhecimentos que propiciaram o estabelecimento de rupturas com uma concepção de educação infantil antecipatória ou preparatória à escolarização obrigatória ou compensatória às carências culturais. Todavia essa tarefa não tem sido fácil, na medida em que implica rupturas também em outros universos, por exemplo, no papel da mulher e sua função como mãe, no próprio papel do Estado, que deverá assumir essa tarefa, e na concepção de infância e de criança, que deixa de ser reconhecida pelas suas *faltas* e passa a ser defendida como sujeito de direitos.

A infância, compreendida como socialmente constituída, leva-nos a afirmar sua historicidade, pois se sempre existiram crianças, nem sempre existiu infância; ou seja, nem sempre se reconheceu a criança como pertencente a um grupo etário próprio, “com características identitárias distintas e com necessidades e direitos genuínos” (SARMENTO, 2001, p. 14). Essa mudança de conceber a infância é também observada na concepção da função de educação infantil, a qual de forma ascendente tem sido reconhecida como um espaço coletivo educativo no qual deve ser garantido, de acordo com FARIA (2000 a, p. 75),

a) o direito à infância sem antecipar a escolaridade do ensino fundamental (no entanto, sem esquecer da necessidade de levar em conta a continuidade destes segmentos de educação das crianças principalmente daquelas de 0 a 10 anos); b) um ambiente educativo que contemple a indissociabilidade do *cuidado/educação* das crianças pequenas; c) o respeito aos direitos fundamentais das crianças [...].

Seguindo essa perspectiva, a educação das crianças em instituições precisa ser organizada não para o individualismo, conformismo e submissão; pelo contrário, necessitamos superar a “dupla alienação²²” da infância e garantir os direitos das crianças em serem crianças, em descobrir e conhecer o mundo por meio das brincadeiras, atividades, trocas, enfim por meio das mais variadas relações com os adultos, objetos e demais crianças (Ibid).

Com isso, entendemos que, ao afirmarmos a educação infantil como um direito de todas as crianças independente de sua idade, classe econômica ou período que frequentam, colocamo-nos na perspectiva de superação da visão assistencial, historicamente vinculada a esse segmento educativo, aquela que com arrogância “humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber” (KUHLMANN JR., 2000, p. 54). Assim compreendida, a educação infantil torna-se

uma tarefa pública socialmente compartilhada, que se reflecte em políticas públicas que respeitem os direitos das crianças e associam-se, freqüentemente, às políticas sociais voltadas para a família (ROCHA, 2002, p. 68).

Contudo, todo esse reconhecimento da especificidade ou particularidade social da infância, as diversas leis e declarações em favor de seus direitos, não se traduziram em sinônimo de uniformidade ou garantia de boas condições de vida a todas as crianças. Esse aparente descompasso entre o proclamado e o efetivado é visível quando observamos que

²² Dupla alienação da infância, segundo FARIA (2000a), se refere ao fato da criança rica ser privatizada, alienada, e ter antecipada, pelas suas inúmeras atividades, a vida adulta. Por outro lado, a criança pobre explorada, também tem antecipada sua vida adulta por meio do trabalho.

se, por um lado, as crianças têm ganho visibilidade, na presença pública, e têm conseguido lugar na agenda das preocupações políticas e sociais, de outra parte, os problemas de dependência, segregação, exploração e pobreza que as afetam parecem, não só mais visíveis, como são também maiores em variedade e extensão (MUÑOS, 2006, p. 64 – tradução livre):

Assim, pensar as crianças como sujeitos sociais concretos e as problemáticas que constituem a infância na contemporaneidade como resultantes de determinações sociais, econômicas, políticas e culturais historicamente construídas, leva-nos a postular que a defesa de sua educação como meio para garantir sua educabilidade posterior e, assim, como mediação necessária para a ruptura do chamado “ciclo vicioso da pobreza”, constitui-se em um discurso de cunho ideológico que mantém tanto elementos das antigas práticas políticas assistenciais e filantrópicas já apresentadas anteriormente como lança mão de dispositivos de legitimação calcados nas idéias de direito e de justiça social. Conforme mostraremos no Capítulo três, a lógica subjacente à defesa da educação infantil presente nos projetos educativos em ação na América Latina e Caribe é assistencial, paliativa e residual, abstendo-se da possibilidade de intervir no nível das estruturas que geram essas disparidades entre as classes sociais (MUÑOZ, 2006).

A difusão do “novo paradigma” de desenvolvimento humano, conforme apresentamos anteriormente, no âmbito da educação infantil, se expressa não apenas na idéia reducionista de que as crianças mais pobres são aquelas que mais benefícios conseguem extrair da frequência à educação infantil, como também na profusão de documentos produzidos em especial pela UNESCO e UNICEF, que publicizam, difundem e popularizam informações e justificativas que tornam as reformas e indicações para as políticas locais não apenas legitimadas, mas também almejadas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Neste cenário antigos conceitos e lutas sociais são re-significados, “traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescrita das prescrições” (Ibid, p. 430). No próximo Capítulo examinaremos os projetos em curso na América Latina, destinados à educação das crianças pequenas, perscrutando-os atentamente, de modo a compreender os contextos políticos de sua produção e difusão na região.

2 A EMERGÊNCIA DE UMA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Conforme apresentamos no Capítulo anterior, nossa intenção é examinar como as políticas atuais para a educação infantil têm sido articuladas regional e localmente, compondo o que estamos chamando de uma “agenda globalmente estruturada para a educação infantil”. Como o intuito de evidenciar a constituição dessa agenda, pretendemos neste Capítulo apresentar os projetos em curso na América Latina destacando destes as orientações destinadas à educação das crianças pequenas. Procuramos ainda evidenciar as condições históricas de sua emergência, bem como os organismos ou organizações que os coordenam, procurando dar visibilidade tanto às particularidades de cada projeto, ao *modus operandi* dos organismos, como às estratégias de legitimação que procuram dotar esses projetos de pertinência e aceitabilidade pública.

Iniciaremos nossa discussão abordando o processo de construção dos direitos das crianças e, de modo particular, do direito à educação. Como mostraremos, o discurso fundamentado na concepção da criança como sujeito de direitos vem se tornando, na atualidade, em um recurso discursivo bastante utilizado como dispositivo de legitimação às proposições apresentadas, em especial, em documentos produzidos no âmbito das políticas para a educação infantil, tanto em nível do governo brasileiro, como também dos organismos internacionais. Também consideramos que a Convenção dos Direitos da Criança é exemplar, tornando-se uma das primeiras “agendas” em direção à atuação dos Estados sobre a infância, de caráter supranacional.

Consideramos que a Convenção dos direitos das Crianças (1989) e a Cúpula Mundial em Favor da Infância (1990) são marcos para os programas destinados à educação infantil, inclusive para aqueles centrados na veiculação de estratégias para o “alívio da pobreza”. Mesmo que, em 1989, as Nações Unidas tenham aprovado a Convenção dos Direitos da Criança, nos parece que é na década seguinte (2000) que podemos observamos um movimento crescente de discussão sobre a necessidade e a importância dos países investirem na educação da infância. Como veremos na análise dos grandes projetos, coordenados pelas diferentes agências multilaterais na América Latina, os direitos da criança são ao mesmo tempo tomados como referências legitimadoras para as proposições apresentadas e como

metas a serem cumpridas. Todavia, gostaríamos de ressaltar, nossa compreensão sobre a “agenda dos direitos da infância” não tem como suposto uma autonomia desta com relação às demais indicações que vem sendo produzidas e difundidas focalizando a infância; ao contrário, observamos a existência de uma interdependência, de relações mútuas entre esses dois campos, não apenas por constituir-se a educação em um direito subjetivo básico, a ser provido pelos Estados nacionais, como também pelas articulações entre este direito e os demais, como saúde, alimentação, proteção, etc. e, destes, com as políticas de assistência e educação. Em especial, estes três últimos direitos – saúde, alimentação e proteção – têm sido objeto de políticas de caráter compensatório. Apesar da relevância do exame das políticas destinadas à saúde, nutrição e proteção, dado o caráter integrado e multisetorial que caracteriza os programas para a infância, nos ateremos apenas na dimensão da educação. Com isso queremos registrar que nos projetos, planos e programas que examinamos, encontramos também indicações para essas áreas, observando, a exemplo da OEA, a passagem de indicações voltadas apenas para a saúde e nutrição para, posteriormente, destinar à educação das crianças pequenas uma seção própria.

Organizamos este Capítulo a partir das seguintes seções: discussão dos direitos da criança, de modo especial, o direito à educação. Na seqüência, a partir da centralidade que a educação ocupa nas indicações dos organismos multilaterais, apresentamos os grandes projetos pensados para a região e, em seguida, expomos como esses projetos foram elaborados dentro dos organismos que são responsáveis por suas coordenações.

2.1 A Convenção dos Direitos da criança – primórdios de uma agenda global

A conquista de uma série de direitos por parte das crianças remonta, ao pós-2ª Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (12/08/1948). Embora esta Declaração não apresentasse direitos específicos às crianças, estes ficavam subentendidos naqueles reconhecidos para todos os homens. Todavia essa inclusão não foi considerada suficiente, tendo em vista que existe um conjunto de necessidades que são particulares deste grupo etário. Como conseqüência se defendeu a necessidade da criação de um conjunto adicional de direitos que conseguissem atender estas demandas específicas da infância. O resultado foi a *Declaração Universal dos Direitos das Crianças*, a qual foi adotada em Assembléia Geral das Nações Unidas, por unanimidade, pelos 78 Estados membros.

Composta de dez grandes princípios, a Declaração buscava ampliar os direitos das crianças apresentados na Declaração de Genebra²³. Para além daqueles direitos ligados às necessidades primárias, relacionados à própria sobrevivência, a Declaração incluía novos direitos, como direito à identidade²⁴, ao brincar e se desenvolver em uma atmosfera amistosa²⁵; essa ampliação é considerada por Soares (1997), como inovadora. Mudanças históricas, tanto na esfera econômica como social, evidenciaram a necessidade de se dotar a Declaração de “força de lei”; novas circunstâncias afetavam a vida das crianças, gerando debates, mobilizando reivindicações que apontaram para a necessidade de uma convenção sobre os direitos da criança. Defendia-se a adoção de Lei Internacional que compromettesse os Estados nacionais com obrigações específicas, bem como, organizasse num único documento os diferentes instrumentos internacionais de proteção da criança. Assim, no início da década de 1970, as discussões: a) enfatizam a urgência da formulação de uma Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças; e b) revisam alguns dos direitos anunciados na Declaração dos Direitos das Crianças, haja vista que os conceitos em relação à criança haviam também sido modificados, o que gerava a necessidade de acrescentar novas dimensões e direitos, mais compatíveis com as concepções emergentes²⁶ (SOARES, 1997).

Em 1979, para celebrar o vigésimo aniversário da Declaração dos Direitos das Crianças e incentivar seu cumprimento, a Organização das Nações Unidas – ONU – proclama este ano como o Ano Internacional da Criança. Durante esse processo, o governo polonês propõe uma Convenção dos Direitos das Crianças, realizada, no entanto, somente em 1989. Esta Convenção articulou-se em torno do tema *O melhor interesse da criança*, sendo considerada um marco fundamental na história da constituição dos direitos das crianças,

²³ A 1ª Declaração dos Direitos das Crianças, também conhecida como Declaração de Genebra, foi acordada em 1923, a partir de um movimento deflagrado por uma inglesa, Eglantine Jebb (1876 – 1928), que havia fundado o *Save the Children Fund* (Londres, 1919) e a União Internacional de Auxílio à Criança (Genebra, 1920). A “Declaração de Genebra” era composta por 5 princípios com o objetivo de assegurar a todas as crianças as condições essenciais para o seu pleno desenvolvimento, sendo ponto comum neste princípio a premissa de a criança em 1º lugar. Foi adotada na íntegra, no ano de 1924, pela então Sociedade das Nações (criada em 1919, no Tratado de Versalhes, na França). Considerada a precursora da ONU, tinha como missão “promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança”. A entidade encerrou as atividades depois de falhar em evitar a Segunda Guerra Mundial (www.onu-brasil.org.br/conheca_hist.php), sendo aprovada novamente no ano de 1934.

²⁴ Princípio Três da Declaração, que afirma que: “A criança tem direito desde o nascimento a um nome e uma nacionalidade” (DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, 1959).

²⁵ Princípio Seis: “A criança, para seu pleno e harmonioso desenvolvimento e sua personalidade, necessita amor e compreensão. Sempre que se é possível, deverá crescer sob amparo e responsabilidade dos pais e, em todo caso, em um ambiente de afeto e segurança moral e material [...]” (ibid).

²⁶ Interessante observar que é na década de 1980 que emerge, no campo da Sociologia, a criança como objeto, como ator social que participa de trocas, interações, enfim, que possui uma vida cotidiana cuja análise não poderia ser reduzida às análises das instituições (SIROTA, 2001).

constituindo-se na primeira tentativa de ação mundial em favor da infância. Foi ratificada por 192 países; somente os Estados Unidos e a Somália não ratificaram o documento²⁷.

A Convenção foi constituída e ratificada no auge dos movimentos em prol das crianças, generalizando uma sensibilidade relativa, em especial, no que concerne aos chamados direitos de proteção e aos direitos de provisão ou bem estar (PINTO, 2001). Para além desse aspecto, a Convenção mudou a ênfase considerando as necessidades básicas da criança como direitos de cidadãos (BRICK, 2003). De acordo com Wintersberger (2006), pela primeira vez as crianças foram reconhecidas como sujeitos legais, o que implicou questionar de modo fundamental a ordem geracional existente nas sociedades e países. Isto é, diferentemente das declarações anteriores, nas quais as crianças figuravam como “objetos de proteção”, na Convenção as crianças foram consideradas sujeitos de direitos. Assim, a Convenção não apenas abordou os problemas das crianças como oportunizou maior visibilidade às crianças e seus problemas.

Colaborou para a emergência dessa nova concepção de criança e infância o crescente desenvolvimento de diferentes campos de conhecimento que têm como objeto de estudo a criança, tais como a Pedagogia, Psicologia, Pediatria e Sociologia, entre outras. Estas áreas difundiram idéias que se popularizaram socialmente, mostrando novas correlações entre desenvolvimento da criança e seu bem estar (MUÑOZ, 2006).

Todavia, em que pesem os avanços considerados por vários estudiosos no que se referem à ampliação dos direitos das crianças, outros autores têm, contrariamente, apontando para a visão restritiva de infância veiculada pela mesma. De acordo com Wintersberger (2006) e Muñoz (2006), a Convenção se pauta numa concepção individualizada de criança, na idéia evolutiva linear de desenvolvimento humano, seguindo uma perspectiva a-histórica, na qual o “universo” da criança parece alheio às questões que sucedem em seu entorno. Para estes autores, se a Convenção possui os méritos assinalados anteriormente, possui também limitações, manifestadas, por exemplo, na sua própria redação, que se apresenta deveras diplomática, oportunizando espaços para diferentes interpretações, não evidenciando muitas das questões cruciais da infância e apresentando, às vezes, normas que contradizem sua própria essência (WINTERSBERGER, 2006).

²⁷ Somália e Estados Unidos não assinaram a Convenção, o que, segundo o UNICEF, pode ser um indicativo de uma ratificação posterior. Entretanto, os Estados Unidos continuam a liderar uma ação defensiva contra os Direitos Humanos da Criança, fazendo *lobby* contra medidas propostas para proteger as crianças. Recentemente posicionou-se contra os esforços para eliminar a existência de soldados crianças (www.dreamscanbe.org).

Ainda de acordo Wintersberger (2006), a própria concepção de “bem estar” e de sua associação às políticas sociais para a infância relaciona-se diretamente com os modos de organização das políticas sociais e as configurações que Estado de Bem Estar Social assumiu em diferentes países, influenciando, em consequência, o próprio bem estar das crianças, bem como a compreensão de seus direitos. Esta relação pode ser compreendida historicamente, uma vez que

o processo de construção da infância moderna e o desenvolvimento do bem-estar social, ocorreram em paralelo ao longo do Século XX, constituindo ambos parte de um processo de modernização amplo, que afeta a sociedade globalmente, por mais que apresente distintos graus de desenvolvimento nos diferentes contextos locais (MUÑOZ, 2006, p. 67- tradução livre).

Assim, seguindo essa análise, a intervenção do Estado pode, por exemplo, se concentrar sobre as famílias mais pobres e “vulneráveis”, por meio de políticas residuais e focais, ou pode se concretizar mais ou menos, em um amplo leque de prestação de serviços para apoiar a educação e o cuidado das crianças pequenas (MUÑOZ, 2006). Portanto, ainda que a Convenção seja considerada como uma máxima expressão, com vistas ao bem estar da infância, reconhecendo um conjunto de direitos classificados como de Proteção, Provisão e Participação, e assuma uma dupla função: a) regulamentar e expressar os direitos das crianças; e b) garantir junto com os Estados Membros o cumprimento destes direitos, nem todos os Estados são iguais na efetivação e na eficácia na hora de cumpri-la.

Para além desses aspectos, Muñoz (2006) destaca ainda que, embora a Convenção delimite obrigações para famílias e Estados, é bastante explícita no que se refere à definição dos direitos e das obrigações dos pais, e de certo modo bastante vaga na definição das responsabilidades dos Estados, conforme podemos observar no Artigo 27:

I - Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.

Em seu parágrafo seguinte, a convenção afirma que:

II - Cabe aos pais, ou a outras pessoas encarregadas, a responsabilidade primordial de propiciar, de acordo com as possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança.

Quando se afirma que os pais devem ser responsáveis pela criação de seus filhos de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, se aceita implicitamente que o nível de vida das crianças será condicionado pelo nível de vida de seus pais, logo, as desigualdades

entre as crianças existirão conforme existe entre os adultos (WINTERBERGER, 2006; MUÑOZ, 2006). A ressalva desta situação é realizada no 3º parágrafo, quando afirma que:

III - Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

Se anteriormente se aceitava a variação dos padrões de vida das crianças em conformidade com as condições dos pais, agora se ressalta que, *caso necessário e dentro de suas possibilidades*, o Estado poderá auxiliar para que os pais cumpram suas responsabilidades. Complementando esta questão o 4º parágrafo afirma que

IV - Os Estados Partes tomarão todas as medidas adequadas para assegurar o pagamento da pensão alimentícia por parte dos pais ou de outras pessoas financeiramente responsáveis pela criança, quer residam no Estado Parte, quer no exterior. Nesse sentido, quando a pessoa que detém responsabilidade financeira pela criança, os Estados Partes promoverão a adesão a acordos, bem como a adoção de outras medidas apropriadas.

Assim, os Estados podem ter responsabilidades indiretas para oportunizar e garantir que os pais consigam prover as necessidades básicas das crianças, mas como bem é ressaltado no 3º parágrafo, *de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades*. Em relação à educação, o Artigo 28, em seu 1º parágrafo declara:

1- Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

- a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
- b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
- c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
- d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
- e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

Observe-se que, ao mesmo tempo em que a Convenção reconhece o direito das crianças à educação, contudo, não menciona nem cria dispositivos legais que garantam o seu provimento obrigatório, exceto quando se trata do ensino primário, denominação esta que pode variar significativamente nos diferentes países, com relação a sua temporalidade. Ao postular apenas que os Estados devem “estimular” a oferta educacional nos níveis posteriores

ao “ensino primário”, não estipula a Convenção o que seria uma educação básica, necessária ao desenvolvimento sócio-cultural de crianças e jovens. Soma-se a esse aspecto, no que se refere ao ensino secundário, o caráter excepcional da gratuidade e da ajuda financeira, condicionados às supostas necessidades dos alunos e disponibilidades orçamentárias dos Estados. O direito que supõe obrigações das partes implicadas se reduz, nesse caso, à ajuda que, por sua vez, é uma troca voluntária. Seguindo esta perspectiva, o Estado tem vontade de assistir, de ajudar as crianças e “em consequência determina uma linha focalizada que é frágil dos marcos legais necessários para tornar obrigação o que nasce como ‘vontade’” (DUSCHATZKY; REDONDO, 2000, p. 18).

Ainda, no que se refere à educação proclamada na Convenção, ao se referir apenas ao “ensino primário”, deixa de abordar o direito das crianças menores de 6 anos à educação. Neste sentido, nos parece que a concepção de educação para esta faixa etária é na perspectiva de proteção e de responsabilidade das famílias, as quais, conforme discutido anteriormente, poderão receber auxílio do Estado em conformidade com suas necessidades. Interessante atentar que esta concepção da relação família e Estado, na qual a família é protagonista, é também enfatizada no “modelo neoliberal”, que define família como a grande responsável pelos seus membros, convertendo-se na chave para a retração das políticas públicas, assim como na ferramenta para a aquisição dos serviços de mercado (MUÑOZ, 2006).

Em 1990, ano seguinte à ratificação da Convenção, foi realizada a Cúpula Mundial pela Infância, que gerou a *Declaração Mundial sobre Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança*, assumida por 71 presidentes e Chefes de Estados, além de representantes de 80 países. Este encontro definiu também um Plano de Ação com metas para serem atingidas até o ano 2000. Neste plano, nos seus 25 itens o grande enfoque é garantir as necessidades básicas de sobrevivência, sendo a educação mencionada de forma geral em apenas um item. De acordo com este item, os países se comprometem a trabalhar:

por programas de redução do analfabetismo, e que garantam oportunidades educacionais para todas as crianças, independentemente de sua origem e sexo; que preparem a criança para o trabalho produtivo e para as oportunidades de aprendizagem para toda a vida, isto é, pela educação profissionalizante, e que permitam que a criança cresça até a idade adulta num contexto cultural e social propício e protetor (ONU, 1989, grifos nossos).

Reafirmando concepções já apresentadas na Convenção, nesse Documento observamos dois aspectos importantes: a) educação passa a ser tratada como oportunidade obliterando-se o seu caráter de direito; e b) é afirmada tanto como uma forma de garantir uma vida adulta produtiva, como também de garantir as competências necessárias ao

aproveitamento das oportunidades de aprendizagem para toda a vida, antecipando-se desse modo ao *slogan* que orientará indicações de organismos como UNESCO e OCDE, de educação e/ou aprendizagem ao longo da vida, como paradigma educacional para o Século XXI.

Enfim, para finalizar estes indicadores iniciais sobre os documentos que convencionaram uma agenda global de direitos para a infância, vale ainda registrar que a ausência de menção explícita ao direito à educação das crianças em idades anteriores a escolarização obrigatória, não significa ausência de projeto para estas. Ao contrário, veremos nas análises destes documentos, que se tornam evidentes que ambas as convenções trazem imiscuídas concepções que orientarão, posteriormente, os debates, políticas e orientações de governos e organismos internacionais para a educação infantil. Três concepções sobressaem-se nos documentos acima analisados: a) a educação da criança pequena deve ser responsabilidade da família, cabendo ao Estado a complementação desta, de acordo com as necessidades sociais das mesmas; b) a educação deve ser voltada para a formação produtiva, preparando o indivíduo para aprendizagens para a vida; e c) a definição da educação como oportunidade, deslocando-se assim, seu sentido histórico de direito subjetivo.

Encontramos também esses três eixos, com formulações e ênfases diferenciadas nos seguintes documentos: *Declaração da Conferência Mundial para Todos* (1990) e no *Marco de Ação de Dakar Educação para Todos: atingindo nossos compromissos coletivos* (2000), produzido por ocasião do Fórum Mundial de Educação para Todos, em 2000, na cidade de Dakar.²⁸ Além destes, destacamos também os documentos *Educação e Conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade*, produzido em 1992, pela CEPAL e UNESCO e, por fim, o documento *Prioridades e Estratégias para a Educação* (1995), produzido pelo Banco Mundial. Estes documentos constituíram-se em importantes fontes de referência para as reformas educacionais implementadas na América Latina nos anos de 1990; difundem orientações e estabelecem metas que se desdobraram também na elaboração dos planos e programas voltados para a educação e, de modo particular, para a educação infantil, em desenvolvimento na América Latina. Passaremos a seguir aos destaques mencionados.

²⁸ O Fórum Mundial de Educação, realizado de 26 a 28 de abril de 2000, em Dakar, teve como objetivo examinar os progressos atingidos com relação aos compromissos estabelecidos por ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien) em 1990. O Fórum foi promovido pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. Os países participantes comprometeram-se em adotar o MARCO DE AÇÃO DE DAKAR, constituído de seis objetivos a serem cumpridos até 2015 (UNESCO, 2000).

A Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990, em Jontiem, contou com a participação de 155 países, 20 organismos intergovernamentais e 150 organizações não-governamentais. Dois documentos, complementares, foram produzidos nessa Conferência: a *Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos* e o *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*²⁹.

A *Declaração* inicia, em seu Artigo 1º (“Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”), anunciando que “cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem”. Já em seu artigo 5º, mais especificamente, se refere à educação das crianças pequenas:

a aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado (UNESCO, 1990).

Consoantes com esses preceitos, o Plano de Ação ratifica essas idéias, expressando-as tanto na forma de princípios como de metas a serem adotadas pelos países signatários do mesmo. Assim, na seção denominada “objetivos e metas”, destinada a oferecer orientações aos países para a elaboração de seus planos nacionais a serem desenvolvidos durante a década de 1990, se indica que cada país poderá estabelecer suas próprias metas em concordância com as dimensões indicadas. Dentre essas indicações figura como primeira:

Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências [...].

A idéia da educação como oportunidade e, especificamente da educação infantil como oportunidade de desenvolvimento, aparece novamente na indicação dos princípios de ação que devem orientar os planos nacionais; diz-se que se deve “[...] abordar, por todos os meios, as necessidades de aprendizagem básica: cuidados básicos e oportunidades de desenvolvimento e educação infantis [...]”.

E, finalmente na seção destinada aos desdobramentos das metas que devem ser priorizadas nos planos nacionais³⁰, reafirma-se no item 1.3 “Definir políticas para a melhoria da educação básica”, no subitem 20, que

²⁹ Para uma análise da Declaração Mundial de Educação Para Todos, cf. Torres,

³⁰ O *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem* (1990), está organizado a partir de três grandes seções, cada qual com indicações: (i) ação direta em cada país; (ii) cooperação entre grupos de

as pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantis condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica.

Em 2000, no Fórum Mundial de Educação para Todos, convocado para avaliar os avanços realizados no campo educacional pelos diferentes países signatários da Conferência Mundial de Educação Para Todos, mantém-se a idéia da educação infantil (ou inicial, conforme é tratada nos documentos), como a primeira etapa da educação básica, definindo-se como primeira meta:

Estender e melhorar a proteção e a educação integral da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas (UNESCO, 2000).

O *Marco de Ação* de Dakar também anuncia que é necessário um “planejamento polifônico” para a tarefa de divulgar a importância de educar as crianças durante os anos pré-escolares, e de se estabelecer programas de proteção e desenvolvimento da primeira infância. Estas indicações podem ser organizadas em dois grandes conjuntos: indicações para atendimento às crianças maiores de 4 anos (pré-escola) e outra para as crianças menores de 4 anos (programas de desenvolvimento). A educação dos pais também é destacada como necessária neste processo, pois é “importante promover a alfabetização funcional dos pais para que compreendam cada vez mais, a importância dos anos pré-escolares” (UNESCO, 2000, p. 20, tradução livre). E aqui chamamos a atenção para o fato de que o destaque é para melhorar e estender a proteção e a educação integral, de modo especial para as crianças desfavorecidas, em situação de vulnerabilidade social.

Na mesma linha de argumentação, encontramos indicações no documento *Educação e Conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade*, produzido pela CEPAL/UNESCO (1990), considerado documento chave e orientador para as reformas que foram efetuadas na década de 1990 na América Latina e Caribe. Afirma-se ali a necessidade de expansão dos programas de atendimento pré-escolar como meio para o acesso aos códigos da modernidade; ainda de acordo com o mesmo, estes programas são importantíssimos para o posterior desenvolvimento da criança, dado que “seu efeito é particularmente benéfico para as crianças de famílias pobres, com baixo potencial de estímulos, pois facilita sua ulterior incorporação no ensino formal” (CEPAL, 1990, p. 250).

países que compartilhem certas características e interesses; e (iii) cooperação multilateral e bilateral na comunidade mundial.

Ainda segundo o documento, duas medidas intercomplementares podem ser adotadas pelos países: a) cobertura universal a partir dos 5 anos, seja por meio da instituição da educação obrigatória, ou “realizando ampla campanha de sensibilização dos pais para que matriculem seus filhos antes da idade habitual” (Ibid, p. 251); e b) “proporcionar cobertura seletiva, destinada a criança de dois a quatro anos proveniente de famílias de baixa renda, por meio de programas públicos ou subvencionados que combinem atendimento escolar com serviços de nutrição e saúde. Melhor coordenação entre a ação pública e as atividades desenvolvidas pelas organizações não-governamentais e comunitárias poderia aumentar a eficácia de tais programas, mas não substituirá os subsídios governamentais” (Ibid, p. 251 – grifos nossos).

Essa concepção de educação da infância também está presente nas orientações do Banco Mundial, o qual anuncia em seu documento *Prioridades e Estratégias para a Educação (1995)* que intervenções precoces na saúde, nutrição e educação na pequena infância podem produzir efeitos favoráveis na vida das crianças de famílias pobres. Tratam a “educação como importante instrumento de promoção de crescimento econômico e de redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. VX – tradução livre).

Conforme podemos observar nos aspectos acima destacados nos documentos analisados, encontramos fortes similitudes entre os preceitos que os orientam e aqueles que constam no Documento Final da Cúpula Mundial pela Infância: a concepção de educação como oportunidade e, no caso da educação infantil, como oportunidade de desenvolvimento, o alargamento das formas de seu provimento, incorporando-se e preferencialmente, reenviando sua execução para o universo da família, das comunidades ou para programas institucionalizados ou não e, por fim, o foco nas crianças pobres.

Esse último aspecto – a indicação de que as políticas focalizem, prioritariamente, as crianças pobres ou vulneráveis – alicerça as demais concepções presentes nesses documentos, quando a referência é a educação das crianças pequenas. De modo que poderíamos indagar: quem são as crianças consideradas como “mais vulneráveis”? O que seriam as crianças desfavorecidas? Seriam as crianças pobres? De acordo com Castel (1997), é quase impossível definir patamares de pobreza que sirvam como critérios de decisão sobre quem são os que necessitam de apoio. Ainda, segundo o autor, que seja imprescindível “contar os pobres” por questões administrativas, as avaliações revelam que a dimensão econômica nunca oferece uma informação suficiente. Sem negar a importância decisiva do

fator econômico, Castel (ibid, p. 25) afirma ser essencial considerar três situações para ajudar a esclarecer a questão da marginalidade atual:

- a) a questão da pobreza integrada, que é a pobreza trabalhadora;
- b) a indigência integrada, que depende das ações de socorro, ligadas à inserção comunitária; e
- c) a indigência desfilhada, marginalizada ou excluída, que não encontra um lugar nem na ordem do trabalho, nem na ordem comunitária.

Apesar de todas serem caracterizadas pela pobreza, as categorias acima citadas não são estáticas, sendo suas fronteiras móveis e operando-se passagens incessantes de uma a outra. Nesse caso, a chamada zona de vulnerabilidade ocupa nesse universo segmentado da pobreza uma posição estratégica, pois “é um espaço social de instabilidade, de turbulência, povoado de indivíduos em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional” (ibid, p. 26).

Aqui voltamos à questão inicial: quem são as crianças em situação vulnerável? Ivo (2003) chama atenção para o fato de que, na perspectiva das políticas neoliberais que retiram o tratamento universal e desenvolvem um tratamento focal, as ações devem ser voltadas para “os ‘bons’ pobres, aqueles capazes de se transformarem em cidadãos-consumidores, integrados à sociedade de mercado e consumo” (Ibid, p. 16). Seguindo esta análise da autora poderíamos dizer que as crianças em situação vulnerável são aquelas para quem ainda é rentável fazer investimentos, de forma que o investimento na sua educação seria um “meio importante tanto para reduzir o desvio social causado pelo capitalismo neoliberal como para aumentar a competitividade econômica naquele mesmo ambiente econômico” (MOSS, 2002, p. 241).

A educação infantil, a exemplo do campo educacional mais amplo, é um campo de disputas onde projetos são confrontados, conceitos são destituídos dos significados e sentidos que lhes deram origem são assimilados de modo re-significado em proposições de organismos internacionais e governamentais. Se, inicialmente, a luta era para definir os direitos das crianças, de reconhecê-las como sujeitos de direitos – sendo esta a matriz orientadora das lutas, dos movimentos sociais em prol da criança e de sua educação –; atualmente, parece haver uma apropriação dessas reivindicações pelos organismos internacionais, mas sob outra lógica, saindo a educação, e/ou as instituições de educação, do reino dos valores culturais para a lógica do valor econômico (LAVAL, 2004). Em outras

palavras, todo destaque na educação da infância, observada em especial nos últimos anos, introduz nas famílias, entre os profissionais de educação e na sociedade de modo geral o conflito entre valores coletivos e interesse privado, bem como, a idéia da equidade³¹ em substituição a de igualdade. A consolidação da equidade nacional é uma das grandes metas, conforme observaremos nas análises posteriores dos projetos para educação, e a educação infantil uma excelente estratégia para se alcançar esta meta; de maneira que o investimento na educação infantil seria necessário como uma forma de “diminuir as desvantagens educativas relativas aos setores mais empobrecidos da sociedade e fornecer ferramentas para escapar o circuito da pobreza” (MIDAGLIA; ROBERTT, 2001, p. 340).

Assim, observamos que nas últimas décadas, a exemplo de outros direitos sociais, parece que ao mesmo tempo em que se reconhece a importância e o direito da criança à educação infantil, afirma-se que o compromisso do Estado deve ser somente com as crianças, como define o Banco Mundial, em “situação de vulnerabilidade”. De forma que há uma “individualização da pobreza” (DUSCHATZKY; REDONDO, 2000) e a defesa da educação não se realiza em nome da cidadania, do direito, mas em nome do pobre, carente, vulnerável. Assim, a educação da infância ainda não se configura como uma questão de direito universal, antes, aparece ou como uma forma de evitar gastos futuros ou como estratégia de combate à pobreza. É esta última que mais fortemente é destacada nos últimos anos, conforme poderemos verificar na próxima discussão, nos projetos e programas em ação na região.

2.2 Os grandes projetos de educação em ação na América Latina e Caribe e a educação infantil

De acordo com o que já foi exposto, as recentes políticas de reforma econômica e ajustes estruturais presente nos países, tanto ricos quanto pobres, a partir da década de 1990, acabaram por conferir uma nova centralidade à educação, ressaltando a relação entre investimentos na educação e o crescimento da economia (HAMMARBERG, 1997) e da educação como meio para intervenção nos chamados “ciclo da pobreza”.

³¹ O conceito de equidade aparece como uma redefinição do conceito de igualdade, substituindo o que antes era direito para todos, numa oferta diferenciada: como os grupos são desiguais é necessário para se obter resultados homogêneos, ofertar políticas e programas compensatórios de discriminação positiva, focalizados nos mais pobres (TORRES, 2000; GENTILI, 2005).

A crescente pobreza e exclusão social e, segundo alguns autores, a nova pobreza³² (CASTEL, 1997; OLIVEIRA, 2000; CIMADAMORE; DEAN; SIQUEIRA, 2006), bem como a presença de movimentos reivindicatórios, vêm exigindo dos governos o desenvolvimento de estratégias que possam responder, ainda que parcialmente, a essa situação, mantendo assim os níveis de coesão e controle sobre conflitos sociais, necessários à própria manutenção do sistema capitalista vigente. Uma das estratégias difundidas e incentivadas pelo Banco Mundial foi o investimento em educação básica, com o objetivo de “qualificar a pobreza” (OLIVEIRA, 2000), isto é, desenvolver condições que possam elevar o uso produtivo do recurso mais abundante das classes populares: o trabalho (CORAGGIO, 1996b). Outra estratégia adotada é o investimento na educação infantil, a qual, segundo a UNESCO (2007), não apenas contribui para se alcançar os objetivos da Educação Para Todos, uma vez que melhora os resultados dos alunos nos primeiros anos do ensino primário, como também contribui para se alcançar as metas determinadas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio³³.

Essa ênfase na educação das crianças como estratégia para alívio da pobreza e desenvolvimento competitivo dos diferentes países parece produzir um “deslocamento no foco da problematização da desigualdade social: passou-se de uma análise global do sistema (em termos de exploração, repartição, etc.) para um enfoque centrado no segmento mais vulnerável da população, os chamados excluídos” (CAMPOS, M. M., 2003, p. 184). Este deslocamento acaba por simplificar a dinâmica social, ignorando todo o processo que engendra fenômenos sociais como pobreza, fome, desnutrição, analfabetismos, entre outros. Esta demarcação de populações em situação de vulnerabilidade, segundo Rosemberg (2002b, p. 66):

acarreta efeitos deletérios, pois, além de fragmentar a pobreza, inviabiliza políticas sociais para todos, na medida em que os recursos para um programas (por exemplo,

³² De acordo com Castel (1997), o mercado de trabalho sofreu várias transformações nos últimos anos, o que resultou em sua forte precarização, que foi acompanhada de uma degradação dos apoios sociais relacionais que asseguravam uma proteção aproximada às pessoas. Este processo de reestruturação do aparelho produtivo conduziu mais de um décimo da força de trabalho a uma situação marginalizada, delegando esta população ao desemprego, ou a recorrência de períodos de desemprego ou a empregos precários. Essa situação resultou em uma “nova pobreza”, diferente da pobreza integrada.

³³ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) é um projeto acordado por 147 países no ano de 2000, sob o auspício da ONU, com o objetivo de firmar um compromisso em nome da ajuda aos países menos desenvolvidos e com o objetivo declarado de combater a pobreza extrema. A partir deste objetivo foram definidos oito objetivos para serem alcançados até 2015, cada um desdobrado em metas para os países cumprirem. As oito metas definidas são: a) Erradicar a extrema pobreza e a fome; b) Atingir o ensino básico universal; c) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; d) Reduzir a mortalidade infantil; e) Melhorar a saúde materna; f) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; g) Garantir a sustentabilidade ambiental; e h) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

de educação infantil no MEC) são realocados para outro programa (por exemplo, erradicação do trabalho Infantil).

Esse enfoque para as políticas de educação infantil, que vai se configurando como uma orientação “transnacional”, ameaça significativamente a efetivação de políticas universais, uma vez que a focalização em determinados setores, o incentivo a programas específicos cujo objetivo é incrementar a produtividade econômica, se pauta no pressuposto de que pobreza não é um problema estrutural. Para o Banco Mundial, por exemplo, a desnutrição infantil é “em grande parte devida às práticas impróprias de alimentação das crianças, à alta taxa de morbidade e às práticas insatisfatórias de cuidado para com elas” (WORLD BANK, 1999 apud PENN, 2002).

As análises das indicações emanadas dos organismos internacionais evidenciam, como já observamos anteriormente, o papel significativo que estes desempenham na elaboração e implementação de políticas, em diferentes áreas sociais, nos países da região, fornecendo amplo apoio técnico e, por vezes, financeiro aos governos e às organizações não-governamentais; esses apoios funcionam, muitas vezes, como fortes indutores, mobilizando adesões e arrefecendo resistências dos países em que pretendem intervir. A existência destas estreitas relações faz com que as orientações vindas destes organismos, sejam tomadas, a um só tempo, como “mandatos” e “legitimações” às próprias iniciativas locais (TEODORO, 2002).³⁴

A atenção destinada à educação infantil não é um movimento isolado, mas é parte constituinte de indicações mais amplas destinadas a orientar os países na reforma dos seus sistemas educacionais. No caso específico da América Latina essas orientações são consignadas em projetos e planos de ações, coordenadas por organismos como a UNESCO, OEA, OEI, e adotadas pelos governos da região como indicações ou fontes para a elaboração de seus planos nacionais. Como os governos são signatários de acordos transnacionais, tais como a Declaração Mundial de Educação para Todos, Marco de Dakar e Convenção dos Direitos da Criança, para citar alguns, comprometem-se também com a aplicação e cumprimento de metas, de modo que os projetos regionalmente elaborados, que são, por sua vez, desdobramentos de planos mundialmente acordados pelos países da região, acabam por ter um caráter mandatário para as políticas nacionais.

³⁴ Nos anos 1960, houve uma rápida difusão das Teorias do Capital Humano e da planificação educacional. Para Teodoro (2002), esta rápida difusão e a euforia presente em relação à educação neste período são decorrentes da assistência técnica das organizações internacionais.

Especificamente no que se refere à educação, identificamos na América Latina os seguintes projetos e programas: a) PRELAC (Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe), em desenvolvimento, compreendendo o período de 2002 - 2017. Coordenado pela UNESCO, tem como objetivo fomentar o cumprimento das metas da Conferência Mundial de Educação Para Todos, ratificadas no Marco de Ação do Fórum Mundial de Dakar (2000); b) Programa Interamericano de Educação – PIE, coordenado pela OEA, no marco da Cúpula das Américas; c) Plano Iberoamericano em Favor da Infância e da Adolescência - PIIA, para o período de 2001- 2010, coordenado pela OEI, no marco das Cúpulas Iberoamericanas de Chefes de Estado; e d) Objetivos do Milênio – ODM, coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que embora não seja específico para a educação, possui esta entre seus objetivos. Este projeto teve o período fixado de 2000 até 2015, com vigência no período de 2000-2017.

Antecedendo esses projetos, no período entre 1980 – 2000 foi desenvolvido na região o Projeto Principal de Educação (PPE), também sob a coordenação da UNESCO. Este projeto acabou sendo subsumido, durante a década de 1990, nas discussões sobre as metas da Conferência Mundial de Educação para Todos, não se constituindo, por sua vez, na mediação para a consecução destas. O Brasil, por exemplo, aderiu às metas da Conferência Mundial contemplando-as em seu Plano Decenal para a Educação.

Como se pode observar nas datas expostas acima, esses projetos, programas e planos ocorrem de forma paralela, sobrepostos, mesmo que apresentem objetivos e metas comuns ou similares. Essa multiplicidade de projetos configura, segundo Torres (2004), um verdadeiro “labirinto de cooperação internacional”, no qual, alguns projetos são de abrangência mundial, outros de alcance hemisférico, outros regionais; alguns ainda apresentam planos setoriais e outros multisetoriais. Em comum, todos têm a questão da educação. Privilegiando como metodologia para suas elaborações a análise econômica, os projetos trazem, implícita ou explicitamente, concepções teórico-políticas sobre educação, sua relação com o Estado e com a sociedade civil; e consideram os processos educativos como insumos balizando as decisões na área a partir de supostas taxas de retorno (SGUISSARDI, 2000; CORAGGIO, 1996 b).

Além dessas características comuns, os projetos, em geral, se desdobram em reuniões de acompanhamentos, novos grupos de trabalho, novos consultores, novos projetos, indicadores, enfim, uma fragmentação que dificulta inclusive o seu estudo e acompanhamento. Neste emaranhado de iniciativas atualmente estão em curso quatro grandes

projetos coordenados por diferentes organismos, conforme podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 3: Projetos em ação na América Latina³⁵

	1979	1981	1990	1994	2000	2001	2002	2010	2015	2017
PPE	■	■	■	■	■					
CA				■	■	■	■	■		
ODM					■	■	■	■	■	■
PAII						■	■	■		
PRELAC							■	■	■	■

Fonte: ROCHA; CAMPOS; CAMPOS, 2007 (Inspirado em TORRES, 2004).

*Mesmo não estando mais em ação o PPE, consideramos importante incluí-lo para evidenciar sua periodicidade com os demais projetos, bem como pelo fato de manter estreita relação com o PRELAC.

Como já mencionamos, anterior aos projetos atuais em execução, foi desenvolvido na América Latina e Caribe, nas décadas de 1980 e 1990, o Projeto Principal de Educação (PPE), o qual tinha alcance regional. Era organizado a partir de três objetivos: a) assegurar a escolarização das crianças e jovens em idade escolar e oferecer uma educação geral mínima de 8 a 10 anos; b) eliminar o analfabetismo e a ampliar os serviços educacionais para os adultos; e c) melhorar a qualidade e a eficiência da educação. Estes objetivos, após duas décadas de ação do projeto, não foram plenamente atendidos e, em 2001, na 7ª reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC VII), foi solicitado a UNESCO a elaboração de um novo projeto, tomando-se a decisão de encerramento do PPE.

As análises dos anos em curso do PPE demonstram que houve modificações nos investimentos, discursos e ações nestas duas décadas de atuação. Em relação à década de 1980 a grande preocupação era a expansão da educação básica conferindo à qualidade uma prioridade menor, fator que ganhará relevância na década seguinte, a qual será cenário da primeira iniciativa voltada para a educação em nível mundial: a Conferência Mundial de Educação Para Todos (EPT), realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990. Em atendimento ao

³⁵ PPE (Projeto Principal de Educação, 1980 a 2000); EPT (Educação para Todos - Conferência Mundial de Educação – Jomtien, 1990 – 2000 /Dakar 2001 - 2015); CA (Cúpula das Américas, 1994 - 2010); ODM (Objetivos do Milênio, 2000 - 2015); PAII (Plano de Ação Iberoamericana em Favor da Infância, 2001-2010); PRELAC (Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe, 2002-2017).

pedido do PROMEDLAC VII, em 2000, a UNESCO apresentou o novo projeto de educação para a América Latina e Caribe: o PRELAC (Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe), determinando-se o prazo de 2017 para alcançar seus objetivos.

Fomentados, pelos Organismos Internacionais (OI), estes projetos, programas e planos, têm por um lado, o apoio de organizações financeiras, fundamentalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), e por outro, as Nações Unidas, através de agências, programas e comissões regionais como UNESCO, UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), etc. Procuramos evidenciar essa inter-relação entre os organismos na figura abaixo:

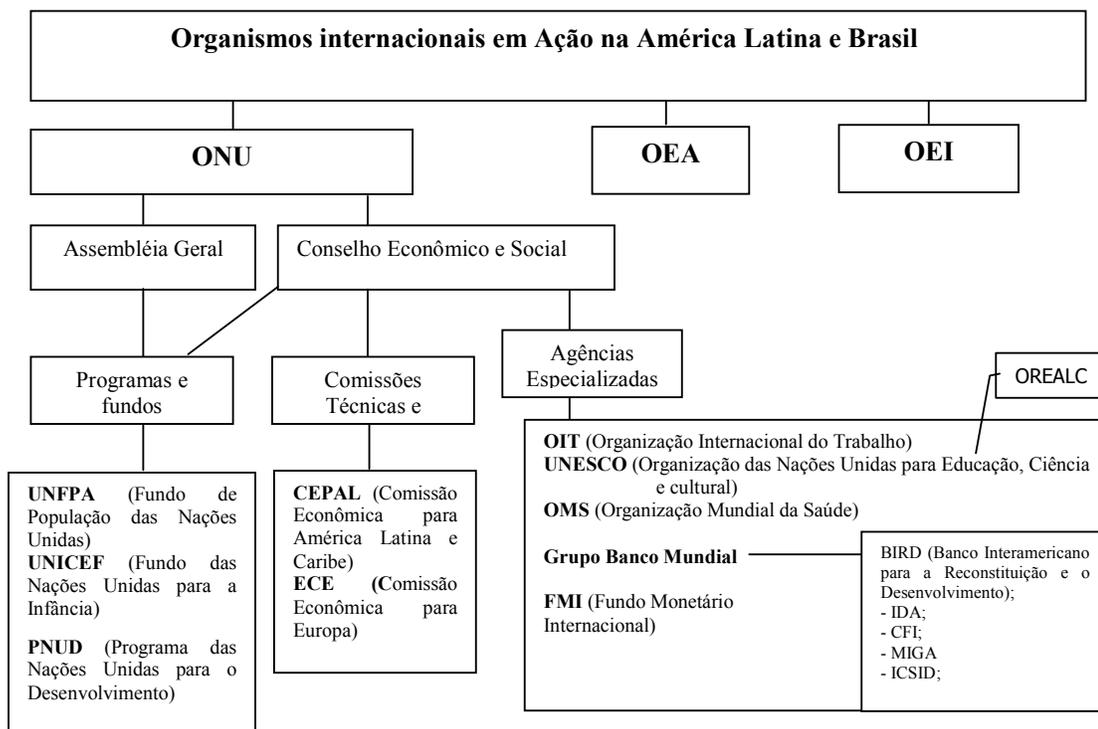


Figura 1: Mapa dos organismos em ação na América Latina e Caribe

Observa-se também na análise dos documentos produzidos no âmbito desses organismos e dos projetos acima mencionados que se atribui, cada vez mais, um papel destacado para o empresariado e para as organizações não-governamentais, apresentados com frequência como parceiros desejáveis dos governos na implementação de ações em nível

nacional. Para bem compreender as inter-relações entre esses diferentes organismos, bem como suas formas específicas de atuação, passamos a caracterizar brevemente o funcionamento das Cúpulas de Chefes de Estados (OEA e OEI) e da UNESCO.

2.2.1 As Cúpulas das Américas

A partir da década de 1990, emerge uma nova forma de organização e funcionamento particular entre os Estados, coordenada por agências/organizações. Têm início neste período as chamadas reuniões de Cúpulas, que são reuniões regionais periódicas de chefes de estados ou de ministros, ou de altos representantes dos governos, as quais funcionam como mecanismos para se firmarem acordos, definirem agendas comuns em determinadas áreas, consideradas por estes como necessárias para o desenvolvimento da região. No caso específico da América Latina e Caribe, duas reuniões de Cúpulas se destacam: a Cúpula das Américas e as Cúpulas Iberoamericanas de Chefes de Estados e Governo.

A Cúpula das Américas³⁶ é uma reunião dos chefes de Estados do continente americano para discutir problemáticas comuns e buscar soluções compartilhadas nas diferentes áreas: econômica, social e política. Segundo Gentilli (2005), as reuniões de cúpulas³⁷ podem ser subdivididas em dois momentos: a) Cúpulas históricas que foram realizadas em 1956 e 1967, que originaram a Aliança para o Progresso e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e b) o processo de cúpulas, fomentadas pelo presidente dos Estados Unidos Bill Clinton em 1994, que originou as reuniões subsequentes e teve a participação de todos os países do continente, exceto Cuba.

A Cúpula de Miami, conforme foi designada, ocorreu em dezembro de 1994, sendo que posteriormente foram ocorrendo encontros sistemáticos para discutir pontos estratégicos para o desenvolvimento dos países. A partir das metas definidas nas Cúpulas, numerosas reuniões ministeriais, por área: agricultura, comércio, trabalho, educação, saúde, etc., são organizadas, com o objetivo de efetivar as metas. Assim, por exemplo, no âmbito educativo são realizadas as Reuniões Ministeriais de Educação.

³⁶ As Cúpulas das Américas são reuniões organizadas utilizando a estrutura da OEA, mas não são parte dela. Ainda que sejam organicamente vinculadas, as cúpulas possuem metas e projetos independentes dos projetos da organização.

³⁷ Das reuniões de Cúpula resultam sempre dois documentos principais: a) Declaração; e b) Plano de ação. Na Declaração estão compreendidos os princípios orientadores e compromissos assumidos pelos Chefes de Estado. No Plano de ação são descritas as ações que serão empreendidas para alcançar os objetivos definidos.

Entre os pontos estratégicos encontra-se a educação, motivo pelo qual, a partir das Cúpulas foram sendo definidos e implementados diversos projetos e programas nesta área. O objetivo destes projetos é facilitar o cumprimento dos mandatos das Cúpulas. Os projetos podem ser distinguidos em:

- a) Projetos de Cúpula: constituídos por ações que envolvem o conjunto dos países, tendo por coordenação alguns Estados ou somente um Estado. Os projetos de Cúpulas que estão em ação são os seguintes: a) Portal Educativo das Américas; b) O Instituto para a Conectividade nas Américas (ICA); c) Projeto Regional de Indicadores Educativos (PRIE); e d) Projeto Hemisférico de Avaliação na Qualidade Educativa; e e) Centro Hemisférico para Excelência Docente.
- b) Projetos Hemisféricos: implicam em iniciativas, ações desenvolvidas por cada país de maneira individual, mas que possuem resultados positivos ou, como afirmam os documentos das Cúpulas, são exitosos. Ou seja, um Estado com experiência positiva a apresenta aos demais com a finalidade de torná-las conhecidas, de forma que os demais interessados possam implementá-la em seu próprio território. Os projetos Hemisféricos foram concentrados em três eixos: a) qualidade com equidade; b) formação docente; e c) educação secundária. Cada projeto hemisférico é composto por um conjunto de programas consolidados e apresentados pelos Estados Membros. Estes programas são financiados pelo Fundo Especial Multilateral do CIDI (FEMCIDI), aprovados pela Agência Interamericana para Cooperação e Desenvolvimento (AICD). Porém é a Unidade de Desenvolvimento Social e Educação (UDSE) quem realiza a sistematização destes programas na estrutura dos três projetos hemisféricos e desenvolve uma rede que é conformada a partir dos mecanismos de cooperação horizontal (GENTILI, 2005).

Tanto os projetos de cúpula, quanto os hemisféricos possuem como ponto de partida as Reuniões de Cúpulas das Américas, seus princípios e Plano de Ação. Esses projetos sustentam-se, no que concerne à educação, em uma das metas acordadas na I Cúpula das Américas, em Miami (1994), sempre reiterada nos documentos subseqüentes. Deste modo, a recorrência a esta meta faz com que os projetos, mesmo tendo focos estratégicos diferentes, coordenações distintas e tempo de execução determinados, apresentem-se como organicamente articulados. A meta a que nos referimos prevê que

Trabalharão com os setores público e privado e com atores não-governamentais e com o apoio de instituições multinacionais, para garantir o acesso universal a uma educação primária de qualidade. Em particular, os Governos procurarão alcançar, até o ano 2010, um índice de 100% de conclusão do curso primário e uma matrícula mínima de 75% no nível secundário, e preparar programas de erradicação do analfabetismo, prevenção da evasão escolar e melhoria do treinamento de recursos humanos (OEA. PLANO DE AÇÃO – I CÚPULA DAS AMÉRICA, 1994 – grifos nossos).

Na II Cúpula das Américas, ocorrida no Chile em 1998, os Chefes de Estado e de Governo adotaram um Plano de Ação para a Educação, ratificando e enriquecendo o Plano de Ação da Cúpula anterior e mantendo a meta de alcançar até 2010 um melhor índice educativo no hemisfério.

Essas cúpulas têm funcionado de modo imbricado com a Organização dos Estados Americanos (OEA), de forma que não funcionam de modo independente umas das outras.

Segundo Gentili

tem adotado uma configuração similar ao que apresenta outros organismos internacionais (OI), [...]. Se trata de uma configuração que contempla, por um lado, Cúpulas regionais periódicas nas quais se acordam as orientações gerais que direcionam as propostas e ações políticas que se desenvolvem nos Organismos Internacionais; por outro lado, uma estrutura institucional permanente – os OI mesmo – que permite a operacionalização dessas decisões e acordos, uma vez que se responsabiliza pelas múltiplas tarefas necessárias para a organização das ações e dos eventos resultantes, incluindo as próprias Cúpulas (GENTILI, 2005, p. 22).

Por outras palavras, a OEA é um fórum Multilateral do Hemisfério Americano e possui papel central no cumprimento dos mandatos estabelecidos pelos líderes dos hemisférios, por meio das Cúpulas. Esta forma de funcionamento e organização é própria da década de 1990 e originou numa multiplicidade de organismos, no interior da OEA, como: Secretaria das Cúpulas, o Grupo de Revisão e Implementação das Cúpulas (GRIC), o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI)³⁸, a Unidade do Comércio e a Unidade de Desenvolvimento Social e Educação (UDSE) e a Comissão Interamericana de Educação (CIE), entre outros. Na área da educação, as três últimas instâncias organizacionais citadas são as mais importantes. O CIDI ainda abrange a Agência Interamericana para a Cooperação e o Desenvolvimento (AICD) e o Fundo Especial Multilateral do CIDI (FEMCIDI).

³⁸ O Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral é um órgão da OEA que está vinculado diretamente à Assembléia Geral, com capacidade decisória em matéria de cooperação solidária para o desenvolvimento integral (http://www.sedi.oas.org/dspp/espanol/cpo_cidi.asp).

Com a intenção de oferecer maior visibilidade à relação entre esses diferentes órgãos, em especial àqueles que estão diretamente ligados à Cúpula das Américas, organizamos o organograma a seguir.

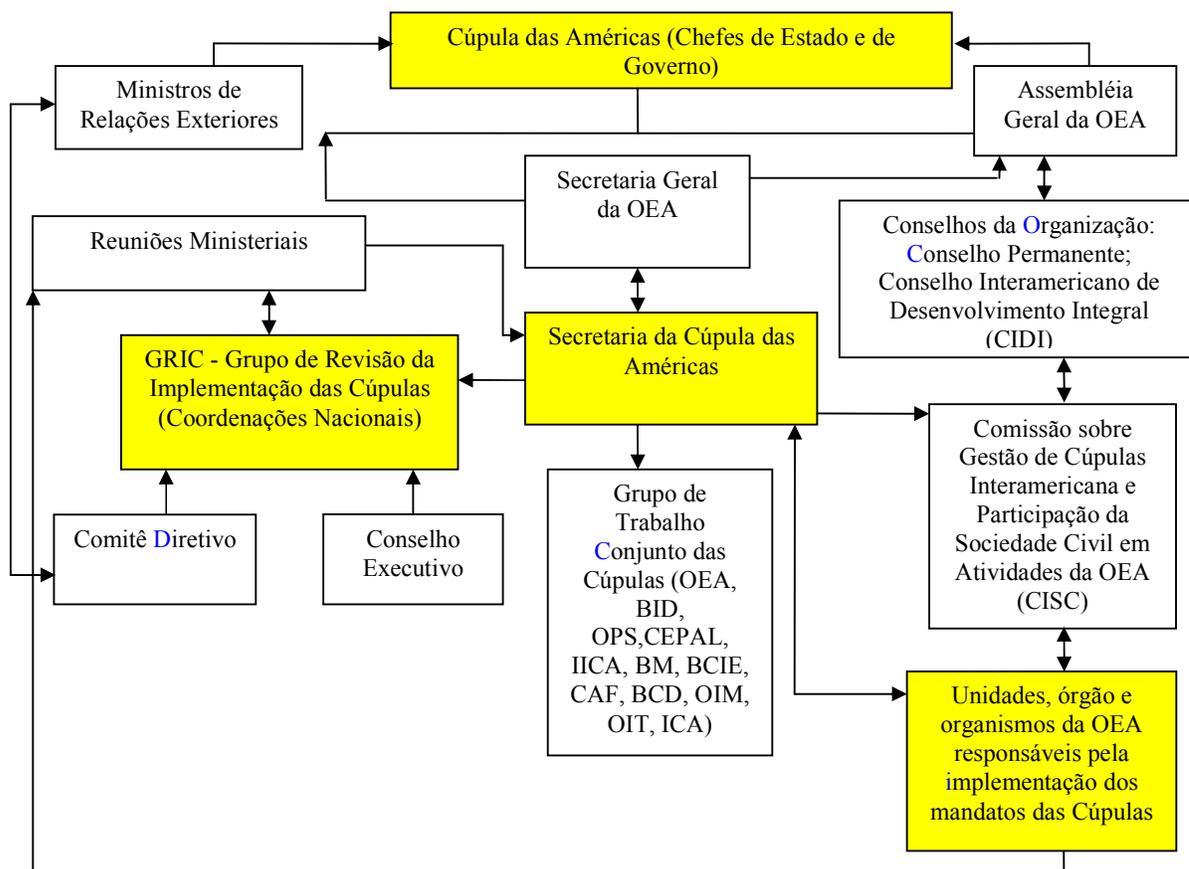


Figura 2 – A Cúpula das Américas e a OEA³⁹

³⁹Fonte: Organização dos Estados Americanos – OEA, disponível em: www.summit-americas.org/eng-2002/OLd%20Back%20up/OranigramaESP.gif.

2.2.2 As Cúpulas Iberoamericanas

De modo similar, a Cúpula Iberoamericana possui uma organização e funcionamento como a da Cúpula das Américas e funciona na intersecção com a Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), sendo composta pelos Estados dos países ibero-americanos, entre os quais Cuba.⁴⁰

As Cúpulas Iberoamericanas implicam, também, em diferentes reuniões ministeriais, as quais são denominadas de Conferências, cujo objetivo é acompanhar e efetivar as metas estipuladas pela cúpula em sua área específica. As Conferências Iberoamericanas de Educação tiveram início um ano antes das Reuniões de Cúpulas Iberoamericanas de Chefes de Estado e de Governo. As Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo foram iniciadas em 1991, na cidade de Guadalajara, no México; já a I Conferência Iberoamericana de Educação ocorreu em 1988, na cidade de Havana, em Cuba.

A partir de 1991, a OEI convocou Conferências de Ministros de Educação como instâncias de preparação das reuniões de cúpulas e em 1999, na cidade de Havana, tem início um processo de conferências com enfoque especial na Infância e na Adolescência, as denominadas Conferências Iberoamericanas de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis de Infância e Adolescência. Assim, no interior da OEI, no que se refere à educação, temos dois tipos de conferência: Conferência Iberoamericana de Educação e Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência; ambas resultam em declarações e definições de metas que posteriormente são ratificadas pela Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo. Todas estas reuniões ocorrem anualmente, sendo sediadas em diferentes países. No momento atual, já ocorreram dezessete Cúpulas Iberoamericanas de Chefes de Estado e de Governo (aqui já incluindo a reunião de 2007), dezessete Conferências Iberoamericanas de Educação e nove Conferências Iberoamericanas de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e Adolescência.

⁴⁰ A Organização dos Estados Iberoamericanos foi criada em 1949, inicialmente com a denominação de Oficina de Educação Iberoamericana e com o propósito de ser uma agência internacional, como consequência do 1º Congresso Iberoamericano de Educação celebrado em Madrid. No 2º Congresso foi decidido que a então oficina deveria ser transformada em um organismo intergovernamental, fato aprovado e, no 3º Congresso Iberoamericano de Educação (1957), teve escrito seu estatuto, vigente até 1985, ano em que se celebrou uma reunião Extraordinária e se decidiu trocar a antiga denominação Oficina de Educação Iberoamericana, pela atual, Organização dos Estados Iberoamericanos, ficando mantidas as siglas, mas ampliando seus objetivos. Desta forma o Congresso Iberoamericano de Educação foi transformado em Assembléia Geral. A partir desta nova configuração, a OEI tem promovido as Conferências Iberoamericanas de Chefes de Estado e de Governo, e convocado as Conferências de Ministros de Educação. A lista das Conferências Iberoamericanas de Educação pode ser verificada no anexo II.

Nesse processo, na X Conferência Iberoamericana de Educação (2000) foi elaborado e aprovado o *Plano de Ação Iberoamericano pela Infância* (PAII), sob o título: “A Educação Inicial no Século XXI”. Neste Plano reconhece-se a necessidade e importância dos Estados investirem em educação infantil e fomentam que os mesmos incorporem na sua programação ações orientadas à promoção da mesma. No mesmo ano, na II Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência as questões discutidas na X Conferência de Educação são ratificadas, com os governantes se comprometendo em assegurar o direito à educação para as crianças pequenas. Estes compromissos foram igualmente ratificados na X Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo (2000), cujo lema foi “Unidos pela Infância e Adolescência, Base da Justiça e da Equidade no Novo Milênio”. Nesta Cúpula foi encomendada à SECIB (Secretaria de Cooperação Iberoamericana) a elaboração uma Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência, tomando como referência as deliberações e encaminhamentos das reuniões anteriores. De maneira esquemática esse processo, que resultou na indicação para a elaboração da agenda, pode ser representado conforme segue abaixo:

Tabela 4: Reuniões Iberoamericanas indicadoras da Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência

Tipo de Reunião	Título da Declaração	Cidade	Data da reunião
X Conferência Iberoamericana de Educação	A Educação no Século XXI	Panamá	Julho, 2000
II Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência	A voz Iberoamericana com e pela Infância e a Adolescência no novo milênio, base da justiça e da equidade	Panamá	Outubro, 2000
X Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo dos Países Iberoamericanos	Unidos pela Infância e Adolescência, base da justiça e equidade no novo milênio	Panamá	Novembro, 2000

Seguindo esta solicitação, na III Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência (Lima, outubro de 2001), foi definido um Plano de Ação que compôs a Agenda Iberoamericana⁴¹ solicitada no ano anterior. Esse plano de ação, intitulado *Desafios para Melhorar a qualidade de vida de meninas, meninos e adolescentes Iberoamericanos*, é coordenado pela Organização OEI e foi acordado na XI Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo, cujo lema era

⁴¹ Essa agenda posteriormente foi o documento base para a redação da declaração *Um Mundo Adequado para as Crianças*, escrita na Sessão Especial da ONU em Favor da Infância (2002).

“Unidos para Construir o Amanhã” (Lima, novembro de 2001). De alcance iberoamericano voltado especificamente para a infância, esse plano é composto de dezoito metas e 89 ações estratégicas, abrangendo os diversos âmbitos da vida: educação, saúde, nutrição, proteção e bem estar geral da infância.⁴²

Segundo a Declaração de Lima (XI Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo, 2001), esse plano decorreu de um longo processo iniciado já na I Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo, conforme pode ser observado na Declaração subscrita em Guadalajara (México, 1991), onde os Estados Membros declaram o compromisso de “empregar os esforços necessários para dar cumprimento às metas definidas na Cúpula Mundial a Favor da Infância” (OEI, 1991 – tradução livre). No ano seguinte, 1992, na Cúpula de Madrid, este compromisso foi ratificado. Mas foi apenas em 2000 que o tema infância e adolescência se torna o eixo central das discussões, conforme o demonstra a aprovação da Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência. Novamente, de modo sintetizado, temos:

Tabela 5: Reuniões Iberoamericanas definidoras da Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência

Tipo de Reunião	Título da Declaração	Cidade	Data da reunião
XI Conferência Iberoamericana de Educação	Não consta título	Valência (Espanha)	Março, 2001
III Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência	Novos desafios para melhorar a qualidade de vida das meninas, meninos e adolescentes iberoamericanos	Lima (Peru)	Outubro, 2001
XI Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo dos Países Iberoamericanos	Unidos para construir o amanhã	Lima (Peru)	Novembro, 2001

2.2.3 A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO

Diferentemente dos dois organismos apresentados anteriormente, um terceiro organismo com bastante atuação na América Latina é a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), responsável pela promoção da cooperação internacional entre os 192 Estados Membros da ONU e os seis membros associados nas áreas

⁴² A Cúpula Iberoamericana compreende infância conforme a definição presente na Declaração Mundial dos Direitos das Crianças, isto é, infância corresponde ao período que compreende desde o nascimento até aos dezoito anos.

de educação, ciências, cultura e comunicação. Na década de 2000 assumiu dois grandes projetos em ação: Educação para Todos (EPT) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC).

O PRELAC foi um projeto criado a partir das recomendações da VII PROMEDLAC, na qual os chefes de Estado e Governos solicitaram a UNESCO a elaboração de um novo projeto para educação na América Latina. Assim o PRELAC apresenta-se em substituição ao Projeto Principal de Educação, com o propósito de orientar a incorporação, pelas políticas educacionais locais, dos marcos de ações de Jomtien e Dakar; e estabelece como prazo de vigência o período de 2001-2015.

A demanda por este novo projeto decorreu da avaliação realizada após vinte anos de ação do Projeto Principal de Educação, na qual se afirma que nem todos os objetivos foram atingidos. O que tornou necessário um novo projeto, capaz de “estimular mudanças substantivas nas políticas públicas para tornar efetiva a proposta de Educação para Todos e atender assim as demandas de desenvolvimento humano da região no Século XXI” (UNESCO/PRELAC, 2002a, p. 3). Neste sentido, o PRELAC se configura, por um lado, como um projeto regional, de caráter estratégico que visa fortalecer e complementar o Marco de Ação de Educação para Todos e, por outro, propõe-se a difundir novos preceitos que configuram um novo paradigma educativo para a região (RODRIGUES; CAMPOS; CAMPOS, 2006).

O novo paradigma proposto pelo PRELAC fundamenta-se em quatro grandes princípios: a) Dos insumos à estrutura das pessoas; b) Da mera transmissão de conteúdos ao desenvolvimento integral das pessoas; c) Da homogeneidade à diversidade; e d) Da educação escolar à sociedade educadora. Determinam como focos estratégicos: a) Os conteúdos e as práticas da educação para construção da consciência de si mesmo, do outro e do mundo em que se vive; b) Os professores e o fortalecimento de seu papel nas mudanças para que a educação atenda às necessidades dos alunos; c) A cultura das escolas para que se convertam em comunidades de aprendizagem e de participação; e d) A gestão e a flexibilização dos sistemas educacionais para oferecer oportunidades de aprendizagem ao longo da vida; e) A responsabilidade social pela educação para gerar compromissos com o seu desenvolvimento e os resultados (UNESCO/PRELAC, 2002a).

Como já destacado, tanto a multiplicidade dos projetos quanto as sobreposições, e por outro lado, as indicações produzidas, vão compondo uma teia, de forma que um mesmo

organismo está presente em mais de um projeto, envolvendo a produção de novas estruturas e diferentes “atores” para o seu desenvolvimento.

Todos os projetos aqui apresentados, acordados entre os países da América Latina, repercutiram em suas respectivas sociedades, inclusive nos seus processos de reforma educativa, bem como na delimitação dos objetivos e planos de ação de cada país no que diz respeito à educação. Estas repercussões dos projetos foram objetos de diversas análises e acompanhamentos, quer seja pelos organismos internacionais, quer seja por pesquisadores e instituições não-governamentais, que além desses aspectos buscaram também analisar os impactos dessas reformas nos diferentes contextos (OLIVEIRA, 2000; CAMPOS, M. M., 2002; BRUNO, 2002; SHIROMA E EVANGELISTA, 2003).

Na nova conjuntura mundial, a educação ganhou grande relevância, uma vez que se argumenta que o elevado grau de competitividade entre os países ampliou a demanda por conhecimentos e informações. Essa crença tem mobilizado diferentes setores sociais na defesa de propostas e políticas que visam otimizar a relação entre economia e educação (GOHN, 2002; OLIVEIRA, 2000). Assim, a educação foi considerada como importante meio para o desenvolvimento humano em favor de uma distribuição mais equitativa de oportunidades. A partir dos diagnósticos realizados por diferentes organismos, como, por exemplo, PNUD, CEPAL e BM, os países são impulsionados a repensarem seus sistemas de educação, uma vez que nos discursos desses organismos se afirma que nenhum país atravessa uma transformação estrutural sem elevar os níveis básicos de educação (OLIVEIRA, 2000).

Sob essa ótica, a política educativa passa a ser pensada principalmente por economistas. A relação custo – benefício e a taxa de retorno passam a ser categorias centrais para se pensar a tarefa educativa, os investimentos, os rendimentos e a própria qualidade (TORRES, 1996). As análises, como já assinalamos, sobre política educacional em âmbito regional têm crescido de modo significativo, contudo ainda são incipientes os estudos sobre reformas educacionais e seus impactos na área de educação infantil. Isto vale, particularmente, para o Brasil. De acordo com Rosemberg (2002a, p. 33) “são raras as pesquisas sobre educação infantil no contexto das políticas de desenvolvimento social em perspectiva internacional”. Considerando esses aspectos nos parecem então fundamentais estudos e pesquisas que focalizem essa temática. Essa necessidade é ratificada por Maria Malta Campos (2002) quando observa que a tradição da área, de discutir seus temas de forma totalmente isolada dos demais níveis educacionais, não tem facilitado uma análise mais serena das questões e repercussões da reforma. Seguindo essa perspectiva, no próximo capítulo

buscamos identificar, nos documentos que fundamentam os projetos citados, as orientações para a organização dos serviços e/ou políticas destinadas à educação da infância na América Latina. Para tanto, elegemos como nossos documentos principais aqueles fundadores dos projetos mencionados anteriormente, considerando os organismos a que estão vinculados e o papel que estes organismos desempenham no continente. De forma que buscamos analisar:

- a) as Cúpulas das Américas por considerarmos que são a base de todos os projetos de cúpulas e hemisféricos, nos concentrando ainda no Programa de Educação Interamericano (PEI), que se origina a partir de um Projeto Hemisférico acordado na Cúpula das Américas que ocorre em interdependência com a OEA;
- b) a Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência, fomentada no interior das Cúpulas Iberoamericanas vinculadas a OEI e que serviu de base para a Sessão Especial em Favor da Infância (ONU, 2002);
- c) o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) coordenado pela UNESCO e que possui seus objetivos alinhados tanto com os objetivos do EPT, isto é, um projeto que possui por objetivo implementar e acionar as metas acordadas em Dakar, quanto com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Estas análises foram realizadas considerando o contexto histórico e as circunstâncias de elaboração e divulgação de cada projeto, assim como buscamos analisar os discursos de cada organismo presente nos diferentes documentos para encontrar seus nexos e relações com as políticas públicas adotadas pela maior parte dos países da América Latina.

3 EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE A GARANTIA DO DIREITO E AS ESTRATÉGIAS EMERGENCIAIS

Como procuramos mostrar nos capítulos anteriores, o acirramento das contradições sociais produziu nos últimos anos do Século XX profundas transformações que atingiram, de forma singular, as condições de vida de milhares de pessoas, resultando, ao final da década de 1990, um saldo de mais de um bilhão de pessoas em todo mundo sobrevivendo com menos de um dólar por dia. Na América Latina e Caribe isto correspondeu a 10,3% da população, o que colocou esta região, juntamente com a África Subsaariana, como a mais desigual do mundo, na qual 20% da população mais pobre representavam 3% do consumo nacional e 11% das crianças eram desnutridas⁴³ (UNICEF, 2007). Num processo evidente de simplificação da questão social, observamos um deslocamento do foco da problematização da desigualdade social, passando-se “de uma análise global do sistema (em termos de exploração, repartição, etc.) para um enfoque centrado no segmento mais vulnerável da população, os chamados excluídos” (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1997 apud CAMPOS, M. M., 2003, p. 184).

Esse panorama interferiu significativamente na educação, de forma que a típica organização dos sistemas escolares em torno das demandas apresentadas pelo mercado de trabalho, pelas exigências produtivas e pela lógica da sociedade capitalista começou a ser questionada em sua própria racionalidade (OLIVEIRA, 2005). A clássica idéia de que a educação é uma forma privilegiada de evitar e/ou sair da pobreza, ou ainda uma oportunidade de mobilidade social, passou a ter sua eficácia comprometida na medida em que a confiança no futuro é estremecida (PARADA, 2001, OLIVEIRA, 2005). Contudo, apesar dessa aparente descrença na educação, observamos, paradoxalmente, a emergência de novos discursos, adequando a questão da educação ao novo contexto socioeconômico “apresentando a importância da educação na busca por soluções alternativas à sobrevivência nesta sociedade em que já não há empregos para a maioria” (OLIVEIRA, 2005, p. 757).

Assim, os sistemas escolares passaram a ser reestruturados baseados no pressuposto da educação como útil para o desempenho do mercado, defendendo-se a idéia de que a expansão educacional potencializaria o crescimento econômico (GENTILI, 2002). Esta

⁴³ Dados obtidos no Objetivos de *Desarrollo del Milenio* – Informe de 2007. Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

lógica repercutiu também na regulação⁴⁴ das políticas públicas educativas forjadas na tensão entre as dimensões globais e locais, cujos desdobramentos se fizeram sentir tanto em termos dos currículos escolares como nas formas de organização e gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares. O Banco Mundial se tornou mais presente na área educativa, junto com outros organismos internacionais que “elaboram e divulgam modelos de política educacional, redefinindo prioridades e estratégias à luz dos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para populações pobres” (ROSEMBERG, 2005, p. 32).

A entrada franca dos organismos internacionais nas orientações das políticas educacionais pode ser caracterizada, de acordo com Gentilli (2002), por duas tendências: o instrumentalismo e o condicionamento. De modo especial, organismos de financiamento como Banco Mundial e FMI fundamentam suas orientações subordinando a política social à dinâmica mais ampla da lógica econômica, tendo como objetivo principal apoiar, respaldar e legitimar os programas de ajuste, o que revela o caráter instrumental destas indicações. Ao mesmo tempo, as políticas educacionais são pensadas a partir da lógica custo-benefício, sendo enfatizadas as taxas de retorno dos recursos investidos. O condicionamento se expressa na forma como esses organismos realizam empréstimos e como financiam certos programas setoriais da região.

Dito de outro modo, a educação passa a ser considerada como eixo central e o principal meio para as transformações com vistas à promoção da equidade social, fato que se evidenciou nas inúmeras iniciativas de cooperação internacional observadas desde a década de 1980. Essas ações de cooperação compreenderam tanto suporte técnico como financeiro das chamadas agências internacionais para os diferentes países nos dois hemisférios.

Essa cooperação ganhou maior visibilidade na América Latina e Caribe após a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), conferência esta considerada como marco na formulação de políticas governamentais para educação; é a partir desta que o termo equidade passa a configurar o princípio “orientador das políticas educacionais propostas para os países pobres mais populosos do mundo” (OLIVEIRA, 2000, p. 106). A

⁴⁴ Os novos modos de regulação educacional podem ser observados, conforme pontua Oliveira (2005, p. 768), na “centralidade que os programas de reforma têm atribuído à administração escolar, elegendo a escola como núcleo do planejamento e da gestão; o financiamento *per capita*, presente no ensino fundamental no Brasil (FUNDEF, com a Lei nº 9.424/96) e no Chile, bem como na Argentina; a regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação; a avaliação institucional e de desempenho (tema amplamente debatido hoje no Chile e na Argentina); e outros mecanismos de gestão escolares que insistem na participação da comunidade (sobretudo auxiliando nas questões administrativas); bem como a proliferação de conselhos com funções consultivas”.

partir das indicações de Jomtien, como assinalado anteriormente, o grande investimento dos países signatários da Conferência de Educação para Todos foi na educação básica⁴⁵, considerada uma condição indispensável para o progresso social e pessoal e meio para a equidade social. Embora o foco da Conferência não tenha sido a educação infantil, reservou a esta um papel de destaque na medida em que a consideraram como pré-requisito e condição para o sucesso escolar posterior. O desenvolvimento de competências subjetivas e de disposições comportamentais necessárias à escolarização obrigatória é tratado como o fundamento para que no futuro o indivíduo saiba aproveitar as oportunidades educacionais e sociais futuras, garantindo-se desse modo que a distribuição equitativa destas oportunidades possa ser respeitada:

as pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantis condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica.” (UNESCO, 1990, grifos nossos).

Essa ênfase dada à educação infantil também é observada em outros documentos provenientes de projetos voltados para a educação na América Latina e Caribe. A urgência em conter a crescente pobreza, o enfoque na idéia de assegurar a distribuição equitativa de oportunidades e a lógica custo-benefício, entre outros fatores, suscitou grande interesse pela educação da criança na sua primeira infância, sendo destacada como fundamental e indicado aos países investirem neste segmento educativo (CEPAL, 1995; ONU, 2002; UNICEF, 2006; UNESCO, 2007). Dentro desse processo, economistas realizaram pesquisas evidenciando a importância do investimento na educação infantil, assegurando que este é o investimento social mais rentável para a sociedade (HECKMAN, 2000; HECKMAN e CUNHA, 2005). Exemplo desta perspectiva pode ser observado no Informe de Educação para Todos (2007), no qual se destaca que

[...] de um ponto de vista econômico, os investimentos em programas para a primeira infância são muito rentáveis em capital humano, o qual constitui um poderoso argumento para reclamar uma intervenção dos poderes públicos neste âmbito. Esses programas não são só vantajosos para as crianças e as famílias, mas também contribuem para reduzir a desigualdade social e redundam em benefícios para comunidades e as sociedades em seu conjunto (UNESCO, 2007, p. 116, tradução livre).

⁴⁵ Importante destacar que a Educação Básica foi compreendida diferentemente pelos diversos países; assim, o período que corresponde a esse ciclo não é universal. O Banco Mundial, por exemplo, toma a educação primária ou o correspondente a pelo menos cinco de anos de escolarização como correlato de educação básica.

Esse crescente interesse na educação infantil configurou um quadro, de modo especial, a partir da década de 2000, o que nos instigou a pensar a hipótese de existir uma agenda globalmente estruturada para a educação infantil. Assim, seguindo esta hipótese, o objetivo neste Capítulo é a análise de três projetos em ação no presente momento na América Latina:

- a) o projeto coordenado pela UNESCO – Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe;
- b) as Cúpulas das Américas e em específico o Programa de Educação Interamericano em interdependência com a OEA; e
- c) o Plano de Ação Iberoamericana pela Infância (PAII), sob coordenação da OEI.

Analisaremos os documentos principais de cada projeto em termos metodológicos, seguindo dois planos: a) estrutura que apresentam: origem, signatários e destinatários, contexto de produção; e b) os conteúdos veiculados de objetivos e metas. Abordaremos também alguns documentos secundários ou complementares que nos ajudam a dar maior inteligibilidade às análises. São estes: as Declarações e Planos de Ação das Reuniões de Cúpulas das Américas; as Declarações e Planos de Ação das Cúpulas Iberoamericanas de Chefes de Estado e de Governo dos Países Iberoamericanos; as Declarações das Conferências Iberoamericanas de Educação; as Declarações das Conferências Iberoamericanas de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis pela Infância e Adolescência; os Boletins do Projeto Principal de Educação; as Declarações e Planos de Ação do PROMEDLAC; os Relatórios Anuais do EPT; os Relatórios Anuais sobre a Situação da Infância Mundial; e o Relatório de Acompanhamento do PRELAC.

A partir das dimensões de análise acima especificadas, e de nossa hipótese de uma agenda globalmente estruturada para a educação infantil, pretendemos observar quais são as indicações que cada projeto realiza para esta, procurando verificar os nexos existentes entre as mesmas e qual organismo é protagonista neste processo. Temos como questões orientadoras: a) quais as bases das justificativas para as políticas e programas de educação para infância presente nestes projetos? b) em que medida há uma afirmação do direito à educação infantil ou dos direitos fundamentais da criança? e c) quais os principais caminhos indicados para a efetivação da educação infantil?

As perguntas acima expostas são também base para a organização do Capítulo, de forma que iniciaremos discutindo as diferentes iniciativas: origem, objetivos, metas e

organismo a qual estão filiadas. Entendemos que essa contextualização dos projetos é fundamental para verificarmos qual a concepção de educação infantil que fundamenta essas iniciativas, quais teses em relação a esse nível educativo são defendidas e como a relação entre o Estado e a sociedade, no que concerne à responsabilidade pela educação infantil, é definida. Na sequência, nossos esforços são direcionados para identificar o que confere organicidade entre os distintos projetos, ainda que saibamos que as orientações apresentam distintos graus de desenvolvimento, nos diferentes contextos locais. Neste sentido, focamos nossas análises na concepção de criança, desenvolvimento e educação subjacente a essas iniciativas.

3.1 A Reforma educacional e as bases/origens para uma agenda para a educação infantil

A análise de documentos de política educacional produzidos em diferentes instâncias governamentais, ministérios de educação e organismos internacionais, para citar aqueles que se caracterizam com os “maiores produtores” dos mesmos, tem se mostrado um terreno fértil para compreendermos não apenas as mudanças na/da política, como também os contextos sociais mais amplos que estão em suas origens. De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 429), documentos são relevantes, “tanto porque fornecem pistas sobre o como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades, quanto pelos mecanismos utilizados para sua publicização”. Ainda segundo as autoras, num mesmo tempo podem estar em circulação várias políticas e textos, e a implementação de uma pode inibir ou contrariar outra, estando a política educacional em constata interação com outras políticas. Com o surgimento das novas tecnologias de informação, a circulação de documentos se tornou mais rápida, a disseminação de documentos se tornou massiva, popularizando um conjunto de informações e justificativas legitimadoras das reformas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Nesse contexto também podemos observar os papéis assumidos pelos organismos internacionais, pois, mesmo que estes não sejam estreates na participação da organização das diferentes agendas dos países, nas últimas décadas seus papéis têm sido de uma relevância inédita (ANTUNES, 2005b). A busca por construir um discurso hegemônico da reforma não é um processo que ocorre passivamente. Este processo é sempre mediado por várias lutas, disputas, resistências, acordos, etc. Este terreno de disputas não se restringe somente a

disputas conceituais. Não podemos esquecer que políticas são, ao mesmo tempo, processo e resultados. Além destes fatores, há que se considerar também que todas estas intervenções, tanto em nível técnico (com a produção dos relatórios, estudos, indicadores, propostas, modelos) quanto em nível econômico, são mediadas pela posição dos países na estratégia de poder no sistema mundial e sua capacidade interna de resistir (EVANGELISTA, 2005).

De acordo com Ball (2001), na atualidade, é possível observar um desaparecimento gradual da concepção de políticas específicas do Estado Nacional nos campos econômico, social e educacional, ao mesmo tempo em que todos estes campos são absorvidos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica. Entretanto, para Ball (1998), seria leviano afirmar que existe um único conjunto importante de idéias ou influências subjacente às propostas de reforma; de igual modo, seria inverossímil ignorar os vínculos e a correspondência existente entre os diferentes projetos. Essa questão exige um cuidado grande nas análises empreendidas, implicando numa constante compreensão das políticas, de acordo com Amin (apud BALL, 2001, p. 102), “como produto de um nexo de influências e interdependências que resultam numa ‘interconexão, multiplexidade, e hibridação’, isto é, a combinação de lógicas globais, distantes e locais”.

Ainda de acordo com Ball (2001, p. 102),

a criação das políticas nacionais é inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar.

Para bem compreendermos os documentos que indicam e/ou orientam as reformas educacionais é necessário não perder de vistas os nexos entre global/local, entre homogeneidade e heterogeneidade de práticas sócio-políticas, assim como as apropriações e suas mediações pelas esferas “locais”. Buscamos evidenciar, como Ball, aspectos comuns nos diferentes projetos, tanto no que diz respeito às suas estruturas, quanto às concepções e orientações que veiculam. Nas palavras de Apple (apud BALL, 2001, p. 103), é dar conta do “difícil problema de simultaneamente pensar tanto sobre a especificidade das diferentes práticas, quanto nas formas e unidade articulada que elas constituem”. Muito embora nossas análises enfatizem projetos transnacionais, patrocinados, apoiados e/ou coordenados por organismos como UNESCO, OEA e OEI, não obliteramos o poder dos Estados Nacionais ou minimizamos suas participações nesse processo. Primeiramente compreendemos que os Estados Nacionais são membros, ainda que muitas vezes não hegemônicos, desses organismos

ou organizações e, assim, não apenas agentes a sofrerem influências, mas eles mesmos também produtores de influências. Conforme Ball (2004), os Estados assumem hoje um modo diferente de agir, o que determina uma mudança no seu papel, mudança esta que faz parte de uma transformação mais ampla na arquitetura política.

Para alcançarmos nossos objetivos consideramos importante inicialmente apresentar cada projeto focando sua constituição, ligação com os Organismos Internacionais e as indicações que realizam para a educação infantil⁴⁶.

3.1.1 O Programa Interamericano de Educação (PIE)

Antes de iniciarmos as análises propriamente ditas do Programa Interamericano de Educação (PIE), consideramos ser importante evidenciar as relações existentes entre a OEA, Cúpulas e o desenvolvimento do programa, haja vista, como assinalado, que este programa tem dupla função: fomentar as metas acordadas tanto no Plano Estratégico de Cooperação Solidária (1997 – 2001)⁴⁷ quanto as acordadas na II Cúpula das Américas⁴⁸. Assim, o PIE se encontra na intersecção da OEA com as Cúpulas, sendo elaborado a partir, sobretudo, de determinações provenientes da II Cúpula. Ao se considerar esses aspectos, a presente discussão será organizada em dois momentos: a) a educação e, especificamente, a educação infantil na Cúpula das Américas; e b) a análise propriamente dita do PIE a partir das discussões realizadas.

Como já apresentado no Capítulo 2, as Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo se desdobram em reuniões setoriais, dentre as quais as reuniões ministeriais referentes à educação. Estas são organizadas sob a coordenação do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI), numa periodicidade bianual. Até 2005, quatro reuniões foram realizadas:

⁴⁶ Como alguns documentos analisados estão disponíveis em português, e outros somente conseguimos localizar em espanhol, optamos por definir como língua padrão nesse trabalho o português. Pensamos que a padronização por uma língua apenas facilita a leitura e a compreensão dos processos em análise. Assim, independente de suas línguas de origens, no presente trabalho, os excertos serão apresentados sempre em português.

⁴⁷ Plano Estratégico de Cooperação Solidária, segundo PIE (1998): articula as políticas, os programas e as medidas que se aplicam ao campo da cooperação solidária para o desenvolvimento atuando em três níveis que se reforçam mutuamente:

- a) como foro para o diálogo interamericano sobre o desenvolvimento;
- b) como catalisador e promotor de programas, projetos e outras atividades de cooperação; e
- c) como mecanismo para facilitar o intercâmbio de informação, experiências e conhecimentos.

⁴⁸ Na II Cúpula das Américas, a OEA foi incumbida de diversas ações de apoio às decisões originadas nesta cúpula, de forma que o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI) ficou responsável pela convocação das reuniões ministeriais de Ministros da Educação.

- a) I Reunião dos Ministros da Educação, em 1998, em Brasília/ Brasil;
- b) II Reunião dos Ministros da Educação, em Punta Del Este/Uruguai, em 2001;
- c) III Reunião dos Ministros da Educação, em 2003, na cidade do México; e
- d) IV Reunião dos Ministros da Educação, em Scarborough/Trinidad y Tobago, em 2005.

O grande objetivo das Reuniões Ministeriais é transformar os “mandatos” ou compromissos firmados nas reuniões de Cúpulas e sistematizados nos Planos de Ação de cada Cúpula, em Planos de Ação para cada área específica. É nesse contexto, portanto, que são firmados os Planos de Ação para a Educação para os países membros da OEA.

Ao analisarmos os documentos produzidos por essas Reuniões – Declarações/Planos de Ação das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo e Informes Finais das Reuniões dos Ministros de Educação - podemos observar certas linhas ou temáticas em torno das quais os programas e projetos, cujo foco era a educação, foram organizados. Estas análises tanto nos oportunizam apreender melhor o Programa Interamericano de Educação quanto observar como a educação foi sendo concebida ao longo do processo das Cúpulas.

A educação, enfatizada em todas as Cúpulas, é considerada um fator central para a competitividade dos países no marco da economia global. De acordo com Gentili (2005), a educação, nas Cúpulas, segue mais uma lógica comercial do que social. Contudo, ainda conforme o autor, embora essa lógica tenha se mostrado predominante, tal não significa que a educação tenha recebido o mesmo tratamento em todas as reuniões. Assim, na I Cúpula (1994, Miami), a educação é tratada apenas como uma estratégia para combater a pobreza e a discriminação social; já na II Cúpula (1998), o desenvolvimento econômico é o principal motivo pelo qual se promove a educação como eixo central tanto da Reunião como do Plano de Ação. Deriva desta II Cúpula a indicação para a elaboração dos Projetos Hemisféricos e do Plano Interamericano de Educação, tarefa executada pelos Ministros de Educação da região em reunião própria (I Reunião de Ministros, 1998).

Ainda segundo a análise de Gentilli (2005), na III Cúpula, realizada no Canadá, em 2001, observa-se um tratamento diferenciado para a educação, que agora é tida não mais como prioridade para o combate à pobreza (I Cúpula) ou para o desenvolvimento econômico (II Cúpula), mas, sim, vinculada às questões sociais e políticas (democracia, desigualdade, justiça social, fortalecimento dos sistemas educativos, etc.). O que teria então, provocado essa mudança de foco na III Cúpula? Segundo Gentilli (2005), aspectos conjunturais encontram-se

na base dessa “virada”: forte crítica aos resultados do ajuste neoliberal na América Latina, crítica esta que inclui a atuação dos organismos internacionais na região; revisão, pelos organismos internacionais, de suas estratégias e modos de ação; e grande pressão de organizações sociais, tais como o I Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre, três meses antes.

No entanto, a “virada” mais social da III Cúpula parece que se “dissolve”, pois a IV Cúpula (2004), em conjuntura já diferente, de acentuadas tensões e oposições com relação ao projeto americano de estabelecimento da ALCA, reafirma “sobriamente” os compromissos sociais anteriormente declarados. Todavia, como destaca Gudynas (2004b, apud Gentilli, 2005, p. 19), a Cúpula de Monterrey foi chamada para “dar uma cara mais social ao processo da ALCA”, porém esse propósito não foi atingindo, posto que os Chefes de Estado e de Governo não conseguiram reter na “Declaração de León” este propósito.

Nesse processo podemos indagar: o que de específico à educação infantil foi tratado nessas Cúpulas? As indicações para esse nível educacional, essencialmente, têm se localizado no terreno das políticas compensatórias e intersetoriais, destinadas às “populações mais vulneráveis”. Conforme consta no Plano de Ação da II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (1998, p. 2), “estratégias educativas para primeira infância terão prioridade, por contribuir mais diretamente para os planos de luta contra a pobreza”.

Essa concepção, de fato, apenas ratifica o que já havia sido afirmado no Plano de Ação da I Cúpula, no Eixo “Erradicação da Pobreza e Discriminação”; na iniciativa 17, intitulada “Acesso equitativo aos serviços básicos de saúde”, encontramos que os Chefes de Estado,

reafirmarão o seu compromisso de reduzir a mortalidade infantil em um terço e a mortalidade à metade até o ano 2000 com base nos níveis de 1990.

E ainda:

Endossarão um pacote básico de serviços clínicos preventivos e de saúde pública, compatível com recomendações, da Organização Mundial da Saúde, da Organização Pan-Americana da Saúde e do Banco Mundial e com o Plano de Ação acordado na conferência das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, de 1994. O pacote destinar-se-á a ações sem⁴⁹ saúde infantil, materna e reprodutiva, incluindo atenção pré-natal, natal e pós-natal, informação e serviços de planejamento familiar

⁴⁹ Copiamos a citação conforme consta no texto original, pois entendemos o “equivoco” como lugar privilegiado para analisarmos a relação com a linguagem, a relação entre o real da língua e o real da história. Assim, a língua para significar se inscreve na história, oferecendo terreno próprio ao trabalho do equivoco (DI RENZO, 2005).

e prevenção do HIV/AIDS, bem como imunizações e programas de combate as outras causas principais da mortalidade infantil. Os planos e programas serão desenvolvidos de acordo com um mecanismo a ser decidido por cada país. (Grifos nossos)

Conforme podemos observar, nesse momento o foco na criança é fundamentado na idéia de proteção, isto é, a criança é concebida como “objeto de proteção” e não como “sujeito de direitos” (MUÑOZ, 2006). A questão do direito da educação ficou subsumida nesse momento, se tornando evidente somente na Cúpula seguinte, na qual a educação figura como primeiro eixo no Plano de Ação, e a educação infantil é discutida de forma polarizada, isto é, as indicações são distintas para a educação das crianças menores de 3 anos e para as maiores de 4 anos.

A II Cúpula das Américas, conforme já mencionamos, deu grande destaque a educação definindo, inclusive, os princípios orientadores das políticas educacionais fomentadas por esse organismo, quais sejam a: **equidade, qualidade, pertinência e eficiência.** Nesta Cúpula aparece pela primeira vez menção explícita à educação infantil, tratada como educação pré-escolar. Na Declaração desta Cúpula, os Estados Membros se comprometem a: “facilitar o acesso de todos os habitantes das Américas à educação pré-escolar, primária, secundária e superior, e faremos da aprendizagem um processo permanente” (OEA/DECLARAÇÃO DA II CÚPULA DAS AMÉRICA, 1998 - grifos nossos).

Em seu Plano de Ação, no seu primeiro eixo denominado “Educação: Chave para o progresso”, alerta-se que para atingir os objetivos traçados pela Cúpula, os governos:

Implementarão políticas educativas compensatórias e intersetoriais, conforme necessário, e desenvolverão programas voltados especificamente para grupos em desvantagem nas áreas de educação, analfabetismo funcional e condições sócio-econômicas, com ênfase nas mulheres, nas minorias e nas populações vulneráveis. Os programas intersetoriais de educação, saúde e nutrição, bem como as estratégias educativas para a primeira infância, terão prioridade, por contribuir mais diretamente para os planos de luta contra a pobreza (OEA/PLANO DE AÇÃO – II CÚPULA DAS AMÉRICA, 1998, p. 02 – grifos nossos).

Nesse mesmo Plano, no seu IV eixo: “Erradicação da Pobreza e da Discriminação”, no subtítulo “Fome e Desnutrição”, se afirma que fica sob responsabilidade dos governos darem

a mais alta prioridade à redução da desnutrição infantil, concentrando esforços em programas de saúde, nutrição e educação para a nutrição de crianças, particularmente as menores de três anos, tendo em mente que estas faixas etárias são as mais vulneráveis. Para isso, darão ênfase a uma alimentação adequada e a correção de deficiências nutricionais específicas, em particular com suplementos vitamínicos e de minerais, em combinação com o mais amplo uso de vacinas e

imunizações e o monitoramento durante o crescimento da criança (Ibid, p. 21 – grifos nossos).

Essas indicações trazem implícitas algumas questões históricas na área de educação infantil, quais sejam, a polarização entre educação e assistência e a dicotomização na forma do atendimento: para as crianças menores de 3 anos o mote é a proteção, assistência, e para as maiores a ênfase reside nas estratégias educativas, conforme é afirmado na Declaração. Em síntese temos, num mesmo documento, a educação para a pequena infância a partir de duas perspectivas: a) idéia de escolar – estratégias educativas; e b) idéia de assistencial – educação para nutrição destinada às crianças menores de 3 anos.

Essa divisão, histórica na área de educação infantil, indica como as Cúpulas compreendem a responsabilidade da socialização das crianças: embora afirmem a necessidade de investir na educação infantil, a priorização é o atendimento educativo para as crianças em idades mais próximas da escola. Em outras palavras, parece que a educação infantil não é entendida como um investimento social, no qual toda sociedade tem o compromisso de contribuir (HADDAD, 1997).

Em relação ao Plano Interamericano de Educação (PIE), conforme apresentamos, o mesmo foi elaborado por um grupo de ministros – que se reuniram primeiramente em Washington e, depois, na Cidade do México para preparar a I Reunião de Ministros da Educação – cuja meta era auxiliar na execução das ações acordadas na II Cúpula das Américas. Assim, para cada linha de ação adotada nesta Cúpula deveriam ser desenvolvidos projetos e atividades. O PIE procurou instrumentalizar cinco linhas de ação decorrentes da II Cúpula das Américas para serem desenvolvidas no espaço de três anos, sendo avaliadas anualmente. De forma concomitante à elaboração desses projetos e atividades foi iniciado um processo de “negociação com organismos internacionais para obter sua cooperação técnica e financeira” (PIE, 1998, p. 04 – grifos nossos).

Em seu aspecto estrutural, o documento do PIE é organizado a partir de oito tópicos que compreendem:

- I – Antecedentes;
- II – Estrutura conceitual;
- III – Objetivos;
- IV – Mecanismos para a ação;

V – Linhas de ação;

VI – Ações da secretaria-geral;

VII – Financiamento; e

VIII – Medidas transitórias.

Dentro dessa estrutura, para cada uma das linhas de ação são definidos: a) os objetivos; b) as atividades que devem ser executadas para atingir estes objetivos; e c) o projeto multilateral indicado. Ao total são sete linhas de ação que estão presentes no PIE :

- 1) Políticas compensatórias e intersetoriais para populações vulneráveis;
- 2) Avaliação dos Sistemas de Ensino;
- 3) Valorização, profissionalização e incentivos para professores e administradores da educação;
- 4) Reforço da gestão e administração educativa e de desenvolvimento institucional;
- 5) Fortalecer a formação e a capacitação para o mundo do trabalho;
- 6) Estratégias de educação bilíngüe intercultural para a paz, cidadania e sustentabilidade; e
- 7) Tecnologias da informação e comunicação aplicadas à educação.

Conforme podemos observar, não existe uma linha de ação especificamente voltada para a educação infantil. Mas, isto não significa que este nível educacional não tenha sido contemplado, uma vez que o mesmo integra a primeira linha das Políticas compensatórias e intersetoriais para populações vulneráveis, de forma que nossas análises serão concentradas nessa linha. Tal linha de ação, conforme podemos observar, se articula a partir de dois pólos:

- a) Políticas compensatórias; e
- b) População vulnerável.

Ao contemplar a educação infantil nesse eixo, o PIE acaba por conceber a educação infantil não como um nível educativo, mas sim como uma medida compensatória. E o que isto implica? Conforme fomos discutindo ao longo do trabalho, tomar a educação infantil em seu caráter educativo é compreendê-la na esfera do direito, como um bem público, não como um serviço ou estratégia. E entender a educação como um bem público é entendê-la

como sendo “guiada por uma concepção de igualdade política e de justiça social” (LAVAL, 2004, p. 153). Ao contrário, compreender a educação infantil na lógica compensatória é retirá-la da esfera do direito, uma vez que seu caráter compensatório se realiza duplamente – como prevenção e como compensação. Segundo Santos (1987, p. 52, apud Germano, 1994, p. 92),

por políticas preventivas entende-se o conjunto de medidas governamentais que se, se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdade social; [...] políticas compensatórias são entendidas [como] aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação.

Dentro dessa lógica, as políticas compensatórias são organizadas a partir de ações pontuais de programas focais, o que significa dizer que são restritas, pois, como têm sido apontadas em vários documentos, tais ações devem priorizar as chamadas “populações vulneráveis”. Em consequência, as políticas são concebidas como meio de intervenção social e, desde aí, a educação infantil fica reduzida a uma ajuda aos que necessitam, com potencialidades para evitar eventuais consequências anti-sociais (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002). Inscrito então na lógica da compensação-prevenção, o PIE define como um dos objetivos dessa primeira linha de ação:

Fortalecer os programas destinados à primeira infância e dinamizar a produção de conhecimentos sobre a infância na região, apoiando o esforço de pesquisa educacional baseada nas experiências intersetoriais com populações vulneráveis, e difundir as lições aprendidas (PIE, 1998, p. 05, grifos nossos).

Embora apareça apenas como um objetivo, de fato, na formulação acima, encontramos, entrelaçados, quatro objetivos:

- a) Fortalecer programas destinados à primeira infância;
- b) Dinamizar a produção de conhecimentos sobre a infância na região;
- c) Apoiar pesquisas educacionais baseadas em experiências intersetoriais com populações vulneráveis; e
- d) Difundir as lições aprendidas.

Ao desdobrarmos dessa forma esse objetivo conseguimos visualizar a grande ênfase que o programa confere à pesquisa, isto é, à produção de conhecimento sobre experiências e infância da região. Dessa forma, duas são as considerações pertinentes: primeiro, ainda são reduzidos os dados sobre a realidade da educação infantil na América Latina, o que impulsiona pesquisas para melhor conhecê-la; segundo, a partir de um melhor e maior conhecimento da realidade local as ações podem ser mais assertivas, com maior eficiência e eficácia.

De acordo com Rosemberg (2001a, p. 22), o fomento na área de pesquisas por organismos internacionais não é um fato novo, de modo que são essas instituições que dispõem de melhores orçamentos e meios para realizar pesquisas e estudos, se comparados as instituições nacionais. Assim, acabam por configurar uma “comunidade epistêmica” que tem seu poder apoiado na autoridade técnico-científica:

o grupo dominante possui as informações consideradas pertinentes, o poder de financiamento e os meios para influenciar certas categorias de atores sociais. Dispõe de canais importantes para construir o senso comum e o repertório de argumentos para apoiar decisões políticas. Análises provisórias e questionáveis podem assumir o estatuto de verdade científica apoiando, diretamente, a tomada de decisões políticas.

A produção e difusão de conhecimentos, bem como a divulgação das chamadas “lições aprendidas”, ou “boas práticas”, ou ainda “experiências exitosas”, contribuem para a construção de um novo paradigma baseado no “desenvolvimento humano”, em substituição ao paradigma do “desenvolvimento econômico” (CORAGGIO, 1996a). Ainda segundo este autor, a afirmação desse novo paradigma exigiria uniformização, em nível mundial, de conceitos, informações e políticas.

Em relação ao apoio aos programas destinados à primeira infância, cabe lembrar que programas não são sinônimos de políticas. Desse modo, apoiar programas não pode ser compreendido como apoiar o desenvolvimento de políticas para a educação infantil. Programas possuem ações pontuais, não possuem caráter universal e por vezes são emergenciais na lógica de políticas compensatórias, como discutimos anteriormente.

A partir desses objetivos, o PIE definiu quatro atividades que deveriam ser desenvolvidas. Dentre estas, duas dizem respeito especificamente à educação infantil, quais sejam:

Sistematizar e difundir informação técnica sobre experiências bem-sucedidas de programas compensatórios de educação inicial e básica, executados no âmbito das políticas educacionais dos países, através de estratégias intersetoriais e enfoques multidisciplinares (PIE, 1998, p. 05, grifos nossos).

A difusão de informações técnicas de programas compensatórios, revestidas de caráter científico, acaba por gerar modelos e/ou exemplos a serem seguidos. No caso da educação infantil, as difusões já existentes⁵⁰ dizem respeito, sobretudo, às experiências não formais de atendimento, numa apologia a essas formas de atendimento como se, sob boa

⁵⁰ Exemplo dessa difusão são os documentos: *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de La Primera infancia: Experiencias en América Latina* (UNESCO, 2004); e *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia* (OREALC/UNESCO, 2004).

supervisão, possam ter qualidade adequada. Outra atividade designada para atender ao objetivo citado acima indica:

Respaldar a execução de pesquisas e avaliações sobre inovações pedagógicas que atendam as demandas da primeira infância, educação dos indígenas, educação especial, educação para trabalho e educação da mulher. Proporcionar capacitação para a aplicação de resultados das pesquisas e continuar a apoiar os mecanismos de intercâmbio de informação técnica, entre as quais, a Revista Latino-americana de Inovações Educativas (PIE, 1998, p. 06, grifos nossos).

Essa atividade delimita o público alvo das pesquisas, isto é, as pesquisas que devem ser priorizadas são aquelas que apresentam “inovações pedagógicas” no trabalho voltado para a população considerada “vulnerável”. E novamente se enfatiza o intercâmbio de informações. Cabe lembrar que a ênfase em divulgação e intercâmbio entre os países é uma indicação antiga da UNESCO, já estando presente no relatório conhecido como Relatório Faure (1972), no qual é afirmado que

uma melhor cooperação internacional, um intercâmbio muito mais livre e sistemático de documentação e de experimentações, os permitirá progredir com gastos muito menores e num ritmo muito mais rápido (UNESCO, 1972, p. 27, tradução livre).

A concepção de educação infantil presente no PIE, conforme podemos verificar, segue a lógica apresentada no Plano de Ação da II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (1998), onde se recomenda que os signatários da mesma levem

A cabo políticas educativas compensatórias e intersetoriais, segundo seja necessário e desenvolvam programas de atenção específica aos grupos com atraso em matéria de educação, analfabetismo funcional e condições sócio-econômicas em desvantagem, com ênfase nas mulheres, minorias e populações vulneráveis. Os programas intersetoriais de educação, saúde e nutrição, assim como as estratégias educativas para a primeira infância, terão prioridade, na medida em que contribuam mais diretamente com os planos de luta contra a pobreza. (PLANO DE AÇÃO DA II CÚPULA DE CHEFES DE ESTADOS E GOVERNOS, 1998).

Na III Reunião de Ministros de Educação, realizada em 2003 na cidade do México, a associação entre educação infantil e ações de combate à pobreza nos chamados “grupos vulneráveis” se mantém, como podemos observar nesse extrato do Informe em que os ministros declaram:

Somos conscientes da vital importância da educação inicial de qualidade das crianças como mecanismos para procurar seu desenvolvimento físico, bem estar, desenvolvimento ótimo de sua capacidade intelectual, sua imaginação criativa e sensibilidade ética. Nos grupos populacionais mais necessitados, a educação inicial deve ser complementada com atenção pré-natal, nutrição e saúde para as crianças desde o nascimento. Nesse sentido, reafirmamos nosso compromisso de assegurar oportunidades equitativas, incluindo a população com necessidades educativas especiais, através do apoio contínuo para procurar um ambiente seguro, são e

apropriadamente estruturado (DECLARAÇÃO DA III REUNIÃO DOS MINISTROS DA EDUCAÇÃO, 2003).

Essas indicações, ao serem analisadas conjuntamente, nos parecem primeiramente que enfatizam a educação compensatória numa perspectiva de diagnóstico e correção. No entanto, nos parece também que a lógica de identificar as carências das crianças e, a partir dessa identificação, desenvolver objetivos específicos para compensar essa carência, não é predominante no PIE. Pelo contrário, nas indicações das Cúpulas e do próprio PIE, a lógica destacada é “desenvolvimentista”, de prevenção, ou seja, o foco é desenvolver aprendizagens que estimulem as capacidades emergentes nas crianças. Nisso reside inclusive o destaque para o incentivo à pesquisa e avaliações, bem como a indicação de que os programas para infância, sejam organizados a partir de ações conjuntas, ou seja, políticas intersetoriais; ênfase também observada nas linhas de ação da II Cúpula, em especial, no que se referem às crianças menores de três anos.

O destaque conferindo a divulgação e apoio de programas integrais, em especial voltados para as populações consideradas vulneráveis, ganhou proporções consideráveis nos últimos anos, fundamentando inclusive projetos mundiais, como, por exemplo, a avaliação de comportamento do recém-nascido, organizada por Thomas Berry Brazelton⁵¹, que identificou momentos/períodos no desenvolvimento da criança e da família em que os canais estão mais abertos para o desenvolvimento, sendo esses momentos conhecidos como “janelas de oportunidades”. Seguindo essa lógica, o psiquiatra infantil francês Dr. Hubert Montagner defende que as escolas maternas deveriam permitir às crianças “mostrarem” suas competências e conquistar novas competências no plano da percepção, motor, interação, relacionamento, social, imaginário e cognitivo.

A importância da educação infantil é justificada também pelo retorno monetário futuro, bem como nos impactos positivos na educação posterior, como foi destacado na IV Reunião de Ministros da Educação. Em sua declaração os ministros reconhecem “a necessidade de ampliar a estrutura educativa desde a educação inicial por seu grande impacto positivo na qualidade da educação e na redução da desigualdade” (DECLARAÇÃO DA IV REUNIÃO DOS MINISTROS DA EDUCAÇÃO, 2005, grifos nossos). A questão, no entanto, que merece muita atenção é o fato de que, a exemplo do que é definido no PIE, a educação infantil

⁵¹ Thomas Berry Brazelton é pediatra, professor emérito da Universidade de Harvard e fundador da primeira unidade de desenvolvimento infantil de Harvard. Esteve no Brasil em 2000 por ocasião do “Seminário Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas”, organizado pela extinta Comunidade Solidária.

não é configurada como sendo um direito universal, pelo contrário, a ênfase sempre é no sentido dessa educação ser especialmente importante para meninos e meninas em situação vulnerável. Dito de outro modo, a educação para infância é concebida a partir da lógica do combate à pobreza, sendo ofuscada a defesa da educação infantil como direito público subjetivo e que, assim sendo, deveria fazer parte de uma política universalista e não focal.

Num continente historicamente marcado por políticas clientelistas e em que ainda se confunde política social com assistencialismo, a afirmação de políticas focalizadas é no mínimo perigosa, pois as “desigualdades sociais não podem ser entendidas exclusivamente na perspectiva do direito de receber determinados bens e serviços” (FITOUSSI; ROSANVALLON apud CAMPOS, M. M., 2003, p. 191). Políticas de alívio à pobreza não provocam mudanças estruturais, pelo contrário, acabam atacando o problema pelos seus efeitos e, ao mesmo tempo, realimentam as estruturas que a produzem (FRIGOTTO, 2004, p. 103). Em outras palavras, essas políticas são restritivas e acabam por dificultar a realização de um ideal igualitário e universalista, ficando limitadas a mitigar os impactos da pobreza. Essa lógica parece também estar presente na Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência, a qual será objeto de nossas análises a seguir.

3.1.2 A Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência⁵²

Conforme podemos constatar no Capítulo 2, a educação vem constituindo a agenda nas diferentes Cúpulas e Conferências dos países ibero-americanos, contudo, é somente partir de 2000 que as Cúpulas têm enfatizado a educação da infância, denominada como educação inicial. Este fato teve como ponto inicial a X Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em novembro de 2000, na Cidade do Panamá sob o título “Unidos pela Infância e Adolescência, Base da Justiça e da Equidade no Novo Milênio”. Segundo a Declaração da X Cúpula, os Chefes de Estado e de Governo estão:

Convencidos que para alcançar o desenvolvimento humano sustentável, a consolidação democrática, a equidade e a justiça social, e com base nos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, é de importância estratégica dedicar especial atenção a infância e a adolescência, decidimos, uma vez mais examinar conjuntamente a situação dos meninos, meninas e adolescentes da Iberoamérica com vontade de formular políticas e promover programas e ações que assegurem o respeito de seus direitos, seu bem estar e

⁵² Lembramos que as Cúpulas Iberoamericanas se organizam da seguinte forma: Cúpulas de Chefes de Estados e Governos; Conferências Iberoamericanas de Educação; e Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência. Dentre os organismos/organizações analisados, a OEI é a única que tem um espaço especialmente dedicado aos temas da infância e adolescência.

desenvolvimento integral (OEI. DECLARAÇÃO DO PANAMÁ - X CUPULA DE CHEFES DE ESTADOS E GOVERNOS , 2000d – Grifos nossos, Tradução livre).

Ainda segundo esta declaração, a X Cúpula Iberoamericana reconhece os meninos, as meninas e os adolescentes como sujeitos de direitos, atribuindo aos Estados à direção e normatização na definição e execução de políticas sociais, em benefício deste grupo, com a finalidade de garantir seus direitos. Assim, nas definições de ações para equidade e justiça social propõem e reconhecem:

Realizar esforços para que, o mais tardar até 2015, todos os meninos e meninas de Iberoamérica tenham acesso a uma educação precoce, e a educação primária gratuita e obrigatória, sustentada nos princípios de não discriminação, equidade, pertinência, qualidade e eficácia. Nesse sentido, incentivaremos programas inovadores de incentivo social, como por exemplo, os programas de bolsa-escolar, que permitam as famílias mais necessitadas que todos os seus filhos freqüentem regularmente a escola (Ibid).

[...]importância fundamental dos meninos, meninas e adolescentes como sujeitos de direitos em nossa sociedade e o papel diretor e normativo do Estado no desenvolvimento e execução de políticas sociais em benefício deles e como garantia de seus direitos, e reiteramos nosso compromisso de construir as bases para o desenvolvimento pleno de suas potencialidades e sua integração social, ante as oportunidades e desafios que oferece o mundo globalizado de hoje (Ibid – grifos nossos).

A Declaração ainda ratificou outros movimentos ocorridos em prol da infância e adolescência e encomendou à SECIB (Secretaria de Cooperação Iberoamericana), tendo por base os resultados alcançados nesta Cúpula e os apresentados na II Conferência de Ministros e Ministras e Altos Responsáveis pela Infância e Adolescência, que elaborasse uma Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência (AIIA)⁵³, que deveria considerar as prioridades identificadas e a posição comum das nações Iberoamericanas.

Assim, na XI Cúpula dos Chefes do Estado e Governo, ocorrida em Lima (Peru), em novembro de 2001, sob o título “Unidos para Construir o Amanhã”, foi adotada a Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência (AIIA), desenvolvida posteriormente, na III Conferência Iberoamericana de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis da Infância e da Adolescência (Outubro de 2001), que teve como lema “Desafios para melhorar a qualidade de vida de meninas, meninos e adolescentes Iberoamericanos”.

A Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência está organizada a partir de dezoito metas que devem ser atingidas até 2010. Para cada uma delas foram determinadas ações estratégicas, as quais, segundo a própria Agenda, são possibilidades de

⁵³ A partir deste ponto será utilizada a sigla AIIA para identificar a Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência.

ação e não uma lista excludente ou exclusiva; pelo contrário, recomendam que essas ações estratégicas sejam enriquecidas com as experiências dos países (OEI. DECLARAÇÃO DE LIMA. PLANO DE AÇÃO, 2001c).

De acordo com o firmado na Agenda, a primeira meta é:

Reduzir a pobreza extrema e a pobreza à metade até o ano de 2015.

A ação estratégica indicada para cumprir esta meta é:

Atender com especial interesse aos direitos e necessidades da infância, da adolescência, das mulheres e outros grupos em situação de risco, vulnerabilidade ou desvantagem.

Em sua 3ª meta afirma que se deve:

Priorizar políticas e programas que favoreçam o desenvolvimento integral adequado de todas as meninas e meninos desde a idade precoce (OEI. DECLARAÇÃO DE LIMA. AGENDA IBEROAMERICANA PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA, 2001b);

Dentre as seis ações estratégicas propostas, pela Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência para esta meta, destacamos três:

Desenvolver programas da atenção integral da primeira infância com base comunitária, centrada na menina e no menino, que se dirijam a família e prestem a atenção à igualdade e a equidade.

Potenciar o papel institucional das famílias e fortalecer as comunidades para elaborar, implementar e avaliar políticas e programas que favoreçam o desenvolvimento integral na infância inicial com enfoque evolutivo.

Executar políticas públicas em nível nacional e local que apoiem à mulher e à família na criação de seus filhos.

Como podemos observar nas passagens acima, extraídas da AIIA e da Declaração da X Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, embora se estabeleça como primeira meta a redução da pobreza, nas passagens seguintes não se discrimina que os sujeitos dessas ações devam ser os grupos sociais “mais vulneráveis”, do mesmo modo como não se explicitam indicações para o desenvolvimento de políticas focalizadas. Ao contrário, como podemos verificar na ação prevista para a 1ª Meta da AIIA, sinaliza-se que os Chefes de Estados devam atender “com especial interesse” direitos e necessidades das crianças e, na seqüência, afirma-se “de todas as crianças”. Essas formulações indicam diferenciações com relação ao discurso presente nas Cúpulas da OEA, cuja lógica orienta-se pelo tripé: combate à pobreza – grupos vulneráveis - políticas focais. Aqui, nos documentos da OEI, encontramos

formulações centradas no eixo: redução da pobreza – direitos e necessidades – políticas públicas extensivas a todas as crianças.⁵⁴

Aparentemente, as formulações da AIIA/OEI trazem elementos mais avançados do que aqueles já analisados da OEA, porém um exame mais atento de suas formulações não confirma essa tendência. Ou seja, mesmo que a AIIA apresente alguns avanços em relação ao PIE/OEA, em especial, na sua constante afirmação das crianças como sujeitos de direitos ao longo do documento, as indicações apontam para políticas focais, e, entre essas, de forma premente reduzir a pobreza extrema.

As análises das Conferências Iberoamericanas de Educação que antecederam à formulação da AIIA e lhe deram suporte indicam, como os aspectos acima destacados, são evidentes, ou seja, ao mesmo tempo em que a Agenda é estruturada a partir do reconhecimento dos direitos das crianças, a educação infantil é discutida como estratégia para atingir a equidade, como fator para “compensar desigualdades”, conforme podemos observar na Declaração da IX Conferência Iberoamericana de Educação:

A educação inicial para favorecer um melhor desempenho dos meninos em graus posteriores e como fator de compensação de desigualdades (OEI. DECLARAÇÃO DE HAVANA. IX CONFERÊNCIA DE EDUCAÇÃO, 1999 – Grifos nossos).

Ou ainda como é destacado na X Conferência Iberoamericana de Educação:

Que a educação inicial é um dos fatores estratégicos para garantir a equidade, diminuir os efeitos da pobreza e promover a justiça em prol da consolidação da democracia, o convívio social, assim como o apoio ao desenvolvimento econômico e a competitividade de nossos países (OEI. DECLARAÇÃO DA X CONFERÊNCIA DE EDUCAÇÃO, 2000 - Grifos nossos).

Assim, parece que ao considerarem a educação como estratégia para combater a pobreza e/ou garantir equidade e, dessa forma, quebrar os ciclos de pobreza, existe uma defesa e uma compreensão de que o simples acesso às instituições de educação infantil e à escola garantirá a superação das questões socioeconômicas postas. No entanto, ainda que o acesso à educação seja uma condição necessária, ela não é suficiente para retirar da pobreza os milhões de pessoas que nela vivem. Este fato tem sérias repercussões no reconhecimento e execução dos direitos sociais e, no caso específico da criança, mesmo que nos documentos ela seja sempre referida como “sujeito de direitos” esse reconhecimento não é efetivado, uma vez

⁵⁴ Vale aqui lembrar que a AIIA/OEI, firmada em 2001, tendo como discurso de legitimação a centralidade dos direitos das crianças, o que lhe dá, aparentemente um caráter mais avançado do que o PIE /OEA, ocorre no mesmo ano em que se celebra a III Cúpula de Chefes de Estados e Governos da OEA, em Quebec, Canadá, reunião esta em que ocorre uma “virada” em torno de questões políticas e sociais (cf. GENTILLI, 2005).

que a própria organização dos Estados não é compatível como a aceitação da criança como sujeito e ator econômico com suas próprias necessidades e funções (WINTERBERGER, 2006).

Não é possível considerar que essas indicações, que acabam por ratificar as políticas de combate à pobreza, possam ser consideradas como indicações para a consolidação de políticas sociais. De acordo com ZICCARDI (2001, p. 86):

as políticas sociais são a garantia de que se busca a equidade social e a promoção dos direitos básicos da cidadania. Porém é algo muito diferente de políticas de redução da pobreza, que buscam tirar das condições de miséria aqueles que não alcançaram o piso básico da sobrevivência.⁵⁵

Mesmo não focando somente as crianças pobres, como já destacado, a AIIA não indica como responsabilidade do Estado o atendimento educativo de todas as crianças, relembrando, em suas metas e ações estratégicas, que a idéia fundamental é preparar e/ou educar a família para educar as crianças. Se o acento é colocado no direito das crianças à educação, contudo, transfere-se para a família e a comunidade a responsabilidade de sua execução. Trata-se de oportunizar, incentivar, desenvolver estratégias que capacitem os pais a criarem seus filhos, não de qualquer modo, mas do modo “certo”, isto é, desenvolvendo toda a potencialidade da criança.

Podemos observar duas questões fundamentais nessas orientações, quais sejam: a) a perspectiva de desenvolvimento infantil como seguindo uma linha de desenvolvimento dada *a priori*, o que possibilita pensar a educação da criança com o objetivo de potencializar seu desenvolvimento; e b) a idéia dos pais como primeiros educadores das crianças, e, para tanto, a necessidade de educar esses pais.

Em relação à perspectiva de desenvolvimento adotada, vale destacar que nas discussões presentes nas Conferências Iberoamericanas de Educação, bem como nas concepções veiculadas na *Revista Iberoamericana de Educação*, no que se refere a esta temática, dá-se grande ênfase aos aportes da neuropsicologia como fundamento para a educação das crianças pequenas. Dessa forma, a educação infantil é entendida como uma oportunidade, tendo em vista que os primeiros anos de vida são considerados cruciais para o desenvolvimento posterior. De forma que, na AIIA, uma das constatações é que:

⁵⁵ As políticas sociais começaram a fazer parte das agendas governamentais, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando começa a ser implementado o Estado de Bem Estar Social, modelo de Estado que nunca foi plenamente atingido nos países latino-americanos.

é possível obter avanços muito importantes no combate à pobreza e à pobreza extrema se nós assegurarmos que as crianças tenham o melhor começo possível de vida durante os primeiros anos, que recebam atenção na saúde, estimulação precoce adequada, educação de boa qualidade, e que os adolescentes tenham oportunidades amplas de exercer seus direitos e de se converter em pessoas responsáveis. Em outras palavras, garantindo os direitos humanos desde a primeira infância e criando oportunidades do desenvolvimento integral (OEI. DECLARAÇÃO DE LIMA. AGENDA IBEROAMERICANA PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA, 2001b – grifos nossos)

Essa concepção de desenvolvimento da criança e de sua educação é também ressaltada no documento de referência da X Conferência Iberoamericana de Educação (2000), no qual se afirma que a adequada educação está relacionada com o desenvolvimento cerebral, sendo que somente nos primeiros períodos de vida é possível apreender certas habilidades, que mais tarde se tornam difíceis de serem dominadas. E isto justificaria a necessidade de

oferecer estimulação precoce no lar e ter um diagnóstico precoce dos problemas que podem limitar a aprendizagem (hiperatividade, disfunções, audição ou dano cerebral)” (OEI. DECLARAÇÃO DO PANAMÁ. X CONFERÊNCIA IBEROAMERICANA DE EDUCAÇÃO, 2000a)

Essa perspectiva que ressalta a estimulação de potencialidades e não a compensação de carências fundamenta-se também na compreensão do desenvolvimento infantil como um processo universal, que pode ser potencializado pela oferta adequada e eficiente de estímulos externos; deriva dessa concepção, a necessidade de “educar” os pais para que possam estimular e criar oportunidades de aprendizagens adequadas para seus filhos. Enfim, parte-se do pressuposto de que todas as crianças nascem “potencialmente educáveis”, mas nem sempre seu contexto social favorece esse desenvolvimento, logo, a saída é a “preparação” das famílias para que desde o nascimento possam propiciar às crianças um conjunto de dispositivos e atitudes “que conformam a base que condiciona e torna possível as aprendizagens posteriores” (TEDESCO, 2002, p. 11). Isto é,

na perspectiva da educabilidade, as lógicas socializadoras das famílias devem ser objeto de intervenção atuando-se no sentido de aproximar estas, daquelas inerentes ao “modo escolar de socialização”, por meio de uma “pedagogização das relações sociais de aprendizagem” (THIN, 1998, p. 27 apud CAMPOS e CAMPOS, 2006).

Uma análise da Meta seis da AIIA, além de reafirmar o acima discutido com relação à educação das crianças e de suas famílias, informa-nos também que a perspectiva da estimulação precoce parece se aplicar melhor às crianças menores de três anos, retomando-se, neste documento, a antiga dualidade na educação das crianças pequenas: para crianças menores de 3 anos, a referência são os “serviços sócio-educativos”; já para as crianças

maiores de 3 anos a indicação é “educação”. Ao repor essa dualidade na educação infantil, ratifica-se também a divisão presente nas indicações do Programa Interamericano de Educação – PIE/OEA. Esta divisão também repercutiu na definição das metas da AIIA, posto que para as crianças maiores de três anos se indica “garantir” ao mesmo tempo em que se estipula uma data para se alcançar esses objetivos; contrariamente, quando se trata das crianças com idades inferiores aos três anos de idade, fala-se em “ampliar”, sem indicação de metas de atendimento ou de prazo para isto. Assim, na Meta seis da AIIA, encontramos a indicação para:

Ampliar a cobertura dos serviços socioeducativos para meninos e meninas de 0 a 3 anos com amplo horário e garantir para o ano de 2015 o acesso universal à educação pré-escolar (3 – 6 anos); sustentada nos princípios da não discriminação, da qualidade, da equidade e respeito a multiculturalidade (OEI. DECLARAÇÃO DE LIMA. AGENDA IBEROAMERICANA PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA, 2001b – grifos nossos)

Para além do acima discutido, nessa meta observamos uma tendência a desconsiderar a extensão do direito universal à educação para as crianças menores de três anos. Parece que ainda se pauta na lógica de que a educação para menores de três anos é indicada para os pobres dentre os pobres, desempenhando função de guarda; diferentemente da pré-escola que, em geral, é associada a programas educacionais e destinadas a todos numa associação direta com a escolaridade obrigatória (ROSEMBERG, 1989).

A ênfase na faixa etária de 3 a 6 anos nos parece indicar ainda que, tendo em vista a proximidade da idade escolar, se considera imprescindível um investimento no desenvolvimento da criança com o objetivo de garantir melhor desempenho na escola, posteriormente. Essa atenção diferenciada à educação das crianças pequenas tem sido justificada, ao longo dos anos, pela recorrência à teoria da carência cultural (ainda que esta se apresente, às vezes, de modo “renovado”), cujo pressuposto central é a crença de que as crianças de classes pobres apresentavam várias carências. Atualmente, as justificativas centram-se nos argumentos de aquisição de competências e/ou disposições subjetivas necessárias à socialização escolar futura (CAMPOS e CAMPOS, 2006). Nas últimas décadas, com os estudos da neurociência a idéia de compensação é substituída pela perspectiva “da educação harmonizada com o potencial do cérebro na busca do desenvolvimento humano” (CAMPOS, A. L. 2005, p. 01). Isto é, segundo essa perspectiva, o importante é “investir no desenvolvimento da criança pequena, abrir “janelas de oportunidades” para o indivíduo posteriormente (ROSSETTI-FERREIRA et al, 2002, p. 10).

Mantendo sua ênfase na educação via ambiente familiar, a AIIA focaliza também a necessidade de se pensar na educação das mães, principais agentes nesse processo. Assim, na Declaração da XI Cúpula “Unidos para Construir o amanhã”⁵⁶, os chefes de estados reconhecem:

o valor e a importância da mulher ibero-americana na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural das nossas sociedades, para a qual reiteramos o nosso compromisso de garantir os seus direitos e eliminar os obstáculos que impeçam o seu acesso aos recursos produtivos e a sua participação plena e equitativa na sociedade. Neste sentido, daremos especial atenção à sua participação nos programas de erradicação da pobreza, através da criação de oportunidades de formação profissional, segurança ou seguridade social e acesso ao crédito, entre outros (Grifos nossos).

A indicação da mulher como a pessoa mais adequada para educar/cuidar dos filhos não é uma novidade; pelo contrário, após a Segunda Guerra Mundial foram vários os estudos, no Ocidente, que discutiram as conseqüências do afastamento das crianças de suas mães, desenvolvendo críticas em relação à institucionalização das crianças. Argumentava-se nesses estudos que a institucionalização provocava problemas irreversíveis no desenvolvimento da criança, em especial nas crianças menores de três anos. A defesa da permanência da mulher na vida privada acabou por ratificar a subordinação de gênero, além de dificultar a participação social e política das mulheres. Parece que atualmente vivemos um *revival* dessas premissas, atribuindo-se à mulher não apenas um papel afetivo, mas também a responsabilidade pela diminuição das taxas de desnutrição e mortalidade infantil, além de elevar o aproveitamento escolar de seus filhos. E nesse contexto:

as mulheres com escolaridade incompleta merecem “cursos de mães”, com verbas da educação infantil e não uma formação completa como cidadãs no contexto da educação de jovens e adultos [...] (ROSEMBERG, 2002b, p. 24).

Assim, analisado o conjunto de Documentos produzidos pelas Cúpulas e Reuniões decorrentes no âmbito da OEI, constatamos convergências e divergências com as proposições do PIE/OEA. Conforme mostramos no início desta sessão, os eixos diferem nas justificativas apresentadas – na OEI, a questão do cumprimento do direito à educação figura como o principal argumento a legitimar as proposições apresentadas. A alusão a políticas universalistas e a pouca referência à focalização nos chamados “grupos vulneráveis”,

⁵⁶ Essa declaração, conforme já enunciado, corresponde à XI Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo, que ocorreu em Lima, Peru, por ocasião da qual foi aprovada a Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência.

referência primordial no PIE/OEA, parece constituir-se em divergências. Porém, tanto nos Documentos da OEA como da OEI, encontramos a recorrência ao discurso da justiça social.

A defesa pela educação presente na AIIA, a qual se irmana com a existente no PIE, parece ser organizada a partir da idéia de que a pobreza não resulta da própria sociedade capitalista, mas sim decorre das escolhas pessoais que as pessoas realizam ao longo de sua vida. Ao se partir dessa concepção, as propostas defendidas pelos organismos internacionais apresentam sérias limitações, uma vez que propõem corrigir algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, mas não conseguem romper com a lógica do capital. Em outras palavras, garantir a ampliação e o acesso à educação infantil, como está sugerido na AIIA, é apenas uma forma de “remediar os piores *efeitos* da ordem reprodutiva capitalista estabelecida, mas não conseguem eliminar seus *fundamentos causais* antagônicos e profundamente enraizados” (MÉSZÁROS, 2005, p. 26).

Logo, propostas, como a apresentada na AIIA, não consideram tudo e todos, e quando não existe essa visão de conjunto não podem ser consideradas ações políticas, pois “não há políticas apenas para os pobres, como não há apenas para os ricos” (SANTOS, 2004, p. 67). A atual indicação acaba por naturalizar a pobreza, transformando-a em um acontecimento banal, algo inevitável, ignorando toda a sua produção. Além de que, ao se defender tão premente a necessidade de combater a pobreza, de “aliviá-la”, os organismos internacionais apagam seu próprio protagonismo na produção dessa pobreza que proclamam ser necessário combater. Ou seja, atualmente a pobreza é produzida politicamente pelas empresas e instituições globais com a colaboração dos governos nacionais, de forma que estas

de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial, que em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza (Ibid, p. 73).

A observação realizada por Santos e citada acima nos indica a necessidade de compreender que medidas paliativas não oportunizam modificações verdadeiras, pois as alternativas sugeridas são estruturalmente impossíveis de serem realizadas dentro da estrutura estabelecida de sociedade atual, já que a pobreza é uma conseqüência do próprio capitalismo e,

os defeitos específicos do capitalismo não podem sequer ser observados superficialmente, quanto mais ser realmente resolvidos sem que se faça referência ao *sistema como um todo*, que necessariamente os produz e constantemente os *reproduz* (MÉSZÁROS, 2005, p. 62).

Mesmo resguardando as diferenças entre a AIIA e o PIE, não é possível negar a aproximação dessas propostas quando verificamos também que, subjacente às suas indicações e estratégias, a educação infantil é considerada como um serviço e um meio para se promover equidade social e combater a pobreza; ambas propostas reservam às famílias um papel protagônico, a ponto de indicarem a necessidade de formar as famílias para melhor educar seus filhos.

Em relação ao papel das famílias cabe ainda lembrar que a participação defendida na AIIA não se configura como uma forma democrática de participação. Isto é, parece que as indicações que figuram no documento não se pautam “na idéia da participação como ação coletiva envolvendo profissionais, pais e crianças, a partir de diálogos educativos, da reciprocidade entre família e instituição, na perspectiva da gestão democrática” (ROCHA; CAMPOS; CAMPOS, 2007, p. 09).

Essa orientação não é uma exclusividade da AIIA e do PIE. Conforme podemos observar a seguir, no Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) a educação, sobretudo das crianças nas faixas etárias de zero a três anos, é compreendida como uma tarefa das famílias. Decorrente dessa concepção temos o subfinanciamento para área, a delegação para as famílias dessa tarefa e o não reconhecimento do atendimento às crianças menores de três anos como parte integrante dos serviços educacionais.

Outro aspecto que resulta da orientação para educar as famílias para cuidarem de seus filhos diz respeito à qualidade dos serviços acessados. Isto é, com a falta de investimento estatal se restringe o acesso das crianças às instituições de educação infantil, passando da noção do direito universal para a noção dos “mais necessitados”, ou seja, crianças provenientes de famílias com baixa renda e/ou em situação de “risco social”. Esse deslocamento gera novas divisões, quais sejam, as famílias que podem pagar por serviços particulares escolhem confortavelmente as instituições que irão deixar seus filhos; por outro lado, as famílias que não se enquadram na faixa salarial considerada baixa o suficiente para usufruir das poucas vagas públicas, mas também não possuem rendimentos que oportunizem o pagamento das instituições, encontram severas dificuldades de acesso a um serviço de qualidade. De acordo com a própria UNESCO (2002), as crianças oriundas de famílias pobres tendem a acessar serviços de menor qualidade, em especial nos países que sofrem de níveis elevados de miséria e se caracterizam por precários investimentos públicos nos serviços de atendimento infantil.

Já em 1983, no Terceiro Boletim do Projeto Principal em Educação (PPE), coordenado pela UNESCO, a seguinte orientação é feita:

a articulação pode ser desenvolvida sobre a base de diversos objetivos, entre os quais, pode se mencionar: melhorar o pertinência do sistema escolar na medida que seus programas se adequem de melhor forma as necessidades educativas da população; estender os serviços educativos, especialmente através de programas de educação não-formal que respondem em melhor forma e com uma maior cobertura às necessidades educativas da população mais pobre (UNESCO, 1983, p. 07 – grifos nossos).

Conforme podemos verificar, a indicação para ampliar o atendimento, por meio de atendimento não formal para as crianças, é um indicativo da própria UNESCO, que ironicamente depois avalia que esses são programas que acabam por atender às crianças mais pobres, ao mesmo tempo em que são classificados como os programas com menor nível de qualidade no seu atendimento. Essa aparente contradição ainda se faz presente nas indicações desse órgão na década de 1990 e na década seguinte, por meio de um novo Projeto que, de acordo com o anteriormente apresentado, veio substituir o Projeto Principal em Educação. Este novo projeto, denominado Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), será objeto de nossas análises a seguir.

3.1.3 O Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC)

Em 2001, a UNESCO convocou os Ministros da Educação da América Latina e Caribe para a realização da VII Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação (PROMEDLAC VII), objetivando avaliar as duas décadas de execução do Projeto Principal em Educação (PPE). Nesta reunião, os ministros reconheceram que não conseguiram atingir as metas⁵⁷ do PPE ressaltando a importância fundamental de uma educação com qualidade, meta que ficou negligenciada em relação às demais. Foi ponto comum nas avaliações realizadas sobre o PPE que houve incremento no número de matrículas no ensino fundamental, mas isso não foi acompanhado de qualidade (UNESCO. DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA – PROMEDLAC VII, 2001). Em relação à educação infantil, as análises mostram uma expansão nesse nível, no entanto, esta expansão não é suficiente e se apresenta de forma muito lenta. A tímida expansão da educação infantil é

⁵⁷ Os objetivos do PPE eram em número de três: a) Objetivo relativo a assegurar a escolarização de crianças e jovens em idade escolar e oferecer uma educação básica mínima de 8 a 10 anos; b) Objetivo relativo à eliminação do analfabetismo e à ampliação dos serviços para adultos; e c) Objetivo relativo ao melhoramento da qualidade e da eficiência da educação.

também criticada nas análises realizadas, pois, segundo os ministros, a educação infantil é fundamental por dois motivos: a) a exemplo da educação fundamental, a educação infantil também pode ser uma promotora de igualdade de oportunidades; e b) programas podem ser integrados a outros programas intersetoriais de atenção familiar (UNESCO, 1985; UNESCO, 1987). Assim, em Cochabamba (2001) os ministros destacam que:

o cuidado e o desenvolvimento integral da primeira infância com enfoque centrados fundamentalmente na família e na generalizado do acesso à educação inicial deve ser o pilar fundamental de toda boa educação (UNESCO - DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA - PROMEDLAC VII, 2001).

Na perspectiva, de avaliar duas décadas do PPE, na VII Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação (PROMEDLAC VII, 2001), realizada em Cochabamba, os ministros participantes encomendaram à UNESCO que, juntamente com os ministros da região, organizasse um projeto que incluísse as considerações e recomendações determinadas na citada reunião, bem como desse prosseguimento às metas da Conferência Mundial de Educação Para Todos (EPT). Consta ainda na solicitação que fossem realizadas avaliações periódicas do futuro projeto no período de cada cinco anos. A partir deste pedido um novo projeto regional de educação é desenvolvido pela UNESCO, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), com o objetivo de

estimular mudanças substantivas nas políticas públicas para tornar efetiva a proposta de Educação para Todos (EPT) e atender assim as demandas de desenvolvimento humano da região no Século XXI (UNESCO/PRELAC, 2002a, p. 3).

E tendo como finalidade

promover trocas entre as políticas educativas, a partir da transformação dos paradigmas educativos vigentes para assegurar aprendizagem de qualidade, tendendo ao desenvolvimento humano, para todos ao longo da vida. As políticas educativas irão ter como prioridade fazer efetivo, pra toda população, os direitos a educação e a igualdade de oportunidades, eliminando as barreiras que limitam a plena participação e aprendizagem das pessoas (Ibid, 2002a, p. 8, grifos nossos).

Com essa finalidade, o PRELAC organiza seus focos estratégicos tendo como por base os novos eixos indicados no Documento de Recomendação, organizado no PROMEDLAC VII. Entretanto, em relação à educação infantil, o PRELAC não a enfatiza em nenhum de seus focos estratégicos, se afastando, nesse ponto, do que foi ressaltado na Declaração de Cochabamba (2001):

necessário ampliar os focos de atenção educativa de maneira formal e não-formal para os grupos de população infantil e adulta ainda insuficientemente consideradas nas atuais estratégias nacionais e cuja educação é condição necessária para melhorar

a qualidade e equidade nas aprendizagens ao longo da vida (UNESCO. DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA. PROMEDLAC VII, 2001).

De igual modo, o PRELAC não incorpora, entre seus focos, a recomendação feita no documento de Recomendação de Cochabamba, o qual diz:

incrementar o investimento social na educação e o cuidado e proteção da primeira infância, especialmente da população mais vulnerável. É necessário centrar os esforços para ampliar a oferta educativa para assegurar nos próximos anos a universalização da faixa de idade de 3 a 6 anos e, progressivamente, oferecer serviços para os menores de 3 anos (Ibid).

Mas, curiosamente, no documento de Modelo de Acompanhamento – Apoio, Monitoramento e Avaliação⁵⁸ do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), nas linhas de ação prioritárias, no quarto eixo, foi definido: Universalização da Educação Infantil, apresentando a necessidade de proporcionar aos países alternativas para qualificação e habilitação de especialistas em:

- a) Identificação da população de 0 a 6 anos sem atendimento educacional;
- b) Preparação e implementação de programas educacionais, com enfoque intersetorial e caráter comunitário, que promovam:
 - O importante papel da família na educação das crianças.
 - O atendimento a outras necessidades da família como a alfabetização, a educação quanto a aspectos da saúde e nutrição, bem como o enriquecimento cultural (UNESCO/PRELAC, 2002b).

Nesse documento é ainda destacada a necessidade de implementar e fortalecer a formação e capacitação dos responsáveis pela educação infantil, bem como a formulação e implementação de um sistema de acompanhamento e monitoramento da qualidade dos programas de atendimento à primeira infância. Assim, ainda que seja possível observar que o PRELAC é dirigido, sobretudo, para o ensino fundamental, orientado pelas metas de Dakar, não se pode afirmar que a educação da infância seja ignorada no projeto.

As orientações apresentadas na Declaração de Cochabamba e o Documento de Acompanhamento do PRELAC apresentam convergências com as indicações presentes nos projetos anteriormente analisados (PIE /OEA e AIIA /OEI), no que se refere ao papel das

⁵⁸ O apoio compreende um conjunto de atividades de suporte para implementação do PRELAC nos países. Seu objetivo é assegurar o alcance das metas. O Monitoramento é o processo pelo qual países e organismos internacionais acompanham o desenvolvimento do projeto. E Avaliação é um indicador organizado a partir das informações geradas nos países, referente ao nível alcançado em relação aos focos do PRELAC na região e aos objetivos do Educação Para Todos (EPT).

famílias na educação das crianças pequenas. Essa indicação pode ser observada também na Declaração de Havana,⁵⁹ quando afirma:

o cuidado e o desenvolvimento integral da primeira infância com enfoque centrados fundamentalmente na família e na generalizado do acesso à educação inicial deve ser o pilar fundamental de toda boa educação, por isso se deve aumentar os programas educativos para a atenção à infância de zero a seis anos, com uma participação protagônica da família e com base na comunidade, utilizando as mais melhores experiências da área e ampliar sua cobertura. (UNESCO. DECLARAÇÃO DE HAVANA, 2002 – grifos nossos).

Essa participação protagônica da família implica, por sua vez, na necessidade de educar essa família, questão que em 1985, no 6º boletim do PPE, já era observada, quando se afirmava que no continente Latinoamericano a cobertura para a educação infantil ainda continuava limitada, depois de transcorridos alguns anos, mas já se podiam observar

distintas políticas e experiências a respeito, porém um elemento comum a todos os programas neste campo é a vinculação dos mesmos com os pais de família e da comunidade em geral. Em muita deles se dá atenção especial à preparação dos pais para assumir a educação de seus filhos (UNESCO, 1985, p. 06 – grifos nossos).

Essa concepção é retomada no PRELAC, no qual se afirma que:

é na família que se inicia o processo de educação das pessoas e é onde se estabelecem os primeiros vínculos afetivos e cognitivos. A escola deve contemplar a educação familiar e considerar os pais como os primeiros educadores de seus filhos e estabelecer com eles o diálogo e a cooperação, tendo como objetivo comum o desenvolvimento pleno das crianças e jovens (UNESCO/PRELAC, 2002a).

Desta forma, é afirmado ainda no Documento acima que, na relação entre escola e famílias, “deve se respeitar as diferenças culturais e as necessidades das famílias, o que deve ser o ponto de partida para melhoria da educação de seus filhos”.

Ao observarmos as afirmações acima é possível destacar três aspectos: a) concepção de educação infantil como “atenção” e/ou “cuidado e desenvolvimento” da criança; b) protagonismo das famílias e educação das famílias para os cuidados das crianças, em especial, para a saúde e nutrição; e c) o respeito às diferenças culturais.

Em relação ao primeiro aspecto – concepção de educação infantil como “atenção” e/ou “cuidado e desenvolvimento –, a questão é que esta denominação tanto pode expressar uma ampliação do enfoque do atendimento infantil, que contemplaria, além da educação, a área da saúde e nutrição, quanto pode significar a ratificação de modelos não formais de educação infantil. Segundo Rosemberg (2002a), a expressão Desenvolvimento Infantil é

⁵⁹ Essa declaração resultou da I Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe, em 2002.

sempre utilizada, nos documentos para designar educação infantil nos países subdesenvolvidos. Para os países desenvolvidos a expressão utilizada é Educação Infantil. Esse fato não implica em apenas uma diferenciação de nomes, antes revela a concepção de Educação Infantil subjacente a cada nome; ao mesmo tempo, em países subdesenvolvidos, como o Brasil, a expressão desenvolvimento infantil pode auxiliar para burlar a

regulamentação educacional que preconiza padrões institucionais e profissionais para a EI: formação profissional prévia dos professores, respeito à legislação trabalhista, proporção adulto-criança; instalações e equipamentos. Ao escapar da regulamentação o custo do projeto cai, evidentemente, em detrimento da qualidade (ROSEMBERG, 2002a, p. 47).

De todos os documentos que analisamos (OEA, OEI), é nos documentos do PRELAC que encontramos reafirmado, com mais veemência o “protagonismo das famílias”, tanto como agentes educativos quanto unidade a ser educada. Como agentes educativos, transfere-se a responsabilidade da realização de atividades ou ações junto às crianças que, via de regra, deveria ser desenvolvida em instituições educativas. Como unidades a serem educadas, supõe-se que o provimento de informações acerca de aspectos nutricionais, de saúde e higiene, podem se constituir em poderosos recursos no combate à mortalidade das crianças e ao desenvolvimento de suas potencialidades cognitivas, condições consideradas necessárias ao bom aproveitamento escolar futuro.

Essa indicação: educar os pais, já se faz presente na década de 1980, nos marcos do PPE, que ressaltava, como apresentamos acima, que uma característica comum nos programas destinados à educação da criança na época era a vinculação destes com as famílias e a comunidade, em especial, na educação das famílias.

A educação dos pais também é ressaltada como importante no documento *Síntese Regional de Indicadores da Primeira Infância*, centrado na apresentação de indicadores de qualidade da educação infantil na América Latina, no qual se reforça a “educação da família” como estratégia para provimento não formal da educação infantil. Conforme o Documento:

no marco das políticas existe um reconhecimento universal a respeito dos pais como os principais educadores de seus filhos e que sua participação e formação são essenciais para o adequado desenvolvimento destes e uma melhor relação com eles [filhos] (OREALC/UNESCO, 2004).

Nessa linha de argumentação, o documento supracitado afirma ainda que é fundamental os pais receberem “informação necessária para cuidar de seus filhos e aprenderem as atividades de estimulação adequadas para eles” (Ibid). Em relação ao quarto aspecto – respeito às diferenças culturais – parece que o posicionamento do PRELAC

coaduna-se com a *política da diferença* (LAVALLE, 2003). Ou seja, difunde-se a idéia de que há um excesso de universalismo na cidadania⁶⁰ como categoria sócio-política moderna, colocando no centro do debate a oposição entre universalismo ou igualdade *versus* diferença. Posições dessa natureza divergem da concepção tradicional de cidadania, consolidada durante o processo também de consolidação da idéia de Estado-Nação que, sob um *status* universal, foi “caracterizado desde suas origens por pressupostos normativos que alicerçam simbolicamente o reconhecimento de direitos iguais para os membros da comunidade política em detrimento do direito à diferença” (LAVALLE, 2003, p. 82).

A ênfase dada ao respeito às diferenças culturais, ponto comum nos vários documentos analisados, relativiza as desigualdades sociais, produzindo um esvaziamento no posicionamento político, pois o sentimento enfatizado agora é a tolerância que traz imiscuída a idéia de investimento em projetos individuais e não mais em projetos coletivos. Essa idéia se tornou mais fortalecida com o fim da guerra fria. Com isto, a posição que o sujeito ocupa na esfera social não é mais localizada econômica e historicamente; os sujeitos são apresentados de forma abstrata e “desterritorializados”. Os sujeitos na era globalizada podem contar apenas consigo mesmo e com seus pares locais, restritos.

Outra questão recorrente no PRELAC é a responsabilidade do Estado em relação à educação. De forma enfática o documento fundador deste projeto afirma que a “educação nacional é responsabilidade tanto do sistema educacional quanto da comunidade”. Assim, nas suas linhas de ação prioritárias, o PRELAC afirma na sua quarta linha que é necessário a:

Implementação e fortalecimento da formação e capacitação dos responsáveis pela educação infantil, incluindo:

- a formação inicial e continuada dos educadores e de outras pessoas envolvidas no processo;
- a capacitação sistemática e específica dos dirigentes que atuam nos diversos níveis; dos especialistas de educação em exercício na educação infantil; dos educadores e outros agentes da comunidade, com ênfase nas próprias famílias (grifos nossos).

⁶⁰ Nas últimas décadas do Século XX a discussão referente à cidadania ganhou centralidade alargando inclusive a compreensão dessa categoria para além de seu estatuto jurídico. Essas mudanças que implicam num deslocamento da cidadania para o plano normativo precisam ser compreendidas considerando os fatores: “consolidação do discurso da cidadania como novo terreno de disputa entre a direita e esquerda – obrigação *versus* solidariedade –; a chamada crise da política, a normalização de uma concepção restrita da democracia e, como resposta, a reinvenção de uma chave para reintroduzir no debate a “necessidade” das virtudes cívicas – comprometimento fora dos espaços tradicionais da política –; as conseqüências das últimas décadas de ajustes estruturais na efetivação dos direitos sociais, o que implicou não apenas a emergência de uma linguagem defensiva em fase do retorno dos argumentos acerca da inevitabilidade da exclusão, mas o desenvolvimento de idéias para defender a participação nas sociedades democráticas sob outros termos que não os do Estado de Bem-Estar; e o progressivo abandono de matrizes explicativas nos moldes marxistas” (LAVALLE, 2003, p.85).

Mesmo que as demais iniciativas analisadas considerem a família fundamental no processo de educação das crianças, no PRELAC esta ênfase é mais explícita, em especial, quando se discute a educação infantil sem qualquer referência ao seu provimento pela esfera pública; ou seja, esta não é definida como direito ou como dever do Estado. Ao contrário, a ênfase na família indica também uma transferência de responsabilidades do Estado para as famílias e “comunidades”, deslocando esse nível educativo das políticas universais públicas para o plano das políticas compensatórias e focalizadas.

A focalização de políticas educativas, referenciada sobretudo na concepção de equidade, toma como pressuposto, conforme Cury (2005), a forma clássica de se fazer justiça tratando desigualmente os desiguais. Ainda conforme o autor, “a relação entre direito à igualdade de todos e o direito à equidade, em respeito à diferença, no eixo do dever do Estado e do direito do cidadão não é uma relação simples” (Ibid, p. 16).

Os ditames dos processos de integração econômica internacional observados nas últimas décadas, o acirramento das desigualdades sociais, gerando, entre outros aspectos, o alastramento do desemprego estrutural, “a redefinição do papel do Estado e sua conseqüente retração no plano da intervenção social, adicionada às crescentes limitações fiscais da ação pública, compõe um panorama crivado de restrições não apenas para ampliação da cidadania, senão também para a preservação de sua substância já cristalizada de direitos” (LAVALLE, 2003, p. 81). Este contexto favorece o crescente reconhecimento do direito à diferença, contrastado e diferenciado do conceito de desigualdade, como bem explicita o PRELAC:

A educação deve estar voltada para compensar a desigualdade, mas não a diferença. A igualdade de oportunidades não significa dispensar o mesmo tratamento a todos, mas tratar a cada um de acordo com suas necessidades para favorecer o desenvolvimento máximo de suas potencialidades (UNESCO/PRELAC, 2002a).

De acordo com Kerstenetzky (2003), só seria possível se falar de uma justa distribuição de oportunidades se as escolhas individuais fossem mesmo livres. Para tanto, os sujeitos deveriam ter, além da igualdade no que concerne a seus direitos civis e econômicos, oportunidades iguais nos seus direitos

políticos (de participação do processo de decisão coletiva, cujos resultados afetam suas chances de realização), sociais (por exemplo, acesso à educação e à saúde) e econômicas (renda e riqueza), para a promoção das quais seria necessária uma política explicitamente redistributiva (Ibid, p. 79).

Para dar maior inteligibilidade ao debate entre focalização e universalização, é importante considerar o debate a partir da concepção de justiça⁶¹. A noção de focalização, conforme observamos nos documentos, costuma ser referenciada numa concepção “fina de justiça”. Segundo essa concepção, uma

economia orientada para o mercado seria dotada de propriedades de autocura e, sobretudo, de uma capacidade integradora irresistível pela qual seus benefícios materiais se transmitirão à (quase) totalidade do tecido social (Ibid, p. 82).

Dentro dessa lógica, as políticas sociais são principalmente residuais, tendo ação direta sobre os segmentos que estão fora dos processos integradores, de forma que a focalização se torna um componente da racionalidade do sistema. A grande política seria a econômica, de forma que a política social sofre uma minimização, sendo transformada em um apêndice no processo de eficiência proclamado pelo mercado. O imperativo do mercado, ou seja, da eficiência, acaba por superar o dos direitos (KERSTENETZKY, 2003).

Em 1986, no oitavo boletim do PPE, surgem pela primeira vez as palavras *equidade social*, tratadas como objetivo a ser alcançado pelos governos e razão pela qual é fundamental realizar políticas focais. Nas palavras do documento:

as razões da equidade social tem levado os governos, instituições de bem-estar social e agência internacionais a desenvolver programas de alimentação complementar, atenção materno-infantil, atenção primária em saúde, imunizações, educação nutricional e mais recentemente de desenvolvimento da mulher. Estes programas têm comprovado a necessidade de capacitar seu pessoal e animadores ou extensionistas em técnicas de comunicação e educação para pôr em comum seus objetivos com as necessidades da comunidade (UNESCO, 1986, p. 05 – grifos nossos).

Outro aspecto também presente nas políticas focais é a noção de focalização como uma ação reparatória, que na atualidade é traduzida pelas denominadas políticas afirmativas, as quais visam

corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas. Com isso se pretende equilibrar uma situação em que a balança sempre tendeu a favorecer grupos hegemônicos no acesso aos bens sociais, conjugando assim ao mesmo tempo, por justiça, os princípios de igualdade com o de equidade (CURY, 2005, p. 24).

⁶¹ Em termos gerais, e incorrendo no risco de simplificar, no campo das teorias da justiça há diferentes formas de definição de justiça. Assim, temos a teoria denominada de concepção *fina* de justiça, na qual o Estado tem uma participação ínfima na promoção de justiça social. É ao mercado nesta concepção que é atribuída a função de distribuição de vantagens socioeconômicas, e ao Estado de Direito zelar pela lei e a ordem necessária ao funcionamento econômico. Em contraposição a essa concepção existe a de justiça social, que reconhece o Estado como tendo uma função importante na complementação da *distribuição* de vantagens socioeconômicas. Para uma discussão mais aprofundada, ver Kerstenetzky (2003).

Neste sentido, o documento do PRELAC indica que

para se obter maior equidade é importante focalizar os recursos nas zonas e centros de maiores pobreza ou vulnerabilidade, com o objetivo de baixar os altos índices de repetência e evasão, melhorando, assim, a eficiência interna do sistema (UNESCO/PRELAC, 2002a, p. 24 – grifos nossos).

Assim, a ênfase do PRELAC é para políticas redistributivas compensatórias e não políticas redistributivas estruturais, que implicariam em reformas profundas, como, por exemplo, reforma agrária e reforma tributária. A diferença entre essas concepções reside no fato de que na primeira forma se resguarda o direito universal à vida e na segunda estariam sendo “atendidos a efetivação de outros direitos universais, mais sensíveis às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e econômicos” (KERSTENETZKY, 2003, p. 83).

A problemática da diferença encontra-se também presente no Documento-base do PRELAC quando aborda questões relacionadas ao sucesso ou fracasso dos alunos, apontando-se para a necessidade de propostas pedagógicas diferenciadas compatíveis com as necessidades dos alunos. Neste sentido, a idéia é de que percursos escolares individualizados seriam condição para redução dos altos índices de reprovação e evasão:

com a grande expansão da educação básica verificou-se maior diversidade de alunos que não encontram respostas adequadas a suas necessidades educacionais e características específicas, ficando marginalizados e excluídos de forma mais ou menos explícita das oportunidades educacionais (UNESCO/PRELAC, 2002a, p. 13).

Essa é uma idéia que perpassará todo o documento constituindo-se em um mecanismo de legitimação às proposições apresentadas; se é certo, por um lado, que a ampliação do acesso escolar a grupos sociais historicamente excluídos produz novas demandas sócio-educativas para as escolas, por outro, também sabemos que a segmentação da função educativa da escola, tendo por referência diversidades culturais resultantes muitas vezes de desigualdades sociais, efetivamente não se constitui em medida de democratização da mesma. Contrariamente, tal posicionamento pode facilitar o retorno do discurso meritocrático e a assunção das discussões psiconeurológicas, numa perspectiva de entender as diferenças a partir de suas constituições psicofísicas, como móvel orientador dos currículos escolares.

No âmbito da educação infantil, a idéia da educação das potencialidades das crianças, compreendidas numa perspectiva cognitivista de cunho neurológico, tem reforçado a

idéia de ambientes favoráveis/desfavoráveis às aprendizagens, motivo pelo qual a educação dos pais figura como um dos elementos centrais. Esta também é a base do currículo da fundação *High/Scope*, cujo fundamento para sua ação educativa é a intervenção não apenas junto às crianças, mas também junto às famílias, de modo que estas possam aprender como criar boas oportunidades de desenvolvimento para seus filhos organizando o seu próprio ambiente doméstico, utilizando e/ou produzindo materiais com recursos disponíveis em casa, etc. Enfim, trata-se de moldar as estratégias de socialização familiares, os comportamentos e atitudes dos pais

a partir de preceitos oriundos dos campos da psicologia e da medicina. Ainda que se compreenda que o direito da criança ao desenvolvimento integral é também responsabilidade da família, contudo, como direito implica diretamente também a obrigação do Estado; fato esse negado na própria lógica que orienta programas dessa natureza (CAMPOS e CAMPOS, 2006, p. 08).

3.2 Os nexos de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação Infantil nos três projetos

Após essa análise dos projetos – PIE/OEA, AIIA/OEI e PRELAC/UNESCO, podemos observar que em todos constam indicações para a educação da infância, isto é, indicações para a elaboração de políticas para a área. Outro aspecto sempre presente nos diferentes documentos que fundamentam os projetos é a referência aos grandes eventos políticos voltados especificamente para a infância, como, por exemplo, a Convenção de Direitos das Crianças (ONU, 1989), a Conferência Mundial de educação para Todos (1990) e a Cúpula Mundial em Favor da Infância (ONU, 2000). Do mesmo modo, podemos observar que estes projetos são lançados simultaneamente, na década de 1990, sob a égide “de construir políticas de universalização e equalização de oportunidades educativas de boa qualidade, e por esta via, alavancar a transformação produtiva com equidade dos países da região” (CEPAL, 1995, p. iii).

Ao observarmos os documentos que fundamentam os projetos, como, por exemplo, o relatório produzido pela CEPAL, UNICEF e Secretaria de Cooperação Iberoamericana (SECIB), denominado “*Construir Equidad desde la Infancia y la*

*Adolescencia em Iberoamérica*⁶², estes apontam uma correlação direta entre o nível de escolaridade das mães e o nível de mortalidade e saúde das crianças. Ainda que associem o nível de escolaridade das mulheres com o nível de renda, no documento é ressaltado que

Um fator chave na definição nos padrões alimentares (volume e tipo de dieta, tratamento sanitário dos alimentos, rotação de grupos nutritivos, entre outros) é o ambiente educacional o lugar e, especificamente, a educação da mãe (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001, p. 47).

Mesmo que o foco de nossas análises não sejam as discussões relativas à educação da mulher, consideramos que examinar ponderadamente esta situação nos auxilia na compreensão das concepções subjacentes destas iniciativas supranacionais. De igual modo, nos oportuniza a compreender melhor a cisão entre os serviços voltados para a pequena infância, em especial nos países capitalistas. Ou seja, ao nos debruçarmos sobre os documentos, podemos perceber que, quando discutem a educação da mulher, de modo peculiar os documentos produzidos a partir da década de 1990, a lógica é de uma educação prescritiva, disciplinar, numa relação direta: educação da mulher – melhora nos índices de saúde física e psicológica e da escolaridade das crianças⁶³.

Essa relação tão difundida no Ocidente, em especial no período da guerra fria, e atualmente suavizada pelas discussões relativas aos direitos das mulheres, ainda evidencia que a concepção da educação e o cuidado da criança pequena são aqueles que compreendem estas questões como assuntos privados, cabendo ao Estado a complementação destes serviços, que na maioria das vezes, são de feição compensatória. Neste sentido, observamos que, ao justificar a importância de se investir na educação da infância, os organismos supranacionais ainda relutam em compreender a educação infantil coletiva como um direito das mulheres, homens e crianças. Segundo Haddad (2006) esta dificuldade resulta, sobretudo porque no sistema capitalista a educação coletiva é vista como uma ameaça ao sistema político, posto que o mesmo é fundamentado na primazia da família. De forma diferente do que ocorreu nas sociedades comunistas, nas quais, as instituições eram estratégias para oportunizar a igualdade

⁶² Este relatório resultou de uma avaliação da situação da infância e adolescência na Iberoamérica, sendo solicitado pelos Chefes de Estado e de Governo na X Cúpula Iberoamericana, e serviu como base a definição das metas da Agenda acordada na próxima cúpula.

⁶³ Em 2005, para celebrar o Dia da Saúde, a ênfase foi na saúde das mulheres e das crianças sendo o lema desta celebração: "Cada madre y cada niño contarán". Segundo consta na página do UNICEF que apresenta esta iniciativa, a justificativas para este investimento decorre de: "A importância que a sobrevivência e bem estar das mães e dos meninos e meninas são em si mesmo objetivos muito importantes. Porém, além disto, são fundamentais para alcançar a solução de muitos problemas econômicos, sociais e de desenvolvimento de suas comunidades. A repercussão da morte ou enfermidade de uma mãe e seus filhos vai além da tragédia humana que supõe para sua família. A saúde materno-infantil é um elemento chave para reduzir as desigualdades e a pobreza do mundo" (www.unicef.es/contenidos/289/index.html?idtemplate=1).

de direitos e condições de igualdade na participação da sociedade por homens e mulheres, uma vez que, ao dividir a educação dos filhos com o Estado, a carga de trabalho historicamente destinada à mulher seria reduzida (HADDAD, 2006).

Essas nossas considerações não desejam eclipsar as inquestionáveis conquistas provenientes dos diferentes movimentos nas décadas de 1960 e 1970, de forma destacada o movimento feminista, e as atuais repercussões como, por exemplo, a atual definição de creche e os vários questionamentos sobre a quem deveria ser destinado estes serviços. Mas, como já assinalado, ao discutirmos políticas realizamos estas discussões num campo delimitado por disputas. Disputas políticas, ideológicas e econômicas. E neste processo observamos reorientações, inovações e reedições de concepções, serviços, etc.

Neste sentido, nos parece que, com o processo de globalização e a implementação de políticas de cunho neoliberal, os papéis da família e da mulher, como os primeiros e mais importantes educadores das crianças, são enfatizados. Mesmo nas sociedades comunistas esta questão é percebida, de forma que

a educação infantil deixa de ser considerada como um contexto de socialização extrafamiliar das crianças para a liberação da mulher e a construção de uma sociedade mais igualitária, para ser aclamada como primeira etapa da educação básica e da aprendizagem ao longo da vida (HADDAD, 2006, p. 530).

A educação ao longo da vida, fortemente difundida a partir do Fórum Mundial de Educação para Todos (EPT, 1990), juntamente com conceitos como equidade social, eficácia, eficiência, entre outros, acaba definindo o papel da educação neste novo cenário mundial. Nas indicações provenientes da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da OEA duas linhas de compromisso em relação à educação são evidentes: mercantilização e focalização. Estas orientações, ainda que subliminares, estão presentes também na Agenda Iberoamericana e no PRELAC, de forma que a educação

deixa de ser concebida como direito social e se discute em termos de um bem que se adquire em um mercado regional, relegando aos Estados um papel subsidiário que garante um serviço educativo somente para quem não pode consegui-lo no mercado (GENTILLI, 2005, p. 19).

A concepção da educação como serviço e não como direito, justificaria então a atenção do Estado nas crianças e famílias, em situação mais “vulnerável”, sendo explícita esta opção nas indicações oriundas das Cúpulas promovidas pela OEA, mas também presente na AIIA/OEI, conforme discutido anteriormente. Na AIIA se ressalta que no combate à pobreza e pobreza extrema é muito importante garantir um “melhor começo de vida às crianças” em

seus primeiros anos. Seguindo esta linha, observamos que as justificativas para os investimentos na educação da infância são fortemente condicionados pela perspectiva do desenvolvimento de recursos humanos, tendo em vista a capacidade produtiva futura e a possibilidade de gerar uma distribuição mais eqüitativa.

Essa argumentação se contrapõe a concepção de educação, tanto aquela direcionada para a pequena infância quanto para a mulher, como direito universal e inalienável, tendo como finalidade as pessoas e não sua capacidade produtiva (OLIVEIRA, 2000). Em outras palavras, quando analisamos os documentos, a justificativa apresentada para que os países invistam na educação da infância se pauta, acima de tudo, na perspectiva dessa ser uma boa estratégia para romper com os ciclos de pobreza. Para isso, são referenciados, nestes documentos, os estudos ou pesquisas que procuram comprovar que as crianças que têm acesso à educação inicial possuem melhores rendimentos nos anos subseqüentes de ensino, oportunizando melhores chances de se inserirem no mercado de trabalho, tendo por isso, também, melhores retornos posteriores em termos de renda. Enfim, estabelece-se uma relação direta entre elevação de escolaridade – emprego – renda. São retomados desse modo, os preceitos da Teoria do Capital Humano.⁶⁴

Nos parece que a educação não é compreendida em suas possibilidades democráticas,

não é entendida como a necessidade de fazer as crianças do povo entrarem nas formas simbólicas, no universo dos saberes socialmente construídos e das grandes obras-primas da humanidade. Ela significa que é preciso dotá-las das competências operacionais que correspondem a seu desenvolvimento cognitivo, a suas necessidades particulares, a seus interesses e a seus projetos profissionais e que lhes permitirão tanto se integrar no emprego, quanto responder às “necessidades vitais” (LAVAL, 2003, p. 308).

De igual modo, nos parece que a educação para a pequena infância, em sistemas públicos de ensino, em unidades educativas especificamente voltadas para esse fim, não é entendida como um serviço social e educacional de interesse público. Mesmo que seja possível observar nos documentos que analisamos a presença de discursos e ações que apontam para políticas sociais, em especial a partir da década de 2000, estes posicionamentos

⁶⁴ De acordo com Frigotto (1993, p. 39), “o conceito de capital humano, que constitui o construtor básico da economia da educação, vai encontrar campo próprio para o seu desenvolvimento no bojo das discussões sobre os fatores explicativos do crescimento econômico. A preocupação básica ao nível macroeconômico é, então, a análise dos nexos entre os avanços educacionais e o desenvolvimento econômico de um país. [...] a observação de que o somatório imputado a produtividade do estoque do capital físico e estoque de trabalho da economia, ao longo de determina do tempo, explicava apenas uma parcela do crescimento econômico dessa economia levou a hipótese de que o resíduo não explicado pelo acréscimo do estoque de capital e de trabalho poderia ser atribuído ao investimento nos indivíduos, denominado analogicamente capital humano”.

ficam subsumidos pela ausência de ações efetivas em prol de maior compromisso e responsabilidade dos governantes da região na execução das mesmas. Fundamentados em Gentili (2005), poderíamos afirmar que as linhas anteriores de mercantilização e focalização da educação ainda se sustentam, porém articuladas agora aos discursos da democratização, inclusão e direitos sociais.⁶⁵

As iniciativas supranacionais aqui analisadas reiteram em vários momentos a necessidade de programas intersetoriais, mas não abordam esta proposta como uma meta de “unificação de objetivos e universalização de oferta para todos os grupos etários numa atenção conjunta às necessidades da criança e da família” (HADDAD, 2006, p. 535). Assim, os subsídios públicos são destinados em menor proporção para a educação de crianças menores de três anos, de modo significativo nos países em desenvolvimento, nos quais a responsabilidade pelos primeiros anos da criança está ainda sob responsabilidade das famílias, e de modo particular, das mulheres. Mesmo em alguns países desenvolvidos, como Estados Unidos e Inglaterra, “a educação e guarda das crianças são vistas essencialmente como tarefas de cunho privado, que deverão ser administradas por cada família e não como questões que exijam um sólido compromisso público” (UNESCO/OECD, 2002, p. 129).

Essa tendência acaba por incentivar diversas alternativas não formais de atendimentos⁶⁶, na maioria das vezes, de qualidade questionável. Do mesmo modo, acabam por respaldar os programas direcionados para educar as famílias, em detrimento a investimentos em uma política pública para educação de todas as crianças. Como resultado, o acesso aos serviços públicos em período integral permanece limitado às famílias de baixo nível socioeconômico ou às crianças consideradas “em risco” ou situação vulnerável, como postulam os documentos internacionais.

Assim, essas análises nos indicam que, ainda que os programas e projetos definam objetivos distintos, ênfases diferentes, há aspectos comuns entre eles, ou melhor, existem eixos comuns que sempre são reiterados nos diversos documentos produzidos. De modo mais específico, observamos concepções comuns que acabam por direcionar as propostas e

⁶⁵ Este fato pode ser observado, por exemplo, na III Cúpula das Américas em sua Declaração e linha de ação, bem como, no Informe do EPT 2007, e no Informe Regional de Revisão e Avaliação no Progresso da América Latina e Caribe em Direção a Educação Para Todos no Marco do PRELAC (2007). Estas modificações estão também relacionadas com as mudanças na conjuntura – pressão dos movimentos sociais e ascensão de governos de cunho social-democrático em diversos países da região.

⁶⁶ A OEI apresenta sete modalidades não escolarizadas de educação para pequena infância em ação no Brasil numa perspectiva de cooperação entre os países: Cruzada do Menor, Aldeias Infantis SOS Brasil, Projeto Creche, Fundação Fé e Alegria do Brasil, Programa de Atenção à População Infantil, Programa Nacional de Atenção Integral à Infância e Adolescência (PRONAICA) e Jardins Comunitários.

indicações. Neste sentido poderíamos indagar: então isso confere uma agenda para a educação infantil latinoamericana? Se existe essa agenda, quais são seus eixos centrais?

Conforme fomos discutindo ao longo deste trabalho, nossa hipótese é de uma agenda estruturada para a educação infantil. Tal hipótese foi se evidenciando na medida em que as análises dos documentos nos oportunizava perceber que a educação infantil, ainda que após a década de 1990 adquirisse maior visibilidade, não significou o efetivo reconhecimento da área como sendo direito de todas as crianças. De acordo com nossas análises, e conforme fomos procurando evidenciar no presente trabalho, a educação infantil é configurada como estratégia no combate à pobreza, e concebida como um serviço que deve ser estendido especialmente para as famílias pobres. Neste sentido, observamos de forma sintetizada, nos projetos, como orientações comuns:

- a) a necessidade de desenvolvimento de atendimento integrado à infância, ou seja, a educação infantil deve ser integrada com outras ações (área de saúde, nutrição, prevenção maternal, etc.);
- b) a educação infantil é discutida na lógica das políticas compensatórias, logo as indicações são para programas focais e não para o desenvolvimento de políticas de educação infantil;
- c) a educação das famílias é considerada elemento chave para o bom desenvolvimento da criança, evitando atrasos posteriores. Neste sentido, a educação dos pais se organiza a partir da lógica de “estimulação infantil”, ou seja, os pais devem ser educados para saberem como estimular o desenvolvimento das crianças e dessa forma potencializarem e desenvolverem suas competências;
- d) a indicação para que a ampliação do atendimento seja utilizando formas “alternativas”, isto é, atendimentos não formais.

Enfim, de maneira geral, o que podemos observar é que as propostas para educação da infância não se pautam nos princípios de direito e igualdade. Estes são substituídos pelos princípios da equidade e competitividade. E como já pontuado, a educação, e por extensão a educação para a pequena infância, é inserida numa nova ordem, afastando-se de sua função social emancipatória.

A partir da consideração desses aspectos, no próximo Capítulo iremos analisar as indicações dos projetos e programas na política nacional, considerando, como já ressaltamos, que essas indicações não podem ser vistas como ações especulares, e sim compreendendo que

as políticas são forjadas a partir de um leque mais amplo de interferências, extrapolando muitas vezes as recomendações desses organismos.

4 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E AS RELAÇÕES COM OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

No Capítulo anterior pudemos observar tanto como a educação infantil é compreendida nos diferentes projetos quanto a forma como é justificada a necessidade de se investir nesta etapa educativa. Guardando-se as particularidades que caracterizam cada iniciativa, é possível identificar aspectos comuns em seus pressupostos e metas, de forma que nos parece pertinente a tese de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação Infantil. Seguindo esta perspectiva, temos como objetivo neste Capítulo buscar os nexos entre as orientações emanadas dos organismos internacionais e a política educacional brasileira, especificamente no que se refere à educação infantil. Analisamos tanto as concepções que os sustentam quanto à lógica que subjaz às mesmas. Acreditamos que, ao assim procedermos, seja possível compreender melhor as relações entre a política local em suas relações com os organismos internacionais e os grandes projetos em curso na América Latina, dos quais o Brasil é signatário, atentando-se para as apropriações locais que modelam e reconfiguram essas orientações.

Privilegiaremos em nossa análise a política para a educação infantil elaborada a partir da década de 1990, período este, conforme já o demonstramos, em que a atuação dos organismos e a elaboração de projetos regionais ganham relevância. Contudo, para bem compreendermos concepções e orientações que ainda hoje permanecem como elementos importantes nesse campo, retomaremos alguns aspectos da política para a educação infantil presente em documentos governamentais das décadas de 1970 e 1980, época em que a chamada “educação pré-escolar” era o objeto de significativa expansão.

Para ancorar nossas análises neste Capítulo recorreremos aos seguintes documentos: da década de 1970: *II Plano Setorial para a Educação e Cultura (1975 – 1979)*; *III Plano Setorial para a Educação e Cultura (1980 – 1985)*; *Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-escolar no Brasil (1975)*; e *Programa Nacional de Pré-escolar (1975)*. Na década de 1990, analisamos os seguintes documentos: *Plano Decenal de Educação para Todos (1993)*; *Educação para todos – avaliação da década (1999)*; *Anais do Simpósio Nacional de Educação Infantil (1994)*; *Diagnóstico da Educação Infantil no Brasil (1994)*; *Política Nacional para a Educação Infantil (1994)*; e *as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1999)*. Por fim, analisamos também documentos produzidos a partir de

2000, sendo estes: *Plano Nacional de Educação (2001)*; e *Política Nacional para a Educação Infantil (2006)*. Iniciaremos nossa análise abordando aspectos da política de educação infantil, nas décadas de 1970 e 80. Esperamos, conforme já explicitamos, destacar elementos que nos auxiliem nas análises dos anos posteriores.

4.1 Entre a atenção, o desenvolvimento e a educação

A indicação dos organismos internacionais e o foco dos grandes projetos regionais analisados no Capítulo 3 centram-se, como vimos, no pressuposto de que a educação e, nesse caso, especificamente a educação infantil, é o principal meio para combater a pobreza, associando ainda educação e equidade social, compreendidas como distribuição equitativa de oportunidades educacionais. Indica-se ainda que as ações dos governos, na forma de políticas ou programas devem ter como foco as chamadas “populações ou segmentos sociais vulneráveis”. Nessa dinâmica, à educação infantil é reservado um importante papel, posto ser esta mais propícia às integrações intersetoriais (políticas de saúde e nutrição, especialmente), ou ainda pela compreensão de que as potencialidades educacionais latentes na criança pequena, se adequadamente desenvolvidas, podem constituir-se em pré-requisito para o sucesso escolar futuro. Que nexos podemos encontrar entre essas indicações e aquelas que orientaram as ações do governo brasileiro nos anos de 1970 e 80, “período de ouro” da educação compensatória no Brasil?

Já na década de 1960, o Departamento Nacional da Criança⁶⁷, define ações voltadas para as crianças pré-escolares criando o *Programa de Emergência*. Em documento publicado em 1967, este Departamento enfatiza que “considerando-se o estado de verdadeiro abandono dos pré-escolares e correspondendo ao interesse da UNICEF” (BRASIL, 1967 apud CAMPOS, M.M., 1989, p. 86), seria urgente estabelecer, em título experimental

um tipo de unidade simples, intermediária, em forma de galpão, com móveis reduzidos, 1 cozinha dietética, bancos, esteiras e alguns brinquedos, onde as crianças de poucos recursos ficariam abrigadas durante os impedimentos de sua mãe para o trabalho ou de outras necessidades de ordem material ou mora, recebendo alimentação, imunizações, e que se denominaria Centro de Recreação (Ibid, p. 87).

⁶⁷ O Departamento Nacional da Criança, durante a década de 1960, foi perdendo suas funções gradativamente até ser substituído em 1970 pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil, também vinculada ao Ministério da Saúde.

Esse programa nunca foi implementado, mas podemos observar que suas indicações constarão, mais tarde, dos *II e III Planos Setoriais de Educação e Cultura - PSEC* (1975-1979; 1980-1985, respectivamente)⁶⁸, bem como do Programa Nacional do Pré-escolar.

O *II Plano Setorial de Educação*, elaborado para o período de 1975 – 1979, durante o governo do General Ernesto Geisel⁶⁹, segundo Germano (1994, p. 233), apresenta um descompasso com relação ao *Plano Nacional de Desenvolvimento*, do qual era tributário. De acordo com o autor, enquanto este último “criticava abertamente a chamada ‘teoria do bolo’, tentava politizar as questões sociais [...], o II PSEC continuava a expressar uma visão tecnicista, despolitizante – inspirada na ‘teoria do capital humano’ – e tendo em vista um interlocutor abstrato e indeterminado: o homem brasileiro”.

Com relação à educação infantil, então educação pré-escolar, faz-se no II PSEC uma análise da evolução da oferta de suas vagas, constatando-se que esta tem atingido dois segmentos sociais: a) famílias com elevado nível sócio-cultural conscienciosas da importância da mesma para seus filhos; e b) famílias que necessitam destes serviços, pelas restrições da atenção materna com relação às crianças, em função de suas atividades laborativas. Mencionam que o serviço público é escasso para este último segmento social, o que favoreceria a expansão privada daquele serviço (o contrário do que ocorria na educação primária, fundamentalmente pública).

A intenção proclamada pelo governo com a expansão da oferta da educação pré-escolar era reduzir os prejuízos observados no ensino de 1º grau, decorrentes das elevadas taxas de reprovação e repetência, em especial nas escolas urbanas:

estima-se que, dos 9,7 milhões de crianças entre 0 a 6 anos de idade, nas zonas urbanas, em 1970, cerca de 4,5 milhões viviam em famílias cuja renda mensal não ultrapassava dois salários mínimos. Neste nível ocorrem situações de carência nutricional e de privação cultural que se refletem na aprendizagem dentro e fora da escola (II PSEC).

⁶⁸ Saviani (1999) faz uma exposição histórica sobre a problemática do planejamento educacional no Brasil. Argumenta que a partir de 1964 o “protagonismo” no âmbito do planejamento se transfere dos educadores para os tecnocratas do Estado, expressando também a subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento. Ainda segundo o autor (1996, p. 133), essa tendência se firma na Lei nº 5.692/71, artigo 53, onde se afirma que se estabelecerá responsabilidade para o Governo Federal na elaboração e implementação de planos nacionais de educação, observando-se ainda o parágrafo único deste artigo em que “o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral”.

⁶⁹ O I Plano Setorial de Educação (1972-1974) foi elaborado no governo do General Emilio G. Médici, sendo Jarbas Passarinho o Ministro da Educação; o II Plano Setorial de Educação e Cultura no governo Ernesto Geisel, com Ney Braga no MEC; e o III Plano Setorial de Educação e Cultura (1980-1985) foi elaborado no governo do General João B. de Figueiredo, sendo Ministro de Educação e Cultura Eduardo Portela.

Esse plano pretendia também evitar os processos de redução da oferta de vagas pré-escolares, como uma decorrência dos compromissos de governantes estaduais e municipais com a aplicação da Lei nº 5.692/71, que estendia a escolarização obrigatória para oito anos, pois desde “1972, quando a Lei nº 5.692/71 entrou em vigor, os sistemas de ensino, no afã de oferecer maiores oportunidades educacionais de 1º grau, diminuíram o atendimento pré-escolar. Entre 1972 e 1973, o número de matrículas baixou em 11,73%[...]”.

Nesse contexto, de impactos negativos na escolarização obrigatória, a educação pré-escolar é estabelecida como prioridade no II PSEC, prevendo-se “um processo progressivo para atendimento à população das zonas urbanas marginais, na faixa etária de 4 a 6 anos, de modo a assegurar maior adaptação sócio-pedagógica do educando ao ensino regular.” Indica-se a integração de ações, em especial de saúde e nutrição, recomendando-se ainda “ampliar a rede escolar através de construção ou aproveitamento dos espaços físicos existentes na comunidade, de forma a assegurar uma expansão equilibrada do atendimento neste campo”(Ibid, sem grifos no original). A educação pré-escolar figura ainda como uma das metas do Plano, com especial relevo para atividades de produção de conhecimento – pesquisas, desenvolvimento de materiais e financiamento de experiências inovadoras nesse campo.

Uma das metas do II PSEC era a realização de um diagnóstico sobre a situação do ensino pré-escolar no Brasil, instrumento este que deveria servir de base para a elaboração de um programa nacional de educação destinado à faixa etária dos 0 aos 6 anos. O diagnóstico, o primeiro realizado no Brasil sobre a educação pré-escolar, abrangia desde a estrutura educacional até as dimensões pedagógicas e de capacitação de pessoal. No documento resultado desse trabalho, *Diagnóstico preliminar da educação pré-escolar no Brasil (1975)*, são apresentados indicadores sobre a situação das crianças de 0 – 6 anos no Brasil com destaque especial para os dados relacionados à evasão e repetência do 1º grau (desde a Lei nº 5.692/71 tornado obrigatório). Aspectos demográficos, aliados à crescente urbanização com a formação de cinturões de miséria, concentração de renda e impossibilidade do poder público em atender às demandas sociais destes públicos “desfavorecidos”, são apontados como produtores da situação de fracasso escolar.⁷⁰

⁷⁰ Em 1975, é criado a COEPRE – Coordenação de Educação Pré-escolar, vinculada ao MEC, que incentivava Secretarias Estaduais de Educação a também criarem coordenações semelhantes. É no âmbito dessa Coordenação que são realizados o *Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar no Brasil (1975)* e o *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar (1975)*.

Baseados ainda em estudos, dentre os quais destacam aqueles de Poppovic, os planejadores consideram que a situação de marginalização cultural das famílias está na causa dos déficits observados nessa população: “A marginalização cultural dos pais é um processo que afeta igualmente os filhos. Deficiências de estimulação sensório-motora, afetiva, social e verbal próprias de ambientes de baixo nível socioeconômico influenciam negativamente o desenvolvimento infantil” (II PSEC, 1975, p. 26). A Teoria da Carência Cultural aparece plenamente como mediação para a análise das crianças oriundas das classes subalternas, conforme pode ser observado no extrato abaixo:

Os efeitos prováveis dessa situação sobre a aprendizagem são limitações sobre a capacidade geral de aprender e, especificamente, sobre a capacidade de ler e escrever. Como os adultos que cercam essas crianças possuem vocabulário limitado e um domínio precário da estrutura da língua, elas não têm condições de desenvolver a capacidade de usar adequadamente a linguagem oral como meio de expressão e de instrumento de raciocínio. Tem sido observado, também, que as crianças carentes apresentam problemas de ajustamento psicossocial: instabilidade emocional, inibição, agressividade, baixo nível de auto-estima, medo e desconfiança diante de pessoas estranhas ou de situações novas. Revelam, ainda, pouca espontaneidade para explorar coisas e situações desconhecidas. Perdem, assim, progressivamente, a consciência de suas próprias possibilidades (Ibid, p. 26).

A educação pré-escolar é vista, então, como meio para prevenir o fracasso escolar, produzindo fluxos mais eficientes entre matrículas de entrada e de saída do sistema:

A maioria dos administradores educacionais no Brasil acredita também que para melhorar, significativamente, o fluxo interséries do 1º grau e limitar consideravelmente o abandono escolar é preciso iniciar a educação pré-escolar para as crianças de 4 a 6 anos de ambientes sócio-economicamente carentes e estender progressivamente essa assistência a níveis de idade anteriores aos quatro anos (Ibid, p. 35).

Esse Diagnóstico foi base para o *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar* (1975). Sete princípios são apresentados como orientadores deste Programa: a) a educação pré-escolar não tem caráter preparatório – ou seja, não é treinamento para a escola, antes, visa o desenvolvimento da criança de acordo com sua idade e necessidade; b) tem caráter integrativo – seja no que se refere aos programas intersetoriais (educação, saúde e nutrição), ou, c) é reservada aos sistemas educacionais com a família e a comunidade; d) capacitação de pessoal envolvido no Programa; e) a cultura nacional deve ser referência para as atividades pedagógicas; f) acompanhamento do programa (produtividade do mesmo e correção de desvios); e g) uso de espaços físicos da comunidade com o objetivo de potencializar recursos.

Além do forte caráter compensatório nesse Programa, destacamos dois dos princípios acima referidos pela similitude que apresentam com orientações dos projetos que

analisamos, em especial o PRELAC. São estes: a) a relação da família com a comunidade, e b) a indicação para as parcerias com a comunidade; ambos os princípios tinham como objetivo a produção de programas de baixo custo. Com relação à integração da família e comunidade em programas destinados a esta faixa etária (0-6 anos, com prioridade para 4 – 6 anos), considera-se que, neste período,

a família está mais ligada à criança, sendo portanto, mais facilmente envolvida. E é nessa faixa etária que ela exerce maior influência na formação da personalidade da criança. A utilização dos serviços voluntários da família e da comunidade, ou de estudantes, têm ainda por objetivo despertar a consciência da importância da idade pré-escolar. Como mais uma consequência, esta de ordem econômica, o trabalho voluntário e de estágio levará ao barateamento dos programas (BRASIL. PROGRAMA NACIONAL PARA O PRÉ-ESCOLAR, 1975, grifos nossos).

Já com relação ao aproveitamento dos espaços físico, lemos:

O programa deve utilizar sempre os espaços físicos disponíveis na comunidade, evitando a construção de prédios específicos. Tal medida visa, entre outros objetivos, diminuir de modo significativo as despesas do programa, bem como permitir o mais rápido início de sua implantação. Como espaços físicos disponíveis entende-se: salas, refeitórios, auditórios e/ou pátios cobertos de escolas de 1º grau, em seus horários ociosos; salões paróquias; dependências de clubes ou obras assistenciais; quartéis, ou mesmo praças, praias, ou ruas, desde que ofereçam segurança e localizem-se próximo a prédios dos quais possam ser utilizados no mínimo os banheiros para as crianças. Os recursos financeiros alocados para despesas de capital serão melhor aplicados em adaptação de prédios e ampliação. Algumas construções que se tornem necessárias se caracterizarão pela simplicidade e funcionalidade (Ibid).

Tendo como objetivo atender o maior número possível de crianças carentes, em tempo integral, com recursos restritos, três modalidades de atendimento foram apontadas: a) jardins de infância e escolas maternas já existentes, com períodos de 4 – 8 horas de atendimento diário; b) atendimento em locais não exclusivamente dedicados à educação pré-escolar, nas modalidades informais ou não institucionalizadas; e c) centrada no uso da TV Educativa, caracterizada como enriquecimento das modalidades anteriores. Dentre as estratégias previstas para a consecução dos objetivos encontramos também indicações para a utilização de materiais de baixo custo, oriundos da própria comunidade ou confeccionados com a ajuda das próprias famílias:

Será sempre aproveitado o material existente na comunidade, e aqueles considerados inservíveis pelo comércio e indústria locais, bem como pelas famílias. Assim, tanto os móveis como os brinquedos serão construídos de tábuas, caixotes de madeiras, etc. Para as atividades artísticas criadoras, além dos lápis e tintas indispensáveis, serão aproveitadas caixas de papelão de diversos tamanhos, fios, barbantes, contas, palha, e muitos outros materiais segundo as possibilidades e a criatividade da equipe responsável. Entretanto, alguns brinquedos que levam a criança a formar conceitos matemáticos (tamanho, cor, forma, quantidade, correspondência) devem ser

adquiridos, visto que são indispensáveis ao desenvolvimento do raciocínio infantil (Ibid, p. 26)

Chama também a atenção não apenas a inclusão das tecnologias de comunicação de massa (Televisão e TVE) como modalidade educativa (para as crianças, mas também suas famílias e/ou comunidade), como recurso para a expansão intensiva da educação pré-escolar, mas também a presença de orientações à elaboração de programas educativos e de seu uso como recurso pedagógico:

A televisão pode ser utilizada como um enriquecimento das modalidades anteriores. O seu uso, entretanto, deve obedecer a algumas regras básicas: o programa deve ser produzido por especialistas em TVE com a colaboração e/ou a aprovação do Setor de Educação Pré-Escolar (SEPRE-DEF-MEC); o tempo do programa não deve exceder a 30 minutos; deve ser prevista a recepção organizada, por grupos pequenos de crianças; é indispensável a presença de um adulto treinado, encarregado de dinamizar com o grupo o programa, permitindo a criança concretizar e assimilar o que viu; o programa da TVE representará apenas uma pequena parte do horário, não substituindo mas somando-se ao tempo dedicado às atividades artísticas criadoras, à recreação livre e mesmo à estória contada pelo professor (Ibid, p. 25).⁷¹

O *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar* oferece ainda indicações com relações às zonas de prioridade (indicadas pelas Secretarias Estaduais), critérios para seleção da clientela e ações estratégicas para a implementação de seus objetivos. O caráter de “expansão intensiva” é assim justificado:

Um Programa de Educação Pré-Escolar num país das dimensões do Brasil e para uma demanda potencial de 21 milhões de crianças entre 0 a 6 anos de idade, dos quais cerca de 70% não recebendo os cuidados de nutrição, saúde e educação para um desenvolvimento normal, tem que considerar os seguintes pontos estratégicos: a Formação de Recursos Humanos, a Produção e Obtenção de Material Didático, os

⁷¹ No Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar no Brasil (1975), encontramos as seguintes referências sobre o uso da TVE no trabalho com as crianças: “Só recentemente a TVE começou a ser usada para a educação pré-escolar no Brasil. O primeiro programa foi uma série traduzida com algumas adaptações do Sesame Street (Vila Sésamo). Houve uma segunda série, em grande parte refeita no Brasil, com inovações importantes. Essa segunda série, acompanhada de manuais para professores, está sendo, pioneiramente, empregada em cidades-satélites do Distrito Federal. Está sendo feita, atualmente, a primeira avaliação da experiência. Encontra-se em fase de produção, atualmente, um programa de educação pré-escolar pela TV Globo em convênio com a TVE do MEC para ser lançado, em 1976, em todo o País” (DIAGNÓSTICO, 1975, p. 52). O programa a que se refere a citação é o *Sítio do Pica-pau Amarelo*, conforme referência no mesmo Documento: “Ainda em relação à TVE, foram mantidos contatos com a área privada, visando produzir uma série de aproximadamente 300 programas de educação pré-escolar e escolar, voltados de modo especial para a criança de 6 e 7 anos. A série chama-se ‘O sítio do pica-pau amarelo’ e está baseada nos personagens da literatura infantil do escritor brasileiro Monteiro Lobato. Trata-se de uma co-produção da Rede Globo de Televisão e da Fundação Centro-Brasileira de TV Educativa. O convênio entre as duas empresas dispõe que a TVE terá todos os direitos de reprodução e divulgação da série pelas emissoras de televisão educativa em todo o território nacional. O DEF participará da elaboração do currículo e do acompanhamento pedagógico na fase de realização dos programas. Também detalhará um projeto para garantir a recepção organizada do programa nos Estados. O detalhamento envolve a previsão de locais, pessoal docente, materiais didáticos auxiliares ou de apoio, alimentação às crianças, cuidados sanitários, etc.” (Ibid, p. 41).

Espaços Físicos, a Alimentação e Cuidados de Saúde, o Envolvimento da comunidade, além das Fontes de Recursos Financeiros (Ibid).

O atendimento em massa a baixo custo, marca do atendimento à infância brasileira na época dos governos militares, teve sua expressão máxima no projeto desenvolvido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), denominado Projeto Casulo⁷². De acordo com Kramer (1995), a previsão do Projeto era atender, para o período de 1979-89, “250 mil crianças para 7.458 unidades. Segundo dados de 1978, 150 mil crianças eram atendidas, sendo 65% no interior do país, e 35% nas capitais e periferias urbanas” (p. 76). Embora o Projeto tivesse a denominação de “Creche Casulo”, seu público alvo eram as crianças maiores de 3 anos, e na maioria das instituições o atendimento não era integral. Isto implicou que tivemos no final da década de 1970 um processo de expansão no atendimento, mas não em todas as faixas etárias. De fato, o que poderia ser afirmado é que a expansão não significou democratização, mas apenas “demografização” (VIEIRA, 1987; ROSEMBERG, 2003b).

A lógica da educação compensatória que orientou as ações e programas voltados para o pré-escolar, como já vimos, era regida pela idéia de privação tanto materna quanto cultural a que estavam submetidas às crianças “carentes”; o ponto comum entre os conceitos de privação cultural e privação materna reside no fato de que ambos são definidos em oposição a um modelo padrão e ideal de família, relação mãe-bebê e ambiente cultural, isto é, são forjados em oposição ao modelo clássico ideal de uma família padrão, ocidental, de classe média. (CAMPOS, M. M. e HADDAD, 1992, p. 15).

O ideário da educação compensatória ultrapassou os muros das creches, estendendo-se como representação das “classes carentes” ou “desfavorecidas” para outros níveis educacionais. A idéia da privação materna difunde-se formal e informalmente, tanto pelos meios científicos como informais. De acordo com Haddad (2006), um dos fatores que pode ter contribuído para isso foi, no período da guerra fria, a necessidade de se fortalecer a instituição familiar, base da economia capitalista, fato este que mobilizou o incentivo à produção e difusão de pesquisas que demonstravam os efeitos da privação materna na saúde mental e psicológica da criança. Permanece nesse período a ambigüidade em relação ao papel da educação infantil, qual seja, não é indicada para as crianças que deveriam permanecer em

⁷² De acordo com Rosemberg (2001) o Projeto Casulo teve condições de ser implantado em larga escala porque se coadunava com a política do governo militar, de forma que este projeto possibilitava a adoção de um novo discurso de prevenção; oportunizava a entrada direta e invisível do governo federal em grande número de municípios, garantido assim a manutenção do governo militar; e ainda requeria um pequeno investimento orçamentário, apesar de ser um programa de massa.

seus lares com suas mães, no entanto, tendo em vista as questões sociais, políticas e econômicas, é indicada para as crianças pobres a permanência nas instituições.

Soma-se a esse fator a necessidade de atuar nos bolsões de pobreza, denominados “bolsões de ressentimento” (ROSEMBERG, 2001), considerados focos potenciais de ameaça à segurança nacional, uma vez que seria terreno fértil para o expansionismo do comunismo internacional. Assim, a creche e pré-escola se tornam programas privilegiados que ajudavam a recuperar a criança pobre de seu destino, uma vez que a pobreza era compreendida como resultando de insuficiências dos pobres que estão desintegrados do processo de desenvolvimento, sendo necessário atuar de forma integrada, principalmente junto às crianças (ROSEMBERG, 2001).

Como veremos na seção seguinte, a década de 1980 será marcada por um novo cenário sócio-político, notadamente pela emergência dos movimentos sociais. As lutas pela democratização da sociedade brasileira, os diferentes movimentos que eclodiram e/ou se fortaleceram conduziram tanto a visibilidade de setores sociais até então, de pouca expressão ou inexistentes, quanto a “reivindicações de um conjunto de políticas sociais, articuladas com a inserção dos brasileiros na sociedade como portadores de direitos” (BRITO, 1999, p. 136). De acordo com Azevedo (2004, p. 61),

é importante, também, ter presente como se dá o surgimento de uma política pública para um setor, ou melhor dizendo, como um problema de um setor será reconhecido pelo Estado e, em consequência, será alvo de uma política pública específica. Política esta que surgirá como meio de Estado tentar garantir que o setor se reproduza de forma harmonizada com os interesses que predominam na sociedade.

4.2 Do “favor” ao “direito”: o movimento pela garantia do direito à educação infantil

De acordo Germano (1994), a conjuntura política dos anos de 1980, com o crescimento substancial dos movimentos sociais (greves de trabalhadores e movimentos de periferia), rearticulação dos partidos políticos de oposição, além da crise de 1979 (“choque do petróleo”), intensificou a crise do governo militar que, premido por essa nova conjuntura, passa a adotar novas estratégias com o objetivo de recompor sua hegemonia. Dentre essas novas estratégias, o autor menciona a mudança na forma das políticas sociais, movimento este que já vinha se desenhando desde o II PSEC (1975-1979), com a introdução de planejamento com a participação social, além do discurso e de medidas de redistribuição de renda. Vários programas, de cunho social, foram implantados nessa época, dando materialidade às ações do

governo militar, ao mesmo tempo em que possibilitavam a recomposição de suas alianças com municípios e estados, tendo em vista os processos eleitorais que se avizinhavam.⁷³

Além dos aspectos da conjuntura externa, o autor destaca mudanças no comportamento das agências multilaterais, em especial do Banco Mundial, com o deslocamento do foco de sua intervenção – da área da infra-estrutura para a área social. Essa mudança de foco do Banco Mundial também foi destacada por SOARES (1996, p. 19), que apresenta esse “deslocamento”: de 1956 a 1968, os investimentos foram para a infra-estrutura; a partir de 1968, na “era McNamara”, já em xeque a tese de que o desaparecimento da pobreza seria uma consequência direta do crescimento econômico, inicia-se uma “preocupação específica com a pobreza e que motivou também uma nova distribuição setorial dos empréstimos com a crescente ênfase na agricultura”.⁷⁴

Dentre esses movimentos sociais merece destaque, pelo foco de nosso estudo, aquele relacionado à luta por creches, surgido nos grandes centros urbanos e com forte filiação aos movimentos feministas. Estes movimentos ocorriam no rastro de movimentos mais amplos pela democratização da educação; de acordo com Oliveira (1999, p. 73), educação, reconhecida na Lei nº 5.692/71 como um investimento produtivo, e apontado nos estudos organizados por organismos internacionais, dentre estes a UNESCO, como imprescindível para o desenvolvimento do país, do “ponto de vista social era reclamada como possibilidade de acesso das classes populares a melhores condições de vida e trabalho”. Entre as reivindicações se encontrava a ampliação do direito à educação, ainda limitado nesta época aos oito anos de escolaridade pública e gratuita.

Observava-se uma crescente e significativa produção acadêmica no campo da educação, coetânea a esses movimentos reivindicatórios, o que incluía aquela sobre a educação infantil, de teor mais social, mais político. Essa produção centrava fortes críticas aos programas emergenciais e à lógica de ampliação do atendimento a baixo custo. Denunciava também a dupla exploração desses programas: por um lado a exploração do trabalho feminino, sua posição não profissional e suas condições inadequadas de trabalho; por outro, as

⁷³ Dentre os programas sociais desenvolvidos nessa época, mencionados pelo autor, destacamos: Programa Nacional dos Centros Sociais Urbanos (1975), Programa de Nutrição e Saúde (1975), Programas de Bem Estar do Menor (1977), Programa de Alimentação Materno-infantil (1977), Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano – PRODASEC e do Meio Rural – PRONASEC (1980).

⁷⁴ De acordo com Soares (1996, p. 19) “se no decênio 58-68, 70% dos empréstimos destinaram-se à infra-estrutura, no decênio seguinte esse percentual caiu para cerca de 37%, a agricultura passou para 27%, a indústria, para 18%, e os setores sociais, para 12,8%”.

pesquisas revelavam que esses programas são falácias, uma vez que, na idéia de dividir com a comunidade, as famílias mais pobres acabam pagando mais pelos atendimentos.

Esse novo contexto social, político e econômico também é analisado por Germano (1994) e considerado como o “motor” para as mudanças, em uma direção mais “social” que marcará o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985), o último do governo militar. De fato, quando analisamos o III PSEC, observamos que o discurso da educação compensatória, fortemente presente no II PSEC e nos documentos voltados para a educação pré-escolar destes derivados (Diagnóstico Preliminar e o Programa Nacional do Pré-Escolar), encontra-se “deslocado”, verificando-se a emergência da adoção do termo “educação básica”, abrangendo neste a pré-escola e o ensino de 1º grau. Neste sentido, encontramos também a afirmação da educação básica como direito social, sendo dever do Estado o seu provimento:

Assumindo-se que a educação básica seja direito fundamental e que, por isto mesmo, não pode estar à mercê do poder aquisitivo da família, é dever do Estado oferecê-la a todos, em igualdade de condições e com padrão qualitativo defensável. Dentro de uma visão descentralizada de condução da política setorial, a aplicação e a captação de recursos deverão ser feitas, em certos casos, através das bases. Esta meta deve ser objeto de estudo acurado, de modo a se obter satisfatório subsídio entre as bases e os órgãos centrais (III PSEC, p. 20).

O “formato” assumido pela educação pré-escolar no Brasil, marcadamente pela opção política dos governos militares de promover uma expansão intensiva a baixo custo, mantém-se no III PSEC (1980-1985), embora agora o discurso apresente-se mais “engajado” socialmente. O discurso da carência cultural das “populações desfavorecidas” aparece relativizado pelas condições necessárias que o sistema educacional deve oferecer para que o êxito educacional possa ocorrer; já não se fala das “carências” culturais, afetivas e cognitivas da população pobre, mas sim de suas potencialidades; já não se fala mais apenas em carências nutricionais e de saúde, a estas são acrescentados, emprego e renda; à expansão com baixo custo acrescenta-se a questão da melhoria da qualidade:

Questões relevantes da educação, muitas vezes, encontram tratamento mais eficaz fora do próprio sistema educacional, a saber, no problema da pobreza, entendida, aqui, em sua dimensão econômica e política. Por exemplo, o aproveitamento escolar depende tanto das condições da clientela em termos de renda, nutrição, saúde, higiene, saneamento quanto das qualidades pedagógicas do sistema de ensino-aprendizagem, particularmente na infância. Dada a dimensão da pobreza no País, a questão educacional é por ela profundamente condicionada. Em vista desta realidade, toma-se necessário o desenvolvimento de uma política social envolvendo um esforço integrado das áreas sociais e econômicas para a superação das desigualdades sociais (Ibid, p. 15).

Dito de outro modo, a problemática educacional encontra-se redefinida, observando-se uma clara politização das questões educacionais:

A educação, considerada na ótica da política social, compromete-se a colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferencialmente para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes. Educação é direito fundamental e basicamente mobilizadora, encontrando, especialmente, na sua dimensão cultural, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania (Ibid, p. 16).

No caso da educação pré-escolar, seu papel é acentuado não mais como meio para suprir carências nutricionais ou psico-afetivas das crianças “desfavorecidas socialmente” ou como medida para potencializar o sucesso escolar futuro e melhorar o fluxo do sistema educacional, mas também como meio para equalizar as diferenças sociais:

Tendo em vista que nos primeiros anos da infância se decidem, em grande parte, as potencialidades da personalidade humana, o impacto sobre a criança, a partir dos 7 anos de idade, pode estar já totalmente comprometido com um passado de desnutrição e de pobreza. Acresce, ainda, o fato de que o acesso ao pré-escolar, concentrado nas famílias ricas, acentua ainda mais a distância para com o aproveitamento escolar de crianças pobres”(Ibid, p. 17 – grifos nossos).

Analisando essa politização das questões educacionais, Germano (1994, p. 233) assinala que coetâneas a esse processo, as políticas sociais passaram a se revestir, “cada vez mais, de uma conotação ideológica que as identifica diretamente como uma ação destinada aos ‘carentes’. [...]. Trata-se de uma busca de legitimidade e dá conta, ao mesmo tempo, em que o Regime desde o II PND (Governo de Geisel), mas, sobretudo, no III PND (Governo Figueiredo), tem em vista um interlocutor: as classes subalternas [...]”.

Podemos verificar esse caráter ideológico na medida em que o III PSEC não propõe alterações diferenciadas daquelas do II PSEC no encaminhamento das questões da educação pré-escolar. Muito embora esta seja eleita como a 2ª linha prioritária no Plano, mantém, em linhas gerais a mesma orientação de expansão verificada anteriormente, consolidada por sua vez, no *Programa Nacional do Pré-Escolar*, implantado em 1981. Conforme podemos verificar, o III PSEC mantém como prioridade a educação das crianças das periferias urbanas, sendo indicadas as seguintes ações para sua implementação:

- participação da comunidade no processo educativo e na administração do sistema;
- adequação dos serviços educacionais à realidade sócio-cultural;

- concepção da escola como centro de irradiação comunitária, pela sua utilização alternativa em tempo integral, e como recurso às práticas educativas não-convencionais;
- criatividade e flexibilidade no enfoque e na condução de currículos, bem como na organização do sistema;
- integração das ações educativas com as ações conexas sociais e econômicas, principalmente na esfera do trabalho, da saúde e nutrição e das potencialidades econômicas de cada localidade.

Também não encontramos novidades no que se refere à infra-estrutura – equipamentos, materiais e pessoas para sua execução; o receituário permanece o mesmo:

Colocam-se, como estratégias fundamentais, a integração dos esforços sociais, econômicos e políticos; a dinamização de formas não convencionais de atendimento ao pré-escolar, mediante o envolvimento da comunidade e da família e o aproveitamento de espaços disponíveis; a utilização de novas tecnologias; e a criação de novos incentivos fiscais específicos para financiamento dos programas na área da educação pré-escolar. Paralelamente, destacam-se a preparação de recursos humanos e a produção de pesquisas e de modelos de ação com a participação das universidades. Inclui-se ainda o atendimento na área da educação especial e maior abrangência da assistência nutricional e sanitária (grifos nossos).

A inclusão do pré-escolar como 2ª linha prioritária no III PSEC (a primeira era a “educação no meio rural”), o que inclui a sua inserção no conceito de educação básica, segundo Rosemberg (1992, p. 27), teve repercussão ambígua posto que não rompeu com os modelos anteriores (expansão a baixo custo); ao contrário, a entrada do MOBREAL nesse nível educacional concretizou, na prática, a ampliação da expansão via modelos não formais de atendimento à criança. Além desse aspecto, ainda segundo a autora, o princípio que deveria dar maior legitimidade à educação pré-escolar – sua inclusão como nível da educação básica – não aconteceu, sendo esta engolfada pelo ensino de 1º grau, ficando inclusive ausente nas definições de financiamentos.

Ou seja, mesmo que o MEC procurasse superar a concepção compensatória, como postulou no *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar* (1981), o modelo de expansão adotado com a inclusão da educação pré-escolar no âmbito do MOBREAL segue a lógica da década anterior, isto é, a idéia de menor custo e maior atendimento. De acordo com Souza e Kramer (1991, p. 68), embora o MEC tivesse criado a COEPRE – Coordenação de Educação Pré-Escolar, já em 1975, com a função precípua de coordenar e estimular a expansão da educação pré-escolar, esta só ocorre mesmo com a atuação do MOBREAL, de larga inserção nos municípios e Secretarias de Educação:

em termos de ações concretas, o MEC/COEPRE não implementou nenhum programa de educação pré-escolar nos moldes da educação compensatória. Esta

visão foi transferida para cá, de outros países, pelo discurso que influenciou o ideário de professores não só da pré-escola como do 1º grau.

Rosemberg (1992) também assinala que foi apenas depois da entrada do MOBRAL que o MEC conseguiu implantar, de fato, um programa nacional de educação pré-escolar. Isto porque com os recursos orçamentários e técnicos, provenientes das Fundações MOBRAL e Educar por meio de convênios, tiveram grande impacto na extensão de vagas. Ainda de acordo com Rosemberg (1992) a participação do MOBRAL no *Programa Nacional de Educação Pré-escolar* (1981) é providencial por dois aspectos: a) é uma forma de reconversão do órgão (PAIVA, 1988 apud ROSEMBERG, 1992); e b) é uma estratégia para penetração do modelo informal em nível local, pois o MOBRAL já dispunha de técnicos familiarizados com o trabalho comunitário. Além desses aspectos, vale lembrar que o ano de implantação do *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar*, 1981, era ano pré-eleitoral e, após as derrotas de 1966 e 1978, o regime militar precisava recompôr suas bases de apoio.

O MOBRAL atendia essa necessidade na medida em que implicava em convênios com Secretarias estaduais e, em especial, municipais; Germano (1994) lembra que uma das principais estratégias do Governo Geisel foi a municipalização, iniciada já em 1975, mas apenas agora recebia maior impulso. Ainda de acordo com o autor, tal estratégia foi significativa, pois combinava “uma justificativa ‘participacionista’ e ‘democratizante’ como uma prática de transferir aos municípios os encargos, cada vez maiores, com o ensino de 1º grau, como, aliás, previa a Lei nº 5.692/71” (GERMANO, 194, p. 239). Passadas as eleições, as prioridades do pré-escolar foram revistas e o programa deixou de crescer conforme o projetado, embora ainda tenha continuado nos anos subseqüentes.⁷⁵

Assim, ao mesmo tempo em que observamos alguns avanços no reconhecimento da necessidade de ampliação da educação infantil, por outro não podemos falar em rupturas com modelos e concepções anteriores. Isto fica mais evidente quando analisamos o *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar* (1981),⁷⁶ que é definido como resultado de uma decisão política do Ministério da Educação e Cultura em desenvolver a educação pré-escolar

⁷⁵ Em 1981, o MOBRAL era responsável por 19% das vagas públicas, em 1982 esse número era de 43% e em 1983 era responsável por 49%, ou seja, quase que a metade das vagas de pré-escola pública no Brasil em 1984 estava sob responsabilidade do MOBRAL (ROSEMBERG, 1992). O MOBRAL deixou a coordenação das ações pré-escolares em 1986, quando a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus – SEPS do MEC assume, por intermédio das Delegacias do MEC, essa função (CAMPOS, M., 1989).

⁷⁶ Relembramos que em 1975, no âmbito do II PSEC, foi elaborado o documento *Educação Pré-Escolar: uma nova perspectiva nacional*.

estabelecendo diretrizes, prioridades e estratégias para o desenvolvimento do mencionado programa. Neste sentido, a educação pré-escolar é considerada como:

a primeira fase da educação, pois, estabelece a base de todo o processo educativo, que consiste em a pessoa fazer-se progressiva e permanentemente conquistando-se a si mesma, integrando-se ao grupo social, delineando o seu presente e criando seu futuro (BRASIL, 1981, p 05).

A decisão do MEC (1981) em desenvolver um Programa Nacional de Educação Pré-Escolar foi justificada a partir da constatação: a) da importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento do indivíduo; b) das precárias condições de vida e desenvolvimento da maior parte da população infantil brasileira; c) das conseqüências negativas dessas privações sobre a vida e desenvolvimento das crianças; e d) da possibilidade real de diminuir os efeitos dos problemas que afetam as crianças em idade pré-escolar.

O *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar* era estruturado, então, a partir de duas estratégias: a) Convênios entre secretarias estaduais de educação e o MEC/COEPRE, com a finalidade de expandir a educação da pré-escola a partir da lógica do baixo custo e, para tanto, essa expansão deveria ser feita utilizando-se de espaços ociosos e de trabalho voluntário; e b) integração do MOBREAL, com a realização de atendimentos ao pré-escolar em unidades próprias e/ou convênios com as Secretarias de Educação (SOUZA e KRAMER, 1991).

De acordo com o Programa, a prioridade atribuída à educação pré-escolar decorria de dois problemas inadiáveis:

um imperativo de correção de falhas na educação brasileira, iniciando-se na sua verdadeira base (BRASIL. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, 1981, p. 06).

E a necessidade da

introdução de uma perspectiva nova e desafiadora a essa mesma educação: a de assegurar não apenas a oportunidade de acesso à educação, mas de êxito no esforço realizado pelas crianças e jovens. Confere-se, assim, à educação pré-escolar uma finalidade em si mesma, um conteúdo próprio e uma função insubstituível no desenvolvimento da criança (Ibid, p. 06, grifos nossos).

Contudo, apesar das intenções governamentais declaradas, o Programa é marcado por contradições: por um lado existem ainda as fortes concepções preparatória e compensatória da educação pré-escolar; por outro, tendo em vista as críticas que essas concepções vinham recebendo, há uma tentativa de superar essas concepções afirmando que a pré-escola possui finalidade em si mesma. Isto terminou por gerar “uma série de

inconsistências, derivadas da falta de uma revisão profunda tanto dos pressupostos que anteriormente embasavam a necessidade da pré-escola como da própria função a ela atribuída (a compensação de carências)” (ABRAMOVAY; KRAMER, 1991, p. 26):

a educação pré-escolar visa ao desenvolvimento global e harmônico da criança, de acordo com as suas necessidades físicas e psicológicas, neste particular momento de sua vida e situada em sua cultura e em sua comunidade. Ela tem, portanto, objetivos em si mesma, próprios da faixa etária e adequados às necessidades do meio físico, social, econômico e cultural (BRASIL. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, 1981, p. 07).

Para responder aos desafios que se colocavam à implantação e expansão do Programa, duas estratégias são privilegiadas: a) a utilização de *“métodos que garantam atender a um grande número de crianças com a necessária eficácia e a um baixo custo, em relação aos programas tradicionais, e b) a “mobilização e participação das forças comunitárias, como condição de uma verdadeira educação, estruturada a partir das expressões da vida cultural das populações* (Ibid, p. 07). O atendimento extensivo é o grande objetivo governamental, reafirmando-se no Programa de 1981 indicações já constantes no II PSEC (1975-1979), reafirmadas posteriormente no III PSEC (1980-1985), no âmbito do qual foi implantado o Programa. O atendimento extensivo e a baixo custo é assim indicado:

- Utilização, sempre que possível, de espaços físicos existentes (da rede escolar estadual e municipal e da comunidade, de sindicatos, de clubes, associações e outras instituições);
- organização de turma de crianças, por professor, em número maior do que nos jardins de infância tradicional, sem prejuízo do relacionamento educador-criança e das atividades pedagógicas;
- participação da comunidade, por intermédio dos pais, dos estudantes, monitores, estagiários e outras pessoas (BRASIL. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, 1981, p. 10).

A prioridade declarada à educação pré-escolar, como podemos verificar na análise do documento-base do Programa, é frágil, posto que metas objetivas para a implementação de um programa com qualidade estão ausentes. Assim, não se faz menção ao tipo de instituição que deve ser implementada, do mesmo modo que não se discute critérios mínimos desse atendimento. Tanto que não se discute a quem caberia a responsabilidade pelo atendimento (profissionais), nem quais seriam as práticas pertinentes nesse nível educacional. Sob a definição de serem importantes e terem objetivos em si e por si mesmas, ficam de lado no Programa Nacional “as discussões sobre o tipo de pré-escola que traria contribuições reais às crianças das classes populares” (ABRAMOVAY; KRAMER, 1991, p. 28).

O *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar* começa a entrar em declínio a partir de 1983, quando deixa de ser prioridade tanto para o MEC como para o MOBRAL, ainda que suas ações continuem a ser mantidas, porém, sem o apoio técnico-financeiro deste último, as condições mínimas de funcionamento deixam de existir. Com a extinção do MOBRAL em 1985, o Programa passa para o âmbito da SEPS – Secretaria de Ensino de 1º e 2º grau – que se encarrega também da coordenação dos projetos municipais de pré-escolar (convênios assinados entre o MEC e Municípios). Com a transferência destes programas para a SEPS, a COEPRE – Coordenação de Pré-Escolar – fica esvaziada, sendo extinta em 1987. A educação pré-escolar fica então subsumida, na estrutura organizacional do MEC, no “Setor de Ensino de 1º Grau e Supletivo”, vinculado à SEB – Secretária de Ensino Básico (SOUZA e KRAMER, 1991).

Esses “descompassos” do Ministério da Educação em termos da educação pré-escolar precisam ser compreendidos, conforme alertam Souza e Kramer (Ibid, p. 67), como uma “resposta do Estado a determinados problemas existentes na área educacional”, resposta esta que se configura também em função das mobilizações e críticas “por parte de diferentes setores da sociedade brasileira à situação da infância”. Para as autoras, a produção das críticas aos modelos de educação pré-escolar propostos pelos governantes, em parte incorporadas pelo discurso oficial, acabou por produzir avanços tanto nestes discursos quanto avanços das próprias políticas educacionais e sociais.

Como já mencionamos, a crise do modelo econômico implementado no regime militar, aliada à crise de legitimidade política, constituiu-se em terreno fértil para os movimentos organizados da sociedade civil; a emergência de instituições, no campo educacional, como a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), a ANPED (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Educação)⁷⁷, a UNE (União Nacional de Estudantes, reorganizada, ainda que na ilegalidade) e organizações sindicais de professores, para citar algumas, contribuíram para alargar o campo democrático, aprofundando a crise política do regime militar (GERMANO, 1994). É nesse contexto, da “abertura política” do governo do general Figueiredo (1979-1985), da “transição democrática” em direção a “Nova

⁷⁷ A ANPED foi criada em 1978, e a partir de 1981 modificou sua forma de realizar as reuniões, sendo criados os Grupos de Trabalhos (GT). Inicialmente os GT's foram: Educação do 1º grau, Educação do 2º Grau, Educação Superior, Educação Popular, Educação Rural, Educação e Linguagem e Educação Pré-Escolar. O GT Educação Pré-escolar teve seu nome alterado em 1988, sendo feita a opção pelo nome: Educação da Criança de 0 a 6 anos, tendo em vista os direitos constitucionais recém conquistados e por ser uma denominação mais ampla. Importante destacar ainda que, desde sua fundação, a ANPED manteve parcerias institucionais, sendo uma das mais frequentes aquela para realização das Conferências Brasileiras de Educação (ROCHA, 1999).

República”, que os movimentos em prol de uma Assembléia Constituinte⁷⁸ ganham força, criando condições para que se produzam avanços, na educação infantil, em direção a uma política nacional (e não mais a programas pontuais, de caráter compensatório).

O processo da Assembléia Nacional Constituinte ocorreu num contexto marcado por diversas disputas⁷⁹ e surgimento de novos sujeitos políticos. Assim, para além da discussão do que deveria conter o texto constitucional existia uma discussão anterior, qual seja, o caráter e a abrangência que esse texto deveria ter. De acordo com CAMPOS, M.. (1989) havia aqueles que defendiam uma tese de Constituição restrita a pontos essenciais; outros argumentavam a necessidade do texto contemplar os meios pelos quais os princípios mais gerais serão cumpridos, o que resultaria inevitavelmente num texto longo e complexo. Ainda segundo a autora, a defesa de um ou de outro ponto de vista estava vinculada também à questão da composição da Assembléia Nacional Constituinte, pois se sua composição se revelasse conservadora, alguns acreditavam que seria mais prudente que se restringisse o texto constitucional aos seus pontos mais gerais. Em termos educacionais, significaria, por exemplo, tratar a educação de forma geral e pouco detalhada. E quais as implicações disso para a Educação Infantil?

A preocupação dos movimentos que defendiam os direitos das crianças de zero a seis anos à educação era de que as políticas acordadas acabassem se revelando, no final, apenas como uma solução de emergência ou de conciliação entre a velha e a nova ordem. Conforme observa Rosemberg (1983), a proposta de redemocratização presente no país nessa

⁷⁸ Não é nossa intenção discutir esse processo e seus meandros, tendo em vista, não ser esse nosso objetivo fundamental de discussão, no entanto cabe lembrar alguns aspectos desse momento histórico para possibilitar maior inteligibilidade do processo de construção dos direitos constitucionais das crianças brasileiras.

⁷⁹ De acordo com Coutinho (2006) importante considerar que o primeiro presidente civil do Brasil, após o regime militar, foi o ex- presidente da Aliança Renovadora nacional (ARENA) – partido de sustentação da ditadura militar –, o que revela as diversas contradições existentes. Outro aspecto diz respeito ao próprio processo de abertura política iniciado pelo presidente Geisel buscando enfrentar o início do declínio do regime, cujo primeiro sintoma foi a derrota do governo nas eleições parlamentares de 1974. O “projeto de abertura” original era organizado de forma a cooptar alguns elementos moderados da oposição, com o objetivo de promover uma “descompressão” fortemente seletiva, por isso a anistia excluía os segmentos mais radicais, em especial, os representantes dos setores populares. No entanto, na prática a sociedade civil faz um movimento que acaba por transcender esse projeto inicial. Segundo Coutinho (2006), a partir das condições criadas pelo “projeto elaborado pelo alto” a sociedade acabou por estabelecer um projeto que foi muito além dele, promovendo uma abertura mais radical. Exemplo disso são os casos de anistia, que se não foi geral e irrestrita, ocorreu de forma muito mais abrangente do que o delineado no projeto inicial. A lei que impôs o fim do bipartidarismo e abriu novas condições para uma reorganização partidária também é um exemplo dessas disputas. De igual modo, no Projeto de Abertura constava o fim do Movimento Democrático Brasileiro (MDB); notadamente essa era uma estratégia para quebrar a unidade da oposição e enfraquecê-la por meio do surgimento de vários partidos. No entanto, o multipartidarismo foi implantado, mas, diferente do que previa o governo, não resultou num esfacelamento da esquerda, pelo contrário “deu expressão a novos interesses e criou sujeitos políticos, expressando melhor o pluralismo da nova sociedade civil. Além do mais, não desuniu a oposição, que continuou convergindo na luta contra a ditadura, como se tornou evidente, por exemplo, no movimento ‘diretas já’” (COUTINHO, 2006, p. 188).

época não apresentava mudanças políticas significativas que oportunizassem um novo pacto social. Antes, conforme define Garcia (1986 apud ROSEMBERG, 1983), o pacto social da Nova República era caracterizado por uma feição bastante conservadora, que buscava acomodar diferentes situações e posições. Essa acomodação é que incomodava, pois no caso da educação infantil se corria o risco de se “criar mecanismos compensatórios a partir das reivindicações dos movimentos organizados sem, porém, que se altere o padrão brasileiro de política social” (ROSEMBERG, 1983, p. 05).

Nessa conjuntura os próprios movimentos e organizações elaboraram propostas para a apresentação desse tema na Constituição. Na área de educação o evento mais significativo foi o Fórum da Educação na Constituinte, integrado por ANDE, ANDES, ANPAE, ANPEd, CCPB, CEDES, CGT, CUT, FASUBRA, OAB, SBPC, UBES e UNE (GOHN, 1992).

A luta pelo direito das crianças pequenas à educação encontrou resistência dentro do próprio contexto educativo. Os educadores que se posicionavam contra essa inclusão, argumentavam que o Brasil ainda não tinha atingido os anos de escolaridade obrigatória e a inclusão de outro nível de ensino poderia esvaziar a ênfase no então denominado 1º grau, além do que implicaria também a partilha dos recursos disponíveis⁸⁰. Outro questionamento se origina de uma má interpretação e/ou falta de distinção entre o que corresponde a “obrigação do Estado” e a “obrigação do cidadão”. A defesa presente em vários documentos divulgados na época afirmava a necessidade de extensão do direito universal à educação para as crianças de zero a seis anos, fato que alguns educadores interpretaram como obrigatoriedade de frequência, a exemplo do ensino fundamental, às instituições de educação infantil (CAMPOS, M. M., 1989).

Como exemplo dessas tensões, citamos dois documentos produzidos no âmbito da ANPEd e da IV Conferência Brasileira de Educação. No documento da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPEd), se postula que “é obrigação do Estado estender progressivamente a oferta de ensino pré-escolar público a todas as crianças de 4 a 6 anos” (apud CAMPOS, M. M., 1983, p. 246). Já o documento elaborado e aprovado na IV Conferência Brasileira de Educação (IV CBE, 1986), embora baseado no documento da

⁸⁰ Em relação à discussão sobre financiamento da educação entendemos ser um tema complexo e de difícil sintetização, de forma que, ainda que tangencie nossas discussões, optamos em não abranger tal discussão nesse momento, tendo em vista o risco de tanto fazermos uma discussão aligeirada do tema quanto nos afastarmos do foco central das análises. Para tanto indicamos os estudos de Maria Malta Campos (1983); Coelho e Barreto (2004).

ANPED, ampliou a faixa etária com direito ao atendimento: “é obrigatoriedade do Estado oferecer vagas em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos e 11 meses, que terão prioritariamente caráter pedagógico” (apud Ibid, p. 246). Além de ampliar a faixa etária, o documento reforça o caráter pedagógico das instituições e o papel do Estado, quando afirma que este deverá “oferecer vagas”, diferentemente do documento da ANPED, que indicava ao Estado “obrigatoriedade em estender progressivamente”.

O texto final da Constituição brasileira faz referência direta aos direitos específicos das crianças no Capítulo II, destinado aos direitos sociais⁸¹, delimitando também as responsabilidades educacionais destinadas às crianças pequenas. No título VIII, Da Ordem Social, em seu Capítulo III: Da Educação, da Cultura e do Desporto, em sua Seção I, da Educação, no Art. 208 define:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...]

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos e idade⁸².

O Art. 211 define como sendo responsabilidade desse provimento “a União, os Estados, o distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. No parágrafo 2, do mesmo artigo estabelece que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”.

Em concomitância ao processo de debate político, a produção acadêmica também crescia tanto na defesa dos direitos das crianças quanto, nas discussões relacionadas às particularidades desse nível educacional; valendo-se para isso de novas contribuições advindas de outras áreas de conhecimento como a Psicologia, a Antropologia e a Sociologia. A educação infantil, como um campo de conhecimento, de atuação profissional e de política educacional pública, foi ganhando maior visibilidade e consistência, possibilitando também pesquisas com novas configurações e maior abrangência.

Por outro lado, apesar das críticas, os programas informais de educação infantil ainda faziam parte da política governamental federal para ampliar o atendimento às crianças menores de 6 anos. Assim, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN,

⁸¹ Capítulo II Dos Direitos Sociais, no seu Artigo 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social; Inciso 25 – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade em creches e pré-escolas (BRASIL, 1988, p. 09). Em 2006, a Emenda Constitucional 53 modifica a redação do Inciso 25 para: “*assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas*”, tendo em vista que a partir desse ano o Ensino fundamental passou a ser de 9 anos, incorporando as crianças de 6 anos nesse nível educacional.

⁸² A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, alterou a redação para *educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade*.

1989) os estabelecimentos não-formais eram responsáveis pela metade do atendimento às crianças menores de 3 anos (BRASIL, 1994). Esse quadro de convivência da educação infantil em dois âmbitos governamentais – na esfera do MEC e da Assistência Social – mobilizou novos debates, colocando em seu centro a reivindicação de uma Política para a Educação das crianças menores de 6 anos. Destes debates surge a proposição, incorporada posteriormente na LDBEN nº 9.394/96, de divisão da educação infantil em duas modalidades de atendimento: creche e pré-escola definidas em função das faixas etárias a serem atendidas⁸³. Desse modo, ao atribuir para as duas instituições tanto funções educativas como de guarda e assistência, pretendia-se superar a antiga concepção calcada em procedência de classe social, em que creches eram instituições de tempo integral, destinadas às crianças pobres. Pretendia-se ainda, com esta integração, evitar “consagração de diversos tipos de carreiras escolares, com as crianças mais marginalizadas sendo identificadas como ‘crianças de creche’ e as demais sendo valorizadas pelo sistema educacional como egressas de pré-escolas, como ocorre atualmente” (CAMPOS, M. M., 1989b, p. 229).

A década de 1980 chegou ao final com muitos desafios ainda em relação à educação da criança de 0 a 6 anos, entre estes a necessidade dessa área ser incorporada em definitivo pela Educação, o que implicaria na “saída” gradativa da área da Assistência Social da responsabilização por esse atendimento. Esta transição não ocorreu de forma rápida e eficiente, conforme veremos no próximo subtítulo: a longa tradição da área da assistência no atendimento às crianças menores de 6 anos, em especial as menores de 3 anos, acabou por delinear um percurso singular a esse processo.

Além desse desafio, a definição, implementação e consolidação de uma Política Nacional para Educação de crianças de 0 a 6 anos se torna uma premência, assim como a definição de prioridades para área, o que inevitavelmente implicará na discussão tanto das formas de atendimento baseadas na lógica de menor custo, ou, como foi denominado, pelas formas de atendimentos alternativos, quanto na discussão de critérios mínimos para construção, equipamento e funcionamento das instituições. Com essas tarefas, e com a urgência de ampliar o número de vagas, o Brasil entra nos anos 1990 com várias questões pendentes e novos desafios que se incorporaram às antigas necessidades, conforme apresentaremos na seção destinada à análise da política para a educação infantil nos anos 1990. Antes, abordaremos a atuação dos organismos internacionais na então chamada

⁸³ O termo creche é utilizado para designar toda instituição com objetivos de educação, guarda e assistência que atenda crianças de 0 a 3 anos e 11 meses; já pré-escola, designa instituições com os mesmos objetivos, mas que atendam crianças de 4 a 6 anos e 11 meses.

“educação pré-escolar” procurando identificar que organismos atuavam aqui nesse período, quais eram suas ações e orientações e como estas foram incorporadas pelas ações e programas destinados ao atendimento educacional das crianças pequenas.

4.3 A atuação dos organismos internacionais na educação infantil do Brasil nos anos de 1970 e 1980

Muitas das indicações observadas nos Planos Setoriais e no Programa de Educação Pré-escolar são observadas também em documentos produzidos nesta época por organismos internacionais. Dentre estes, o relatório *Aprender a ser: a Educação do futuro*, conhecido como relatório Faure (UNESCO, 1972, p. 274), produzido pela UNESCO, o qual considera que a educação em idade pré-escolar é “um requisito prévio essencial de toda política educativa e cultural”, requisito que parece ter sido um importante orientador das políticas nacionais, sendo inclusive utilizado como epígrafe no III PSEC. Assim, a discussão das conseqüências das carências das crianças em seu desenvolvimento futuro presente nesse relatório - “As carências de nutrição ou as sócio-econômicas não são as únicas. Uma educação defeituosa, e, sobretudo, a falta de educação, incluindo as condições materiais inadequadas, podem ter conseqüências desastrosas no desenvolvimento cerebral” (UNESCO, 1972, p. 179) - é incorporada no *Programa Nacional de Educação Pré-escolar*, que procura não mais definir a educação pré-escolar como preparatória, mas como um recurso para desenvolver a criança e forma de oportunizar a ela um melhor desenvolvimento. Outro aspecto observado é a importância dada à educação pré-escolar, quando recomenda que

o desenvolvimento da educação e as crianças na idade pré-escolar deveria inscrever-se entre os objetivos preliminares da estratégia educativa dos anos setenta (ibid, p. 275).

Conforme discutimos, assim, no II PSEC a educação pré-escolar passa a configurar como uma estratégia governamental para prevenir os fracassos escolares. Entretanto, consideramos que as indicações incorporadas de forma mais direta dizem respeito às propostas para implementação e/ou expansão da pré-escola. De acordo com o relatório, como acabamos de citar, a educação pré-escolar deve configurar entre as prioridades do governo, mas ressalva que

É inegável que não se trata de consagrar recurso demasiado considerável na educação das crianças em idade pré-escolar, em detrimento das crianças em idade escolar (ibid, p. 275).

Sugere então, frente a este impasse, que se trata para tanto de:

Organizar de uma maneira ágil e livre a instrução das crianças em idade pré-escolar (a partir dos três anos), buscando os melhores meios associar a família e a comunidade local nas tarefas e nos gastos (o que implica a formação de quadros relativamente pouco numerosos encarregados de organizar em seu setor a educação pré-escolar da maneira informal, e a instrução das próprias famílias por meio de escolas de pais e outras instituições semelhantes) (Ibid, p. 275).

Estas indicações se fazem presentes quando observamos o documento do projeto Casulo, o qual anuncia que

a LBA [...] propõe-se a executar o Projeto Casulo, objetivando o atendimento ao maior número de crianças, com reduzido custo operacional. A operacionalização do projeto prevê a mobilização de entidades governamentais e particulares, além de outros recursos comunitários e será implantado em todo território nacional (LBA, Projeto Casulo, 1977 apud ROSEMBERG, 2001a).

O *Projeto Principal de Educação (PPE)* também se fez presente na formulação das iniciativas nacionais para educação pré-escolar. Assim, em sua primeira Reunião Regional Intergovernamental (Quito, 1981), afirma que é necessário

promover programas de educação pré-escolar, como instrumento essencial de igualdade de oportunidades e para evitar uma das causas da desertão escolar (UNESCO, 1981).

Conforme podemos observar, a indicação para “programas” de educação pré-escolar se organiza a partir da lógica de preparação para a escolaridade obrigatória, justificativa presente também nos Planos Setoriais. Interessante observar ainda que a recomendação de Quito indica o desenvolvimento de “programas” e não o desenvolvimento de políticas públicas. Indicação consolidada com a realização do *Programa Nacional de Educação Pré-escolar*, que foi organizado, como já destacamos, segundo a indicação da UNESCO (presente no relatório Faurer), de se realizar essas ações com pouca dotação orçamentária. A restrição de verbas, a falta de financiamento específico, “abriu” a área para os chamados atendimentos não-formais, que não foram concebidos apenas como programas emergenciais, uma vez que, como é enfatizado no Boletim nº 03 do Projeto Principal em Educação,

os programas de educação não-formal, que geralmente são aqueles que chegam preferencialmente nos setores os mais pobres, não têm que ser programas efêmeros,

irregulares e carentes de recursos. Através das estruturas administrativas flexíveis a educação pode chegar a uma ação coordenada e sistemática da educação formal e não-forma (UNESCO, 1983, p. 07).

O que observamos nessa indicação, para além da organização do atendimento via educação não-formal, é a questão dos recursos, isto é, quando é indicado que não necessariamente precisam ser carentes de recursos, observamos aqui a indicação para o que posteriormente se tornou uma prática na educação infantil: as políticas de conveniamento, isto é, recursos são distribuídos entre diferentes alternativas de atendimento. Sempre sobre a justificativa de que esses programas são de menor custo, as avaliações dos organismos não consideram que a qualidade dos mesmos é questionável. De forma que para as crianças pobres são destinadas creches pobres, equipamentos pobres, além de que são programas com custos indiretos, não computados nas avaliações governamentais e bancados pelas próprias famílias. Esses fatores, se considerados, desmistificariam a idéia de que esses programas são alternativas baratas (FRANCO, 1995).

Outro aspecto que podemos observar nos documentos dos organismos internacionais e nas propostas governamentais é que a educação infantil, seja ela creche ou pré-escola, não foi tratada como um nível educacional, consoante com o já discutido, mas, sim, tratada como um programa, um pacote, fato que ficou evidente quando se analisa os recursos a ela destinados. De modo similar, não lemos nenhuma indicação para a formulação de uma política nacional para a educação infantil. Ainda em relação à questão orçamentária, de acordo com o observado acima, em todo esse período não houve dotação de verbas específicas para a educação infantil; os recursos são sempre provenientes de diferentes ministérios, sendo a maioria originada do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em decorrência, os investimentos são sempre para experiências pontuais ou programas específicos “que não se destinam a alterar estruturas, mas a suprir necessidades contingenciais, temporárias ou emergenciais” (ROSEMBERG, 1992, p. 27).

É preciso notar, porém, que essas propostas governamentais, assim como as indicações do UNICEF e da UNESCO não são uníssonas. De modo que, ainda na década de 1970, foram realizadas avaliações sobre estas propostas e apontadas suas limitações; de modo similar, a teoria da Carência Cultural e sua decorrente proposta pedagógica de educação compensatória não foram aderidas acriticamente de forma unânime, pelo contrário, já existe nesse período críticas a essa teoria “fundamentadas em informações históricas desveladoras

de concepções arcaicas e preconceituosas” (CAMPOS, M., 1992, p. 15). Estas críticas⁸⁴ afirmam o papel da educação na luta pela democratização da sociedade e questionam esta perspectiva de educação pré-escolar que serviria, ao lado de outros programas de compensação, somente para contornar os problemas e não efetivamente solucioná-los. Estas críticas repercutiram diretamente na educação infantil tendo como efeito

o arrefecimento do entusiasmo pela intervenção precoce, despindo as propostas de educação infantil de qualquer objetivo educacional válido e só reconhecendo nelas, quando muito, algum mérito assistencial de combate à pobreza (CAMPOS, M. M. e HADDAD, 1992, p. 16).

Nesse embate teórico as discussões começaram a se pautar na necessidade de “limpar” as propostas de atendimento à infância de seu caráter ideológico, pois, como podemos observar nas intenções do governo militar expressas tanto no II PSEC como nos documentos de política para a educação pré-escolar da época, era um processo expansivo tendo como referência básica para isto a “integração”, em sua execução, das famílias e comunidades. Isso se deu tanto em virtude dos baixos investimentos destinados à educação, e à educação pré-escolar em particular, mas também como decorrência das pressões sociais sobre o regime militar e da crise de legitimidade que começava a atingir sua direção política. Conforme Germano (1994), como estratégia para a recomposição de sua direção política, o governo militar passa, nessa época, a apresentar um discurso em que as dimensões sociais começam a sobrepor-se àquelas do discurso econômico. O discurso e as ações, em prol dos “setores carentes”, “marginalizados”, explícitos no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) evidenciam bem essa estratégia em que o Estado “se apropria de boa parte do vocabulário crítico da sociedade civil, esvaziando assim seu poder latente de contestação e de crítica ao Regime” (GERMANO, 1994, p. 228), ao mesmo tempo em que tenta neutralizar a oposição cooptando “as classes subalternas”, decapitando o “discurso democratizante e radical, num verdadeiro lance de ‘transformismo’”.

Entretanto, ao se realizar essa “limpeza” não se deveria negar a educação pré-escolar, pelo contrário, a partir das críticas aos programas não-formais (CAMPOS, M. M., 1985; FRANCO, 1989), pesquisadores da área e movimentos ascendentes em prol das creches iniciavam uma defesa pelo reconhecimento legal das creches e pré-escola como direito, objetivando superar o atendimento assistencial e custodial que marcaram historicamente a área. Assim, nos finais dos anos de 1980, a defesa da educação das crianças de 0 a 6 anos

⁸⁴ Neste período, de acordo com Maria Malta Campos (1992), alguns autores tomaram a frente deste debate com publicações que tiveram repercussão nacional, entre eles Saviani (1982) e Cunha (1977).

como sendo um direito destas e de suas famílias foi a grande diretriz dos movimentos que resultou na sua inclusão nos preceitos constitucionais.

5 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS ANOS 1990: OS PLANOS ESTRATÉGICOS NACIONAIS E AS INDICAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

A década anterior, conforme já apresentamos, foi marcada sob o ponto de vista da afirmação dos direitos sociais e de conquistas no campo da educação, porém sob o ponto de vista dos economistas foi considerada como uma “década perdida”. O fraco desenvolvimento econômico e a crescente dívida externa dos países configurou um quadro propício para a implementação de políticas de ajustes, já em andamento em países da Europa e América do Norte. No Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, os resultados dessas reformas foram catastróficos, repercutindo nas várias dimensões da sociedade na década de 1990, conforme fomos procurando discutir ao longo desse trabalho.

Especificamente no campo da educação, os anos de 1990 foram caracterizados por intensos processos de reforma que o reestruturaram, instituindo novos marcos regulatórios que reorientaram significativamente as políticas educacionais. De acordo com Oliveira (2004), isto implicou diretamente mudanças na composição, estrutura e gestão das redes públicas de ensino, como também nas relações entre Estado e sociedade civil. No âmbito da educação infantil, o processo de reforma resultou na inclusão desta no sistema educacional, como primeira etapa da educação básica. Por meio da LDB, Lei nº 9.394/96, e pela instituição de outros modos de regulação, nem sempre dotados de caráter mandatários, foi sendo delineada uma Política Nacional para a Educação Infantil.

O processo de elaboração e implementação da política nacional foi caracterizado por contradições⁸⁵ que se expressam nos avanços e na preservação de elementos conservadores provenientes de décadas passadas, como, por exemplo, a indicação para o provimento desse atendimento via esfera não-formal, a ausência de financiamento específico e a ênfase na educação de 4 a 6 anos, entre outros aspectos. No caso específico da educação infantil, tivemos em 1994 a primeira iniciativa governamental na direção da definição de uma política mais orgânica para a área. Este processo ocorreu no âmbito do Plano Decenal de Educação, expressão dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de

⁸⁵ As contradições observadas no documento de Política Nacional para Educação Infantil (1994) são melhor compreendidas se forem analisadas à luz da conjuntura nacional e se compreendermos que o processo de políticas implica interação entre interesses, valores e normas, bem como se dá a partir de definições orçamentárias (REIS, 2003).

Educação para Todos; as implicações destes compromissos se fazem presentes nos documentos para a educação infantil produzidos durante a “década da educação”. Destacamos em especial a focalização no ensino fundamental e a secundarização da educação infantil nesse processo. Contudo, como procuramos mostrar em nossa análise, esse foi um processo contraditório, marcado por tensões das forças políticas em presença, fato este que se manifestou nas várias instâncias em que os documentos de política foram produzidos.

Pretendemos então, neste capítulo analisar os documentos das últimas duas décadas (1990 e 2000), com o intuito de evidenciar as concepções que os orientam, identificando suas filiações com as iniciativas governamentais dos períodos anteriores. Procuramos evidenciar também as influências dos projetos e dos organismos que analisamos no Capítulo 3, na política para a educação infantil nesse período. Iniciamos com uma abordagem do *Plano Decenal*, documento que condensa as orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos e é fundador dos projetos em curso na América Latina e das reformas educacionais na região, dentre as quais se inclui a brasileira. Na seqüência analisamos os documentos produzidos pela Coordenação de Educação Infantil, vinculada ao Ministério da Educação, e que representaram já no início dos anos de 1990, a primeira iniciativa mais orgânica de estruturação de uma política para a educação infantil. Nos anos de 2000, dois documentos mobilizaram nossa análise – o *Plano Nacional de Educação*, aprovado em 2001, em intensos processos de embates com os setores da sociedade; e o Documento *Política Nacional para a Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 – 6 anos à educação (2006)*, elaborado no Governo Lula.

5.1 Educação Infantil no *Plano Decenal de Educação*

No âmbito do acordo firmado pelo Brasil com a Declaração Mundial de Educação para Todos e, conseqüentemente, com seu Plano de Ação, desde o início da década de 1990, os esforços governamentais foram direcionados para a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos*, meta prevista no Plano de Ação da Conferência Mundial. Em junho de 1993, foi divulgado o Plano Decenal firmando-se também o pacto nacional “Compromisso Nacional de Educação para Todos”, envolvendo as esferas federal, estadual e municipal. Embora se anuncie no Plano seu compromisso com a educação básica de todos os brasileiros, seu foco recairá apenas sobre o ensino fundamental, justificando-se esta delimitação pelo

preceito constitucional “que determina eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental nos próximos dez anos” (BRASIL. PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993, p. 14).

O diagnóstico é centrado na análise dos fatores que levam à baixa produtividade do sistema educacional, decorrentes de perdas observadas com os elevados índices de repetência e evasão; pretende-se responder os “anseios nacionais e os compromissos internacionais por qualidade, equidade e eficiência na educação” (PLANO DECENAL, 1993).

Focalizando essencialmente o ensino fundamental, a educação infantil fica subsumida nas estratégias destinadas à recuperação deste, reproduzindo antigas metas e concepções orientadoras dos Programas Nacionais de Educação Pré-escolar (1975, 1981), já analisadas, no Capítulo 4. Assim, dentre as metas globais do Plano, se indica:

Criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo que 1,2 milhão através do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA)⁸⁶, em áreas urbanas periféricas (Ibid, p. 42, grifos nossos).

Essa concepção – da educação infantil como oportunidade e não como direito, o foco em áreas urbanas periféricas e voltada para as populações pobres, fica reafirmada também nos “Objetivos gerais de desenvolvimento da educação básica”: a educação infantil aparece nos objetivos 3⁸⁷ e 4, onde se recomenda o uso de equipamentos e recursos já existentes e mobilização de ações com a “sociedade civil” para concretização de ações “*relativas à pedagogia da atenção integral*” (Ibid, p.39). A educação infantil figura ainda entre as linhas estratégicas destinadas a recuperar a eficiência dos sistemas educacionais, notadamente do ensino fundamental; recomenda-se medidas adicionais para “determinados segmentos da clientela escolar”, mediante recursos materiais e pedagógicos adequados a suas necessidades. Nessa perspectiva, é destacado um atendimento à educação infantil *diferenciado* para as camadas mais pobres

a crianças provenientes de famílias em situação de pobreza, tendo em vista evidentes impactos que isto exerce sobre as oportunidades posteriores de educação fundamental. Em sua operacionalização será indispensável à participação de

⁸⁶ O PRONAICA (Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente) foi criado pela Lei nº 8.642, de 31/03/1993, em substituição ao Programa Minha Gente, do governo Collor de Mello. Em suas linhas de ação previa a atenção integral às crianças e adolescentes, utilizando para sua operacionalização os CIACs (Centro Integrados de Atendimento à Criança), depois, CAICs (Centros de Atenção Integral à Criança).

⁸⁷ Objetivo 3 - Recomenda-se a “atenção integral à criança e ao adolescente, especialmente nas áreas de concentração de pobreza e fortalecendo as redes de educação infantil” (PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993, p. 39).

entidades não-governamentais, bem como aperfeiçoamentos na legislação que regula a participação de empresas na assistência aos filhos de seus empregados (Ibid, p. 48, grifos nossos).

Para a expansão e melhoria da educação infantil, considerada como a primeira etapa da educação básica, são previstas as seguintes ações prioritárias: a) o desenvolvimento de propostas pedagógicas e curriculares para a educação nessa faixa etária; e b) a implementação de ações de formação inicial e continuada de profissionais que nela atuam. Salienta-se ainda a preocupação com a “promoção da função educativa da creche [...] segmento que tem se caracterizado por atendimento predominantemente assistencial, deficitário no aspecto pedagógico” (Ibid, p. 61). Desta forma, ao mesmo tempo em que mantém uma perspectiva de *atenção diferenciada*, afirma uma perspectiva educativa desde a creche, definindo as responsabilidades do Ministério da Educação, na área de Educação Infantil, articulada com outros órgãos executores, tendo como objetivo

favorecer o desenvolvimento infantil, nos aspectos físico, motor, emocional, intelectual e social; promover a ampliação das experiências e conhecimentos da criança pequena; e contribuir para que sua interação e convivência na sociedade sejam produtivas e marcadas pelos valores de solidariedade, liberdade, cooperação e respeito (Ibid, p. 61).

As discussões em torno de uma política nacional para a educação infantil ocorreram no âmbito dos debates nacionais em torno do Plano Decenal; como veremos, a aprovação do Documento-base que estabelece as diretrizes para uma política nacional para a educação infantil ocorre no I Simpósio Nacional de Educação Infantil, realizado em Brasília em agosto de 1994, evento este que foi também preparatório para a Conferência Nacional de Educação para Todos.⁸⁸ Esse processo é marcado por contradições resultantes das tensões e disputas existentes no próprio campo da educação infantil (como vimos no Capítulo anterior), na arena política mais ampla, cuja correlação de forças não foi favorável a avanços mais expressivos nesse nível educacional.⁸⁹ Como veremos no Documento de Política e no

⁸⁸ A Conferência Nacional de Educação para Todos foi realizada em Brasília entre os dias 29/08 e 02/09/1994; nesta conferência foram apresentadas sínteses de debates promovidos pelas diferentes entidades representativas dos segmentos organizados da sociedade civil, culminando com o “Acordo Nacional da Educação para Todos”, assinado entre outras entidades, também pelo MEC, UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e CNTE (Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação).

⁸⁹ Lembramos que no campo dos direitos das crianças, tivemos na década a aprovação Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, considerado como uma conquista no reconhecimento dos direitos das crianças e do adolescente. Reconhecido mundialmente como inovador no que tange à legitimação dos direitos das crianças e adolescentes, o ECA foi um marco importante para o país nessa década. Por outro lado, essa também foi uma década marcada por algumas interrupções e retrocessos na trajetória de consolidação de uma política nacional para educação infantil. As leis que norteiam o atendimento das crianças são: Constituição Federal (1988); Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990); Lei Sobre o Sistema Único de Saúde –

Documento-síntese do I Simpósio, os avanços ficaram constrangidos por elementos conservadores, revelando os nexos com a política da década anterior e a própria conjuntura política do início dos anos de 1990, marcada pelo início do ajuste neoliberal promovido pelo Governo Collor de Mello, aprofundado nos governos seguintes.

Nesse contexto, os compromissos assumidos pelos Brasil no âmbito da Conferência Mundial, em especial a focalização no ensino fundamental, contribuíram, de modo significativo, para que os objetivos e metas propostos no Plano Nacional ficassem “refêns” da ausência de dotação orçamentária específica para esse nível de educação.

O processo de elaboração de uma política nacional para a educação infantil inicia-se em 1993, sob a coordenação da COEDI – Coordenação de Educação Infantil, vinculada ao Departamento de Políticas Educacionais da Secretaria de Educação Fundamental. De acordo com o Documento *Política Nacional de Educação Infantil* (1994⁹⁰), tinha-se como objetivo mobilizar um amplo espectro de entidades representativas do campo educacional e da infância, discutindo as diretrizes da política e apoiando sua implementação. Com essa finalidade foi constituída, por meio da Portaria nº 1.264, de 21/08/93, a Comissão Nacional de Educação Infantil⁹¹, no âmbito da qual foi apreciado e discutido o documento anteriormente referido. O processo de elaboração da Política de Educação Infantil culminou em agosto de 1994 no I Simpósio Nacional de Educação Infantil, cujo objetivo era

analisar a situação do atendimento educacional à criança de 0 a 6 anos; divulgar a Política de Educação Infantil e consolidar parcerias com entendidas governamentais e não governamentais, visando a sua implementação; e, definir as propostas da área da educação infantil a serem apresentadas à Conferência Nacional de Educação para todos (BRASIL. I SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994a, p. 11).

O Documento-base *Política Nacional de Educação Infantil* (1994) reconhece a existência de um “descompasso” entre os avanços jurídicos, resultantes das mobilizações sociais e as condições concretas existentes para sua implementação; destaque-se que entre

SUS (8.080/90); Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (8.742/93); e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (9.394/96).

⁹⁰ Doravante referido apenas como “Política Nacional”.

⁹¹ Departamento de Políticas Educacionais (DPE/SEF/MEC), Secretaria de Projetos Educacionais Especiais (SEPESPE/MEC), Ministério da Saúde (MS), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP/BRASIL), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)/Pastoral da Criança.

o patamar jurídico e a prática no campo das políticas sociais e, especificamente, educacionais, existe uma grande distância, que deve ser vencida no menor tempo possível (BRASIL. POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994c, p. 10).

Ainda segundo o Documento-base, não há mais controvérsia sobre a importância da educação infantil, tanto para a criança quanto para a sociedade, sendo esse um reconhecimento mundial, já alcançando também no Brasil significativa expressão. Entretanto, o modelo de expansão adotado para esse nível educacional nas décadas anteriores, marcadamente pela restrição de investimentos financeiros e técnicos, resultou em atendimentos precarizados, em especial na modalidade creche. Soma-se a essa situação a grave situação em relação aos profissionais que atuam junto às crianças, que apresentavam pouca ou nenhuma formação específica, tendo a área um grande contingente de pessoas leigas⁹².

Procurando romper com essa “herança do passado”, é definido um conjunto de princípios (sete) que deverão orientar as ações e estratégias de uma política nacional para a educação infantil. Destacamos três destes princípios que rompem com as concepções de educação compensatória do passado, na medida em que não focaliza apenas os chamados “grupos socialmente vulneráveis”, mas, tratados como direito, são extensivos a todas as crianças:

A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação básica e destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito a que o Estado tem obrigação de atender.

As instituições que oferecem Educação Infantil, integrantes dos Sistemas de Ensino, são as creches e as pré-escolas, dividindo-se a clientela entre elas pelo critério exclusivo da faixa etária (zero a três na creche e quatro a seis na pré-escola).

Os profissionais de educação Infantil devem ser formados em cursos de nível médio ou superior, que contemplem conteúdos específicos relativos a essa etapa da educação.

Posteriormente, esses princípios serão incorporados à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Ainda no 3º princípio, afirma-se a função da educação infantil, definindo-a como complementar à ação da família, devendo

proporcionar condições adequadas de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança e promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos,

⁹²Em termos estatísticos, segundo Campos, R. (2004), o quadro de professoras da área, no que se refere à formação inicial, na década de 1990 configurava-se da seguinte forma:

	Total	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Creche	44.190	9.945	29.684	4.561
Pré-escola	177.260	10.099	121.225	45.936

Fonte: Edudatabrasil/INEP/MEC, 2004.

estimulando seu interesse pelo processo de conhecimentos, estimulando seu interesse pelo processo de transformação da natureza e pela convivência em sociedade (BRASIL. POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994c, p. 15).

Nesse princípio, observamos o reconhecimento da criança como ser humano completo, negando-se a concepção de criança como um “vir a ser”, procurando assim afastar as instituições das concepções compensatórias e preparatórias tão arraigadas na área. Enfatiza-se a função da educação infantil como cuidar/educar sendo dimensões indissociáveis, tendo como objetivo o desenvolvimento integral das crianças em ação complementar às da família.

No entanto, mesmo apresentando avanços em relação a propostas anteriores, observamos no documento marcas do momento histórico no qual foi forjado, notadamente pelo ajuste neoliberal já em curso, visando à redução do “tamanho” do Estado, o que na prática significava “um processo de desconstrução da agenda social da Constituição de 1988, buscando desvencilhar o Estado dos compromissos sociais ali firmados” (OLIVEIRA e DUARTE, 2005, p. 285). Em consequência, ao mesmo tempo em que a Política Nacional de Educação Infantil defendia a educação infantil como direito das crianças, quando apresenta o conjunto de ações a serem priorizadas, “em acordos e parcerias com diferentes atores envolvidos na Educação Infantil”, observamos a presença tanto de nexos com as estratégias e ações dos Programas do passado, como de indicações constantes na agenda da Conferência Mundial de Educação para Todos e, no seu desdobramento, com o Plano Decenal brasileiro. São estabelecidas as seguintes ações prioritárias: a) Definição e implementação, com as demais instâncias competentes, de metas e estratégias de expansão e melhoria da qualidade da educação infantil; b) eficiência e equalização no financiamento; c) incentivo à elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares, especialmente aquelas que visem a promoção da função educativa da creche; d) promoção da formação e valorização dos profissionais de educação infantil; e) promoção de integração de ações interdisciplinares e intersetoriais de atenção à criança; e f) criação de um sistema de informação sobre a educação infantil.

Na primeira ação prioritária (expansão e melhoria da qualidade), quando se discute a direção da expansão, encontramos a seguinte formulação:

Embora seja almejada a universalização do atendimento de educação infantil, as profundas desigualdades sociais e as limitações impostas pela situação econômica do país, exigem que, no estabelecimento de metas de curto e médio prazos, considerem-se prioritários os segmentos mais carentes da população. Especial

atenção deve ser dada às demandas de educação infantil postas pelas famílias afetadas por situações agudas de pobreza e instabilidade (BRASIL. POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994c, p. 24).

Tal indicação é concernente tanto com as orientações dos organismos internacionais, conforme discutimos nos capítulos anteriores, quanto com a reorientação do gasto social preconizado a partir da reforma, qual seja, a focalização do gasto “sob a justificativa de que os recursos disponíveis não são suficientes para atender a todos em igual proporção” (OLIVEIRA, e DUARTE, 2005b, p. 288).

Outro aspecto tratado no documento diz respeito ao papel das organizações não-governamentais (ONG's). No documento-síntese do I Simpósio de Educação Infantil (1994), encaminhado para a Conferência Nacional de Educação para Todos, como um posicionamento e propostas para uma política nacional de educação infantil, documento este que compõe o *Documento-base Política Nacional* (1994) na forma de anexo, se reconhece a importância dessas instituições, ressaltando-se que o atendimento prestado por elas é bastante diversificado, tendo, por vezes, qualidade deficitária, sendo este déficit entendido como decorrente, sobretudo, da omissão do Estado:

A omissão do Estado tem levada a ocupação de certos espaços pelas organizações não governamentais, o que, no entanto, não exime de responsabilidade o poder público, Cabe ao Estado a formação de políticas mais amplas, o planejamento e explicitação de normas, devendo buscar, nas parcerias com outras organizações, a transparência no repasse de recursos e prestação de contas, com critérios negociados entre as partes (BRASIL. I SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994a).

Conforme abordaremos no próximo subtítulo, a presença das ONG's na educação se configura de modo diferente daquele da década de 1980, sendo constitutivas do chamado terceiro setor, que possui posição estratégica nas décadas de 1990 e 2000. O crescimento do chamado Terceiro Setor, em especial nas creches, é resultante, dentre outros fatores, do processo de reforma estrutural do Estado, no caso do Brasil, processo este desencadeado no mesmo período de produção dos documentos e eventos que estamos analisando.

De acordo com o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995), a crise brasileira experienciada na última década, foi também uma crise do Estado⁹³. A idéia do Estado como sendo o problema foi a base, como já apresentamos nos capítulos anteriores, para as reformas estruturais que assolaram o mundo ocidental nas décadas de 1980 e, no caso da América Latina, de forma mais contundente, na década de 1990. Essa reforma implicou

⁹³ Em sua campanha de 1980, Ronald Regan afirmava que “não temos problemas com o Estado, o Estado é o problema” (WANDERLEY, 2000).

diretamente no papel do Estado e na execução das políticas públicas, sendo preconizada a necessidade de implementação de uma administração pública segundo um modelo gerencial,

baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizados para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 07).

Seguindo essa concepção o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para assumir seu papel de regulador e promotor desse plano de desenvolvimento. O Estado é definido a partir de quatro esferas, sendo estas: a) Núcleo Estratégico, que corresponde ao governo, em sentido lato; b) Atividades Exclusivas, que abrangem os serviços que só o Estado pode realizar, como, por exemplo, a cobrança e fiscalização dos impostos; c) serviços não exclusivos, que correspondem a setores que o Estado atua juntamente com outras organizações estatais, públicas não-estatais e privadas, [aqui entraria educação]; e d) produção de bens e serviços para o mercado, voltado para as atividades econômicas que geram lucros e que ainda permanecem no aparelho do Estado, como, por exemplo, o setor de infra-estrutura (BRASIL, 1995, grifos nossos). A inclusão da educação no setor de “serviços não exclusivos” fundamentava-se no objetivo de

transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de ‘publicização⁹⁴’, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direitos privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (Ibid, p. 46).

As tensões da conjuntura nacional presentes também no campo educacional expressaram-se de forma contundente na *Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional* - LDBEN nº 9.394/96. Em relação à educação infantil, esta lei é bastante sucinta, conferindo ainda centralidade ao ensino fundamental, conforme podemos observar no título IV, Da Organização da Educação Nacional, em seu Art. 11, quando se refere à incumbência dos municípios, em seu Inciso V, que afirma:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

⁹⁴ Processo de publicização “compreende a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995, p. 12).

Essa definição repercutiu posteriormente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), excluindo da divisão de recursos a Educação Infantil e o ensino médio; segundo alguns estudos, essa medida implicou perdas de vagas nesse nível educacional (UNDIME, 1999; Ação Educativa, 1998).

Entretanto, no que diz respeito ao reconhecimento legal do direito das crianças pequenas à educação, a LDB nº 9.394/96 reteve o que era considerado avançado: o direito das crianças e a obrigação é do Estado. Define ainda a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, inserindo em definitivo a creche e a pré-escola na esfera educativa, sendo que desde aí a educação infantil passa a ser definida pelos Conselhos Municipais de Educação e subordinada às diretrizes nacionais. Esta definição, segundo Rosemberg (2003b), teve impactos notáveis na Educação infantil e obrigou os municípios a realizarem a integração das creches e pré-escolas aos sistemas municipais de ensino, tarefa nada fácil posto que atualizava o acirramento de antigas tensões entre os setores do bem-estar social e da educação.

Não obstante, se por um lado a LDB trouxe importante contribuição ao reconhecer creches e pré-escolas como instituições educacionais, por outro, ao definir quem deve oferecer esse atendimento no título V, Dos níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, Seção II, Da Educação Infantil, Art. 30, afirma:

- I. creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
- II. pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade (grifos nossos).

Tal definição reafirma, assim, a possibilidade do atendimento para as crianças de até três anos nas históricas perspectivas dos “atendimentos alternativos”, gerando novas tensões na área⁹⁵. De acordo com Rosemberg (2003b, p. 36),

A Lei brasileira vive, então, momento complexo após a promulgação da LDB: de um lado, a busca de regulamentação dos serviços existentes sob a responsabilidade do setor da educação; de outro, a tentativa de re-introdução de antiga concepção de atendimento à criança pequena que reanima modelos assistencialistas já conhecidos da área (tais como creches filantrópicas, creches domiciliares, etc.).

Essas questões ilustram o intenso processo de discussão e da presença de diferentes forças atuantes na elaboração da Política Nacional de Educação Infantil, sendo esta

⁹⁵ Nesse cenário, é rearticulado o movimento social em torno da Educação Infantil, tendo como expressão nacional o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

a síntese contraditória de um processo que buscava, apesar do cenário nacional, romper⁹⁶ com diversos legados,

privilegiando a discussão de propostas e projetos; buscando disponibilizar o conhecimento produzido na área pelas universidades e diferentes grupos de pesquisa; objetivando traduzir este conhecimento em práticas que respeitassem as crianças (PALHARES e MARTINEZ, 1999, p. 05).

Outro aspecto que é importante ressaltar, diz respeito ao caráter orgânico da proposta elaborada pela então COEDI, no período entre 1993 e 1996. Embora tenhamos tomado como objeto de análise apenas o que denominamos de “Documento-base” para uma Política Nacional de Educação Infantil (1994), posto ser este o documento em que as principais linhas da política proposta são apresentadas, outros documentos foram produzidos. Complementam esse documento, ao mesmo tempo em que expressam a política articulada: *Por uma Política de Formação do profissional de educação Infantil (1994)*; *Educação Infantil no Brasil: situação atual (1994)*; *Crêterios para um atendimento em creches e Pré-escolas que respeite os direitos fundamentais das crianças (1995)*; *Proposta Pedagógica e Currículo para Educação Infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise (1996)*; *Subsídios para elaboração de diretrizes e Normas para Educação Infantil (1998)*. Estes documentos, conhecidos como *Cadernos da COEDI*, procuraram fornecer orientações e subsídios para as redes públicas de educação infantil estruturarem suas políticas locais. Não tem, portanto, caráter mandatório, mas sim de orientação. Compõem ainda este universo documental, os Pareceres CNE/CEB nº 22, de 17/12/1999, que institui *Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil*, acompanhado da Resolução CNE/CEB nº 1, de 07/04/1999, e o Parecer CNE/CEB nº 4, de 16/02/2000, que institui *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil* (sem caráter mandatório).

Dos documentos produzidos no âmbito das ações da política para a educação infantil, é preciso registrar ainda, os *Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (RCNEI), datados de 1998. A elaboração e difusão massiva dos Referenciais ocorre no bojo de um processo de acirramento de tensões que culminou com a mudança na coordenação do COEDI/MEC; segundo pesquisadores da área, tal processo expressou um ponto de inflexão nos debates em curso, observando-se novamente, desarticulações e descontinuidades em termos de uma política ainda em vias de construção (FARIA e

⁹⁶ Segundo ROSEMBERG (2003a, p. 183), duas diretrizes dessa política evidenciam o rompimento com o modelo anterior, quais sejam: a) equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função educar e cuidar de crianças pequenas, como expressão do direito à educação; e b) formação equivalente para profissional de creche e pré-escola, em nível secundário ou superior.

PALHARES, 1999; PALHARES e MARTINEZ, 1999; CERISARA, 1999). De acordo com Cerisara (1999, p. 30), a elaboração e divulgação do RCNEI simbolizavam uma forte ruptura

com os documentos que têm sido elaborado sob a coordenação da COEDI/MEC nos últimos cinco anos e que têm significado um real avanço nas relações entre esta e representantes dos centros de produção de conhecimento no encaminhamento de uma Política Nacional da Educação Infantil.

As críticas ao RCNEI, para além do fato dele ter interrompido um processo nacional de discussão para definição de uma Política Nacional de Educação Infantil, eram realizadas também a partir das concepções e orientações presentes que, de forma geral, recolocavam em evidência concepções e orientações amplamente discutidas como não adequadas para uma educação que respeitasse os direitos das crianças. Outra crítica relevante era sobre a própria estruturação gráfica do documento que assumia “ares de manual”, se afastando daquilo que deveria ser sua proposta, ou seja, deixava de ser apenas um referencial.

Em que pesem as críticas de pesquisadores da área, o que se observava, de fato, era a firme intenção do MEC em divulgar, intensivamente, o documento em instituições de todo o país oferecendo subsídios para os projetos pedagógicos das prefeituras e unidades de educação infantil (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006), num processo que inclusive encobriu as próprias *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*, promulgada um ano após a implementação do RCNEI.

Como já mencionamos, de caráter mandatório, temos apenas as *Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil*, instituídas mediante o Parecer CNE/CBE nº 22, de 17/12/98, e Resolução nº 1/99, de 07/04/99 que acompanham, nesse sentido, o processo observado para toda a educação básica. Inserem-se também entre as indicações do Plano Decenal que apontava a necessidade de revisão curricular dos níveis do sistema educacional brasileiro. A exemplo do que ocorreu com os *Parâmetros Curriculares Nacionais*, também na Educação Infantil, os *Referenciais Curriculares Nacionais* é que foram difundidos, recomendados, como ações estratégicas do MEC especificamente destinadas a esse fim.⁹⁷

Incorporando os debates da área, tanto do ponto de vista do reconhecimento dos direitos das crianças pequenas à educação como também com relação à função social e bases sócio-filosóficas para o estabelecimento de propostas curriculares, as *Diretrizes* destacam os limites da focalização dos esforços do Estado no ensino fundamental: “O art. 2º, II da

⁹⁷ Citamos como exemplo dessas ações, no ensino fundamental, o “Programa Parâmetros em Ação”, destinado a formação de professores para seu uso; esse Programa é transposto para a educação infantil, denominado então “Parâmetros Curriculares em Ação na Educação Infantil”.

LDB/96, ao destacar a prioridade para o Ensino Fundamental, como responsabilidade dos municípios, embora cite a Educação Infantil, não o faz com a mesma ênfase, o que ocasiona problemas de interpretação sobre atribuição de recursos, junto aos prefeitos e secretários de educação (PARECER CNE/CEB, N°22).

Com relação à função social da educação infantil, define que esta não deve ter caráter antecipatório ao ensino fundamental, mas não descarta do caráter intencional das práticas pedagógicas neste nível educacional, apontando ainda como função desta a promoção da transição entre a família e contexto escolar:

muito importante assegurar que não haja uma antecipação de rotinas e procedimentos comuns às classes de Educação Fundamental, a partir da 1ª série, mas que não seriam aceitáveis para as crianças mais novas. No entanto, é responsabilidade dos educadores dos centros de Educação Infantil, situados em escolas ou não, em tempo integral ou não, propiciar uma transição adequada do contexto familiar ao escolar (Ibid).

Diferentemente dos documentos anteriormente analisados – Plano Decenal e Política Nacional de Educação Infantil –, o Parecer CNE/CEB n° 22/98, não recomenda ou orienta para a focalização da educação infantil nas chamadas “classes desfavorecidas ou carentes”:

Um dos grandes equívocos em relação à Educação Infantil em nosso país é o de que seu alvo prioritário são as crianças de famílias de baixa renda, e, conseqüentemente, a natureza de suas propostas deve ser compensatória de supostas carências culturais. Sem polemizar a respeito de reais necessidades de saúde, nutrição e ambiente familiar favorável às crianças de 0 a 6 anos, o que se defende aqui é a existência de Propostas Pedagógicas que dêem conta da complexidade dos contextos em que as crianças vivem na sociedade brasileira que, como várias outras do Planeta, passa por vertiginosas transformações econômicas e sociais.

Contrariando assim, indicações de políticas focais, reafirma-se no Parecer CNE/CEB n° 22/98 que as instituições de educação infantil devem organizar suas propostas pedagógicas⁹⁸ “de maneira intencional, com qualidade, visando o êxito de seu trabalho, para que todas as crianças e suas famílias tenham oportunidade de acesso a conhecimentos, valores e modos de vida verdadeiramente cidadãos” (com grifos no original). Na ênfase à defesa dos direitos da criança e de sua família, acentua-se o caráter público deste direito:

Educação Infantil não é, portanto um luxo ou um favor, é um direito a ser melhor reconhecido pela dignidade e capacidade de todas as crianças brasileiras, que

⁹⁸ São indicados como princípios norteadores das propostas curriculares: a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum; b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática; e c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade, da Qualidade e da Diversidade de manifestações Artísticas e Culturais.

merecem de seus educadores um atendimento que as introduza a conhecimentos e valores, indispensáveis a uma vida plena e feliz.

Não obstante, o Parecer apresenta, portanto, elementos avançados no sentido de apontar para uma política de educação infantil e aborda as responsabilidades do poder público em seu provimento, não delegando ou apontando que essa responsabilidade seja partilhada com outras instituições sociais, nem indique ações focalizadas para “populações carentes”. Ao definir a importância de uma política nacional para a educação infantil, acaba relativizando essa responsabilidade ao apontar que as crianças, sujeitos de direitos, “cidadãos em processo, sejam alvo preferencial de políticas públicas”. Com essa formulação, o Conselho Nacional de Educação deixa aberta a possibilidade para que a preferência no provimento do direito seja dada a outro nível educacional, preferência esta já manifestada, na época, em favor do ensino fundamental.

Coaduna-se com esse posicionamento das considerações apresentadas no Parecer a questão do financiamento da educação infantil, crucial à operacionalização de qualquer política pública. Sem opor questionamentos ao FUNDEF, adverte que os municípios enfrentarão a difícil incumbência institucional de responder pela oferta deste nível educacional, com restrições orçamentárias severas; e sugere que se aprenda com a operacionalização do FUNDEF:

Em primeiro lugar tornando mais claro a quanto montam os 10% de recursos que ficarão disponíveis aos municípios, uma vez satisfeita a sub-vinculação das receitas municipais. Isto permitirá, em cada realidade municipal, considerar estes montantes à luz da prioridade de provisão de cuidados e educação para as crianças de 0 a 6 anos.

Orienta-se ainda que os recursos necessários à implementação de uma política nacional de educação infantil sejam obtidos, pelos municípios, em ações de apoio e parceria com as comunidades:

Uma intensa mobilização nacional terá que acompanhar a identificação dos recursos municipais, que necessitam contar com o decisivo apoio da imprensa, da mídia eletrônica, especialmente rádio e televisão e do marketing social. Em primeiro lugar para criar um consenso com dirigentes municipais e a sociedade sobre a prioridade para a Educação Infantil. Em segundo lugar para identificar e operacionalizar fontes adicionais de financiamento, públicas e privadas que, nos marcos do regime federativo, e considerando a responsabilidade da sociedade com a Educação Infantil, apoiem prefeituras, conselhos municipais, conselhos da criança e do adolescente, conselhos tutelares, “ong’s” e outras instituições na provisão deste direito, primeira etapa da Educação Básica, à qual todos os cidadãos, inclusive as crianças mais novas e suas famílias, devem ter acesso (grifos nossos).

Assim, em consonância com as orientações do Plano Decenal e com as orientações constantes no Documento de Política Nacional, também o Conselho Nacional de Educação não aborda com a necessária firmeza a questão da responsabilidade pública com o provimento da educação infantil. Em resposta à ausência de compromisso do governo federal no estabelecimento de uma política pública de financiamento da educação, em todos os seus níveis, o Conselho recomenda a busca de fontes adicionais de financiamento, lembrando que a responsabilidade da sociedade com a educação infantil implica seu “apoio” às prefeituras, conselhos municipais e outras ONG’s na provisão deste direito.

Indica-se também, como podemos ver no extrato acima, que a divisão de responsabilidades entre poder público e sociedade no partilhamento do financiamento da educação infantil abranja todas as instituições e organizações que tenham como objetivo a provisão desse direito. Assim, ainda que não trate detalhamento desse aspecto, também o Conselho Nacional de Educação considera e indica o apoio financeiro, via recursos públicos e não-públicos, para instituições não-governamentais que ofereçam educação infantil.

Como podemos observar nas análises acima, as contradições em termos dos encaminhamentos para uma política de educação infantil expressaram não apenas divergências dentro do próprio governo, como também revelam as tensões e contradições da conjuntura da época. O aprofundamento da reforma do Estado e a intensificação das reformas educacionais, assim como os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em acordos internacionais, condicionaram também os encaminhamentos dados à educação infantil, frustrando assim, também, as expectativas, de fato, de uma política nacional consistente, em atendimento às necessidades das crianças pequenas e suas famílias. Sem fontes orçamentárias capazes de garantir a oferta com qualidade, a educação infantil manteve-se à margem dos sistemas de ensino; assim, observamos na década de 1990 o ressurgimento de incentivos financeiros para propostas de atendimentos não formais de educação⁹⁹, o incremento de organizações não-governamentais atuando na área da infância e o início de vários projetos dirigidos por organismos multilaterais voltados para a educação. Esse processo, como veremos, será aprofundado no *Plano Nacional de Educação*(2001).

Franco, Alves e Bonamino (2007), em análise sobre o governo de FHC, destacam os três principais focos, de base legal, que propiciaram o desenvolvimento posterior, em termos de programas e ações; são estes: A LDB nº 9.394/96; o financiamento da educação (FUNDEF) e os Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental. Essa nova base legal

⁹⁹ Para uma discussão desse aspecto indicamos CAMPOS, R (2001).

possibilitou não apenas a adoção de novas medidas e/ou programas, mas instituiu uma nova racionalidade na esfera educacional, notadamente pela: “a) revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade-meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional; b) ênfase no ensino fundamental; c) valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação [...]” (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 1.000).

Especificamente, no que tange à educação infantil, dois aspectos merecem ser destacados: a) a inclusão da educação infantil como a primeira etapa da educação básica, o que implicou a transferência das creches e pré-escolas da área da assistência para a educacional; e b) a não inclusão da Educação Infantil no FUNDEF, o que provocou uma diminuição no ritmo de crescimento verificado nos anos anteriores; ainda como resultado da não inclusão podemos mencionar um aumento de matrículas das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, estimulando sua ampliação para nove anos, fato este regulamentado, posteriormente no Governo Lula (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 999). Como veremos na seção seguinte, as bases da política educacional implementadas durante o Governo de FHC continuaram no Governo Lula, observando-se, no entanto, a produção de novas tensões geradas, dentre outros aspectos, pelas pressões e demandas sociais que cercaram o novo governo e que produziram, por sua vez, reorientações em certos âmbitos da política educacional “implicando alterações nos marcos regulatórios vigentes para a educação básica e superior” (DOURADO, 2007). Para examinar essas relações de continuidade e descontinuidade na política educacional, especificamente no que se refere à educação infantil, examinaremos na seção abaixo o *Plano Nacional de Educação* e os documentos de política para a educação infantil, mais especificamente o documento intitulado *Política para Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação* (2006).

5.2 Educação Infantil no *Plano Nacional de Educação*

O *Plano Nacional de Educação*, iniciado e aprovado durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), coloca-se na continuidade do Plano Decenal (1993-2003), aprofundando orientações e metas lá consignadas. De acordo com Saviani (2007, p. 163), embora o Plano Decenal fosse proposto como meio para integrar as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal) para responder aos problemas da educação, “praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal”. Ainda, segundo o autor, “ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial”. A questão do financiamento da educação, dimensão que não apenas articula, mas também condiciona e induz as demais, aparece como o principal elemento de continuidade e de adesão às orientações provenientes dos organismos internacionais. Sem o compromisso com recursos financeiros necessários a viabilizar uma educação de qualidade para todos, os objetivos e metas do Plano restringem-se a respostas focais tanto na expansão como nos recursos – por exemplo, a focalização no ensino fundamental – quanto restritivo em termos de política pública – as chamadas populações vulneráveis figuram como aquelas a quem se devem destinar as ações prioritárias.

Saviani, reportando-se aos vetos presidenciais ao texto que apresenta o PNE, instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, destaca que os vetos incidiram principalmente sobre a questão dos recursos financeiros: “o objetivo do governo era evitar qualquer possibilidade de ampliação dos recursos da União investidos na educação” (SAVIANI, 2007, p. 259). De fato, na Mensagem nº 9, de 09 de janeiro de 2001, em que o Presidente comunica ao Presidente do Senado os vetos apostos ao Plano, assim os justifica: “ouvidos, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos [...]” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001). Os vetos do Presidente, incidindo sobre o aspecto essencial do Plano, “pois sem que estes recursos sejam assegurados, o plano todo não passará de uma carta de intenções, cujas metas jamais poderão ser realizadas” (SAVIANI, 2007, p. 258), materializam dessa forma, na política educacional, as orientações dos organismos internacionais, em especial aqueles de financiamento como o Banco Mundial. A restrição de orçamentos condiciona a política

educacional, compreendida como política social¹⁰⁰, a ter um caráter compensatório e focal, orientação esta que predomina também nos projetos que analisamos; trata-se, de “fazer mais com menos” (CAMPOS, R.F., 2006). Valente e Romano (2002) destacam também essa questão quando analisam o Plano aprovado e o Plano proposto pela sociedade civil¹⁰¹, evidenciando o caráter antidemocrático e conservador do primeiro; segundo os autores:

O que determinou a atitude presidencial foi a doutrina que afirma serem os gastos sociais (salvo aqueles, em geral de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural) algo estranho e hostil à política do FMI. Essa política, como se sabe, já está interiorizada nas contra-reformas do governo, em várias emendas constitucionais já aprovadas e nas leis. O paradigma mais completo disso é a dita "Lei de Responsabilidade Fiscal". Não por acaso, é nela que FHC se louva para justificar todos os vetos (VALENTE E ROMANO, 2002, p. 107).

É, portanto, considerando as questões acima que poderemos compreender a focalização no ensino fundamental (financiamento, expansão, formação de professores, correção de fluxo, gestão, etc.) e a prioridade atribuída, no caso da educação infantil, às famílias de baixa renda. A exemplo de outros níveis ou modalidades educativas, no título destinado à educação infantil, é apresentado um diagnóstico seguido de diretrizes que expressam, por sua vez, as concepções que orientaram as metas posteriormente apresentadas. Em ambas as seções fazem-se referências aos preceitos institucionais que localizam o acesso a este nível educacional no âmbito dos direitos sociais, contudo predominam apreciações de caráter economicista ou psicologizante. A importância da educação infantil é justificada recorrendo-se aos “estudos das ciências” sobre o desenvolvimento da criança, concluindo-se que:

[...] Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há "janelas de oportunidade" na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano (BRASIL. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001, grifos nossos).

¹⁰⁰ De acordo com Saviani (2007) no âmbito do organograma governamental, as medidas que o governo brasileiro adota em relação aos rumos que se deve imprimir à educação situam-se na chamada “área social”, configurando, pois, a política educacional como uma modalidade da “política social”.

¹⁰¹ Em 1997, por ocasião do II CONED, foi elaborado um documento intitulado: *Plano Nacional de Educação: Proposta da sociedade brasileira*, contendo um diagnóstico da situação educacional nacional cotejada com dados internacionais. Fazia parte também deste documento a discussão e fundamentação do problema financeiro, como base para uma proposta de Plano Nacional com diretrizes, metas e previsão de recursos financeiros para os diferentes níveis e modalidades da educação. Esse texto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, sendo identificado como Projeto de Lei (PL) nº 4.173/98. Dois dias depois, o governo enviou ao congresso seu projeto (PL nº 4.173/98). Num processo em que os pleitos da sociedade civil não foram considerados, em 9 de janeiro de 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172 com alguns aperfeiçoamentos. Mas, os vetos do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso anularam as melhorias introduzidas no parlamento (SAVIANI, 2007).

Na seção destinada ao estabelecimento de diretrizes que orientarão a formulação das metas, a concepção acima é aprofundada, associando-se a mesma a relação entre educabilidade adquirida na primeira infância e posterior sucesso escolar e, como consequência disso, os retornos sociais e econômicos que advirão dessas aquisições. Retomam-se aqui, a exemplo do que já mostramos no Capítulo 3 a propósito das concepções que têm orientado os planos e projetos coordenados pelos organismos internacionais para a América Latina e Caribe, os velhos preceitos da Teoria do Capital Humano:

[...] Considera-se, no âmbito internacional, que a educação infantil terá um papel cada vez maior na formação integral da pessoa, no desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem e na elevação do nível de inteligência das pessoas, mesmo porque inteligência não é herdada geneticamente nem transmitida pelo ensino, mas construída pela criança, a partir do nascimento, na interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos. Avaliações longitudinais, embora ainda em pequeno número, indicam os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro (Ibid).

Afirmadas as concepções acima em que a criança é vista, sobretudo, em função do seu potencial econômico, observamos que se reafirma também no Plano a focalização nas crianças pobres. Reconhece-se o direito de todas, contudo argumenta-se que a limitação dos recursos financeiros impede a expansão no sentido do atendimento das necessidades e demandas sociais da população de 0 – 6 anos; assim encontramos no Plano:

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres. O que este plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela [...] (Ibid).

Coadunando-se a estes preceitos são definidas 26 metas que abrangem aspectos como: expansão da oferta, estabelecimento de padrões nacionais para a infra-estrutura das instituições, formação e critérios para admissão de profissionais nas instituições de educação infantil, instituição de sistemas e políticas municipais para a educação infantil, integração com outras políticas sociais – saúde e nutrição, estabelecimento de parâmetros nacionais de qualidade, gestão participativa nas instituições, atendimento em tempo integral,

progressivamente adotado para crianças de 0 – 6 anos, desenvolvimento de programas para as famílias, extinção das classes de alfabetização e criação de sistema de estatística e dados sobre a educação infantil e financiamento.

Para o cumprimento dessas metas, são previstas no Plano, ações sob a responsabilidade exclusiva do Governo Federal e outras, a serem executadas em regime de colaboração com estados, municípios e organizações não-governamentais. Saviani (2007), ao analisar as indicações de responsabilidade de execução, discute um aspecto interessante: na primeira versão do Plano, as metas assinaladas com dois asteriscos referiam a execução prioritariamente, pela União; na última versão do Plano do MEC, os dois asteriscos indicam metas que exigem a colaboração da União com outros setores governamentais e não-governamentais. Ainda de acordo com o autor: “com efeito, sua política [Governo] de contenção financeira está assegurada, uma vez que o que se exige dele é a colaboração com outros setores governamentais e não governamentais, e não a responsabilidade prioritária na viabilização daquelas metas assinaladas com dois asteriscos” (SAVIANI, 2007, p. 176).¹⁰² Com base em informações do autor, verificamos que na primeira versão do Plano, das 19 metas de execução prioritária pelo Governo Federal, cinco se referem à educação infantil, configurando-se como o nível educacional com maior número de metas dentro dessa classificação. Na versão aprovada do PNE, no título destinado à educação infantil encontramos 11 metas que, no critério acima mencionado, se referem a metas de execução prioritária da União em colaboração com setores governamentais e não-governamentais. Destacamos aqui a referência à colaboração com organizações não-governamentais, como vimos, uma indicação prioritária dos organismos internacionais cujos projetos analisamos. Estas metas dizem respeito, sobretudo à elaboração e implementação de diretrizes (infra-estrutura), programas (formação de professores) e articulação de políticas intersetoriais; nas metas 1 – expansão das matrículas e 18 – implementação progressiva de tempo integral para 0 – 6 anos, não há qualquer menção com relação aos responsáveis.

Com relação ao tipo de instituições que devem se ocupar da educação das crianças pequenas mantém-se no PNE a formulação já apresentada na LDB nº 9.394/96: indicam-se creches e “entidades equivalentes”, mantendo-se dessa forma, uma generalidade com relação a que se refere o termo “equivalente”. Trata-se enfim, da dualidade que historicamente vem marcando a educação infantil: o atendimento das crianças menores de três anos, sob a

¹⁰² Analisando as metas, Saviani mostra os seguintes números: de um total de 167 metas, 90,5% destas são de responsabilidade exclusiva (54,6%) ou prioritária (35,9%) dos estados e municípios ou da iniciativa privada e setores não-governamentais; apenas 9,5% caberiam prioritariamente à União.

responsabilidade de instituições ou organizações que se localizam na esfera do “não-formal”, ou seja, não pertencentes aos sistemas formais de ensino. Ao assim manter, o PNE reitera também indicações já analisadas, em consonância com as orientações já instituídas pelo Plano Decenal e com os compromissos firmados entre o governo brasileiro e os organismos internacionais, notadamente Banco Mundial e UNESCO.

Comparadas as orientações constantes no PNE com aquelas presentes no documento *Política Nacional para a Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos a educação*, observamos dois aspectos importantes: por um lado, a ruptura no que concerne à concepção de criança e infância e à função da educação infantil; por outro o cumprimento de algumas metas do PNE, em especial no que se refere à produção de diretrizes e programas de formação de profissionais para a educação infantil.

O documento *Política Nacional para Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*¹⁰³ (2006) foi elaborado a partir de um conjunto de seminários nacionais (a exemplo daquele de 1994) e com a colaboração de um leque de entidades representativas de segmentos organizados em educação, com a presença de organismos como UNESCO, UNICEF e OMEP.¹⁰⁴ O documento a exemplo dos anteriores (*Programa Nacional do Pré-escolar, 1975*; e *Política Nacional de Educação Infantil, 1994*), é estruturado a partir de um diagnóstico, define objetivos e diretrizes e define metas. Estabelece rupturas com a política preconizada pelo Plano Nacional de Educação, no que concerne à educação infantil, nos seguintes aspectos: a) concepção da função social da educação infantil; b) concepção de criança; c) com a focalização em segmentos sociais considerados “carentes”; d) com as metas propostas; e e) com a questão dos recursos. Neste sentido, observamos também reorientações com relação ao documento *Política Nacional para a Educação Infantil*, elaborado em 1994.

A exemplo de outros documentos que analisamos (PNE e documentos dos Projetos em curso na América Latina e Caribe), também neste documento Política Nacional (2006) mencionam-se resultados de pesquisas na área de desenvolvimento, inteligência e aprendizagem que evidenciarão “a importância e a necessidade do trabalho educacional com essa faixa etária” (BRASIL. POLÍTICA NACIONAL, 2006, p. 7). Acrescentam-se também pesquisas sobre culturas infantis, história da infância brasileira e pedagogia da infância,

¹⁰³ Doravante iremos nos referir a esse documento apenas como Política Nacional (2006).

¹⁰⁴ Participaram da elaboração do documento *Política Nacional para a Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos a educação* (2006), em caráter colaborativo, as seguintes entidades: ANPED, CNTE, CONSED, FIEP, UNCEE, UNICEF, GIFE, UNESCO, OMEP, MIEIB, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Política de Assistência Social, UNCME, UNDIME, SESU, SETEC, SEESP e SEED.

realizadas em anos recentes, que evidenciaram a complexidade e a necessidade de incorporar conhecimentos de novas áreas para bem compreender a infância, as crianças e sua educação. A educação infantil é reconhecida, então, não por seu caráter compensatório ou preparatório para a escola obrigatória, mas por sua importância “no processo de constituição do sujeito” (Ibid, p. 5).

Fazendo uma análise sobre as iniciativas governamentais no campo da educação infantil, observam-se aspectos como a dualidade estrutural (entre a assistência e a educação) que historicamente tem caracterizado a área, os avanços com relação a sua incorporação no âmbito dos direitos e, em consequência, como primeira etapa da educação básica e as iniciativas da COEDI nos anos de 1990 na construção e implementação de uma política nacional. Destacam-se ainda que nas décadas de 1970 e 80, pressões sociais, urgência de atendimento e omissão da legislação educacional vigente, insuficiência de recursos financeiros e a difusão da ideologia da educação compensatória, levaram à expansão da educação infantil, via “formas alternativas de atendimento”, com critérios precários de qualidade (Ibid, p. 8).

Com o intuito de avançar, em termos de uma política para a educação infantil, são propostos, no documento analisado, diretrizes (16), objetivos (18), metas (14), estratégias (42) e recomendações para os gestores e instituições (6). Dentre as diretrizes que pretendem orientar a política, encontramos indicações relacionadas ao direito e organização e gestão dos sistemas (responsabilidade do setor educacional pela educação infantil, direito da criança e sua família, sem restrições ou recomendações de atenção àquelas mais “carentes”, estabelecimento de parâmetros de qualidade e articulações com outros níveis do sistema) e indicações de cunho pedagógico (concepções orientadoras para propostas pedagógicas). Do conjunto de metas propostas – voltadas para a qualidade, infra-estrutura, formação e gestão, destacamos, para efeitos de nossa análise:

- a) Integrar efetivamente, até o final de 2007, todas as instituições de Educação Infantil (públicas e privadas) aos respectivos sistemas de ensino.
- b) Estabelecer, até o final da década, em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, pela saúde e pela assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 6 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.

- c) Atender, até 2010, 50% das crianças de 0 a 3 anos, ou seja, 6,5 milhões, e 80% das de 4 a 6 anos, ou seja, 8 milhões de crianças.

Já com relação às estratégias (42), ou seja, ações previstas para a implementação de metas, encontramos aspectos inovadores com relação aos documentos anteriores (Política Nacional de 1995 e o PN, de 2001), no que se refere à implementação da gestão democrática dos sistemas e instituições de educação infantil, financiamento e infra-estrutura, conforme os extratos abaixo:

- a) Incluir a Educação Infantil – creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos) – no sistema de financiamento da Educação Básica, garantindo a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos.
- b) Apoiar financeiramente os municípios e o DF na construção, na reforma ou na ampliação das instituições de Educação Infantil.
- c) Apoiar financeiramente os municípios e o DF na aquisição de equipamentos, mobiliário, brinquedos e livros de literatura infantil, com prioridade para os que construíram, reformaram e ampliaram as instituições de Educação Infantil.

Aos aspectos relacionados ao financiamento da educação infantil, qualidade e infra-estrutura, somam-se também estratégias que prevêm apoio técnico e financeiro da União para programas de formação de professores já em serviço (Proinfantil) e programas de formação continuada, via a participação da educação infantil no Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica do Ministério da Educação.

Comparando as metas e estratégias do Documento Política Nacional de Educação Infantil (2006), observamos que este, diferentemente do PNE e mesmo do documento de 1995 (Política Nacional de Educação Infantil), evidencia intenções de maior responsabilização da União para com a educação infantil, conforme podemos observar nos estratos acima. Certamente que a palavra “apoio” sempre nos remete à ação complementar da União, no pressuposto de que a responsabilidade maior cabe aos municípios em especial. Todavia, a aprovação do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20/06/2007)¹⁰⁵, apesar de todos os limites que já apontados por diversos autores ao mesmo, traz como elemento novo a inclusão da educação infantil no fundo de financiamento público da educação. Ainda com relação ao PNE, o documento de Política de Educação Infantil de 2006 incorpora a sua meta de expansão, já

¹⁰⁵ A aprovação do FUNDEB foi marcada por intensas manifestações, de modo especial, pelo movimento das “fraldas pintadas”, que reivindicava a inclusão das creches no FUNDEB.

apontando para 50% de inclusão de crianças de 0 – 3 anos nas creches e 80% de 4 – 5 anos na pré-escola. Diferencia-se do PNE quando, na meta referente à expansão, acrescenta “*garantindo a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos*”. Neste sentido, diferentemente das ações anteriores, aponta a responsabilidade da União para com essa expansão, processo este que poderia ter como consequência a ampliação da oferta de vagas em instituições públicas de educação infantil.

A inclusão da educação infantil no FUNDEB, já destacada como positiva, traz, contudo, preocupações com relação à expansão da educação infantil, sobretudo se considerarmos o caráter indutor do Fundo. Assim, no Capítulo III, “Da distribuição de Recursos”, no Artigo 8, parágrafo 1º:

Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

No mesmo Artigo 8º, o parágrafo 3º refere-se à pré-escola:

Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do §2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

De acordo com os destaques acima, podemos verificar o tratamento diferenciado em termos de transferência de recursos para organizações não-governamentais, quer se trate das creches ou das pré-escolas. No caso destas últimas, estabelece-se o prazo de quatro anos como tempo limite para a manutenção de convênios, ao passo que para as primeiras, ou seja, as creches, não há delimitações com relação a prazos, o que caracterizaria, a exemplo da pré-escola, uma política de transição. O limite é aquele do próprio Fundo, ou seja, até 31/12/2020. Se levarmos em conta, então, a pressão social por abertura de mais vagas em creches e o caráter fortemente indutor do FUNDEB, podemos considerar a possibilidade de entrarmos em um novo ciclo expansivo, via terceiro setor, subvencionado com recursos públicos da educação (e não mais da assistência).

A abrangência das organizações não-governamentais na execução de ações para a educação infantil figura como uma das estratégias no documento de Política Nacional (2006): “*estabelecer parceria com órgãos governamentais e não-governamentais*”. Contudo, não há

qualquer indicação do tipo ou ações que poderiam ser objeto dessas parcerias, de modo que assim compreende-se que a execução do atendimento também pode ser objeto da mesma, fato este ratificado com a inclusão das ONGs no FUNDEB.

Em síntese, quando analisamos as iniciativas governamentais para a educação infantil desde os anos 2000, com a aprovação do PNE e, posteriormente, a produção de novos dispositivos regulatórios no Governo Lula, observamos que permanecem elementos que historicamente têm caracterizado esta área, em especial pela presença de uma dualidade estrutural – assistência e educação – que historicamente tem marcado essa área. Pressões sociais levaram a alguns avanços, a exemplo da inclusão de creches no FUNDEB.¹⁰⁶ Em termos da política proposta – Política Nacional de Educação Infantil – rompe-se com a concepção de educação compensatória e não se prioriza, entre suas metas e estratégias, a focalização em grupos “socialmente vulneráveis”. Mantém-se, todavia, com uma estratégia a parceria público-privado, via convênios com organizações não-governamentais, do mesmo modo que a educação das famílias, sem discriminação condição social, aparece ainda como uma estratégia: “Apoiar tecnicamente momentos de formação para as famílias e as comunidades escolares, oportunizando o acompanhamento de seus filhos” (POLÍTICA NACIONAL, 2006)¹⁰⁷.

Concordamos com Rosemberg (2003a) quando este assinala que seria correto se realizar a metáfora entre a maldição de Sísifo e as políticas nacionais de educação infantil, ou ainda, como pontua Faria (2005), “são dois pra lá três pra cá”, quando analisamos a trajetória da política nacional para a educação infantil. Todo o percurso discutido até aqui expressa as confluências, continuidades, descontinuidades, avanços e retrocessos que marcam a educação infantil e sua política no Brasil. No entanto, seria errôneo considerarmos que todo esse processo ocorreu de forma independente do contexto mundial e sem ligação com as orientações emanadas dos organismos multilaterais. Pelo contrário, nossa defesa de uma agenda que vem sendo estruturada globalmente para a educação infantil considera que é

¹⁰⁶ De acordo com Pinto (2007), o projeto original do Executivo enviado ao Congresso Nacional não contemplava as creches.

¹⁰⁷ De acordo com Campos, R. e Campos, R.F. (2006, p. 07), “O Programa Família Brasileira Fortalecida” é apresentado como uma parceria entre o governo brasileiro, UNICEF e organizações da sociedade civil, sendo o seu objetivo o desenvolvimento de competências familiares com vistas ao desenvolvimento integral de meninas e meninos. Embora na apresentação do documento, anuncie-se a intenção de “fortalecer as famílias sob o enfoque dos direitos”, tal parecer não se realiza, pois, como veremos a seguir, trata, sobretudo de prescrever comportamentos e atitudes esperadas dos pais, a partir de preceitos oriundos dos campos da Psicologia e da Medicina. Ainda que se compreenda que o direito da criança ao desenvolvimento integral é também responsabilidade da família, contudo, como direito implica diretamente também a obrigação do Estado; fato esse negado na própria lógica que orienta programas dessa natureza.

possível observar nas definições locais apropriações de indicações supranacionais. Ressaltamos, novamente, que a relação entre o local e o global é dialética e 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 (MAINARDES, 2006, p. 52).

Vale aqui lembrar que trabalhamos com análise de textos de política, que representam a política, e que não necessariamente são internamente coerentes e claros, sendo possível se apresentarem de forma contraditória, posto que a política seja definida e finalizada no momento legislativo. Os textos de política necessitam, assim, ser lidos considerando o tempo e o local específico de sua produção, pois,

os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações políticas. Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades (MAINARDES, 2006, p. 52).

Tendo esses pressupostos como fundamento, procuramos na seqüência apreender a relação entre a política nacional para a educação infantil e as indicações dos organismos internacionais, considerando, é claro, que essa relação precisa ser compreendida

em seus processos de mediação, o que significa dizer que as influências não se exercem de modo uniforme, unidirecional e consensual. Ao contrário, é preciso considerar que a presença dessas organizações mobiliza ações/reações diversas, eivadas de contradições, assimiladas em graus e formas variadas, dependendo da capacidade de resistência ou de concertação que caracterizem os governos locais (CAMPOS, R. F., 2007, p. 07).

5.3 Os nexos da agenda local com as indicações dos organismos internacionais

Conforme podemos observar na trajetória da educação infantil no país, discutida mais especificamente nos capítulos anteriores, a presença dos organismos internacionais sempre foi constante, seja como participantes das comissões ou como fomentadores de alguma iniciativa ou, ainda, como divulgadores de modelos e propostas. Neste sentido, observamos que nas indicações para a década de 1980, o centro era o aumento da cobertura da educação básica e formal, fato que implicou, como já discutido, numa ampliação com severas perdas na qualidade desse ensino. A análise desse aspecto aparece no Balanço realizado pela UNESCO (2001, p. 52), na qual se afirma que: “Na década de oitenta a maior parte dos países

tiveram como objetivo principal de suas políticas a expansão da educação básica, antes da qualidade”.

Revela a análise da própria UNESCO o quão complexo é apreender as articulações entre políticas nacionais e organizações internacionais, posto que, ao constatar a falta de qualidade na educação latino-americana acaba por assumir uma posição de neutralidade, como se nesse processo não tivesse participação. Esse fato se torna mais evidente quando ainda nesse documento de avaliação a UNESCO afirma que as medidas adotadas nessa década comprometeram a qualidade da educação, e o que deveriam ter sido medidas de caráter temporal para fazer frente a uma situação de emergência se tornaram, em alguns países, alternativas permanentes especialmente nos contextos mais pobres, o que justificaria, ainda segundo o documento, em grande medida, os problemas de eficiência e de qualidade nos sistemas educativos da região (Ibid).

Essas medidas emergenciais foram utilizadas em larga escala para expansão da educação infantil brasileira oportunizando a entrada dos chamados atendimentos não-formais ou, como ficaram conhecidos na década de 1980, “atendimentos alternativos”. As repercussões desses atendimentos foram inúmeras conforme apresentamos anteriormente. No entanto, o que não fica claro no documento de Balanço da UNESCO é que tais medidas foram fomentadas a partir de suas próprias indicações e da UNICEF¹⁰⁸, em especial, para as crianças menores de três anos, as quais sempre têm sua educação associada à assistência e às participações das famílias no sentido de co-responsabilidade no atendimento.

As organizações não-governamentais surgem no Brasil a partir da década de 1970, mas é na década de 1980 que crescem em quantidade, adquirem visibilidade social e “parecem poder contribuir de formas extremamente diferenciadas para a busca de respostas a complexas questões sociais colocadas em nosso país” (MONTEIRO, 2004, p. 02). De acordo com Coutinho (2006), as ONGs irão se configurar de forma diferente após a abertura política trazendo “modificação substancial nas formas de organização popular – apoiadas, em sua maioria, em fontes de financiamento internacional: não mais estavam coligadas a partidos e a um projeto social político comum, mas a demandas específicas” (FONTES, 2006, p. 219).

Ainda de acordo com Fontes (2006, p. 224), as ONGs

¹⁰⁸ Para um estudo detalhe da ação do UNICEF no Brasil consultar FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. *O UNICEF e a política de Educação Infantil no governo Lula*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Educação: Currículo. PUC/SP. 2007.

estavam próximas dos movimentos sociais, participavam deles, assessoravam, apoiavam e contribuíam para sua sobrevivência. Confundiam-se, de certa forma, com eles, constituindo uma espécie de “vanguarda” peculiar. ‘Passariam a apresentar-se como a expressão mais adequada da sociedade civil.

No entanto, a partir dos anos 1990, as desigualdades sociais brasileiras estão acirradas, a “universalização de serviços públicos direcionados aos setores populares (como saúde, a educação ou a previdência) jamais chegou a ser completa” (FONTES, 2006, p. 229); a emergência de organizações que atendessem áreas descobertas pelo Estado encontrou terreno fértil. Soma-se a esses fatores a reforma do Estado, o que implicou em uma reorientação nas políticas públicas, engendrando

alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas, e particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais (DOURADO, 2002, p. 241).

Assim, a partir desse período, no Brasil existe um crescimento notório dessas organizações, compondo o que foi denominado de “terceiro setor” (WANDERLEY, 2000). A expansão das ONGs nesse momento contribuiu “para uma diluição importante do significado do engajamento social e para embaralhar a percepção da real dimensão da luta que se travava” (FONTES, 2006, p. 234). Ou seja, como podemos verificar nos documentos analisados, a sociedade civil agora é chamada para ser parceira na prestação de serviços.

Conforme fomos discutindo ao longo deste trabalho, a idéia de um Estado mínimo no que diz respeito a políticas sociais fomentou a ampliação de formas “alternativas” para atender demandas sociais, como, por exemplo, na educação infantil. Como procuramos evidenciar neste Capítulo, o atendimento, sobretudo das crianças menores de três anos, pôde ser oferecido por instituições similares às de educação infantil governamentais. Estas instituições, como apresentamos anteriormente, são reconhecidas em diferentes leis, o que acaba por conferir-lhes um caráter não mais de “alternativa emergencial”, mas de uma forma de atendimento à infância. Com isto, se corre o severo risco de se implementar um sistema paralelo de educação infantil para um segmento da população já excluído (MONTEIRO, 2004). Além desse aspecto, o estabelecimento de parceria implica sempre na própria sociedade arcando com grande parte dos custos, o que, segundo Rosemberg (1995 b) resulta sempre no pagamento pelo serviço justamente pela parcela da população mais pobre. Além do pagamento, outra questão discutível é em relação à qualidade desses serviços, preocupação já exposta nas discussões da Política Nacional de 1994, e também reforçada pela técnica da

“Associação Movimento de Educação Popular Integral Paulo Engler” (AMEPPE)¹⁰⁹ no 1º Simpósio Nacional de Educação Infantil (1994), quando chama a atenção para o fato de que há uma “contradição entre as crescentes responsabilidades sociais das ONGs e a cada vez maior precariedade de meios (recursos de manutenção) (ABREU, 1994, p. 141).

Essa forma de atendimento acaba por configurar a educação infantil como “serviço” social, dificultando a consolidação de uma política articulada para a área e fragilizando a luta pela definição de uma política estatal para a primeira etapa da educação básica. As parcerias, tão difundidas no plano da reforma do Estado, resultam, como avaliam Dourado e Bueno (2001, p. 04), numa

falsa publicização do privado, que se apropria cada vez mais do espaço público no que concerne ao carreamento de recursos e à exploração de serviços, ao mesmo tempo em que aprofunda suas características mercadológicas, alinhadas ao processo de modernização e reforma do Estado, configurado como sua minimização no tocante às políticas públicas.

Assim, as definições de público e privado na perspectiva jurídico – administrativa, na qual: a) o privado é definido pela gerência e propriedade de pessoa física ou jurídica de direito privado; e b) o público é toda instituição cuja manutenção/gestão é realizada pelo poder governamental ou por entidades de direito público, não conseguem mais definir a relação que se estabeleceu entre essas duas esferas na atualidade. Isto é, essas definições não abrangem “adequadamente as peculiaridades das chamadas escolas comunitárias, filantrópicas ou identificadas com organizações não-governamentais, cujos contornos tornam-se pouco nítidos quando sua finalidade é definida como propriedade pública não-estatal” (DOURADO; BUENO, 2001, p. 04).

De acordo com Coraggio (1996a), o interesse dos organismos internacionais em fomentar políticas focalizadas, direcionadas para os setores marginalizados da sociedade, faz com que as ONGs sejam interlocutoras privilegiadas, pois estas acabam sendo mediadoras locais de projetos e programas dessas agências. No entanto, como já discutimos ao longo deste trabalho, a lógica da focalização se contrapõe à lógica do direito universal. Pois, a primeira se baseia na idéia de que é necessário compensar as desigualdades e dessa forma promover a equidade social, ou seja, a idéia de promoção de igualdade de oportunidades. Segundo Oliveira (1999, p. 74),

¹⁰⁹ A AMEPPE é uma organização não-governamental de assessoria, pesquisa e comunicação que atua no campo das políticas específicas para a criança pequena, política de defesa da infância e adolescência (ABREU, 1994, p. 138).

o conceito de equidade social, da forma como aparece nos estudos produzidos pelos organismos internacionais ligados a ONU e promotores da conferência de Jomtien, sugere a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais à totalidade das populações, sem, contudo, ampliar na mesma proporção as despesas públicas para esse fim.

Essa lógica aparece no Plano Nacional de Educação, em suas diretrizes, conforme já mostramos. Novamente nos deparamos com opções políticas que reforçam a perspectiva assistencial, excluindo aqueles que proclamam incluir, pois, como destaca Maria Malta Campos (2003, p. 191), “as políticas de combate à pobreza podem ser importantes para permitir que as crianças mais pobres delas se beneficiem, mas não são capazes, por si sós, de garantir uma inclusão social verdadeira”.

Por outras palavras, “as desigualdades sociais não podem ser entendidas exclusivamente na perspectiva do direito de receber determinados bens e serviços” (FITOUSSI; ROSANVALLON apud CAMPOS, M. M., 2003, p. 191). De forma que as ações focais não têm o poder, e não se propõem a alterar as relações sociais estabelecidas. Pelo contrário, ações focais reforçam antigas relações de clientelismo, conformando os beneficiados em sujeitos de gratidão, e substituem o acesso universal – direitos sociais, bens públicos – por acesso seletivo, o qual possibilita tanto determinar quem irá receber quanto quem irá ser o provedor dos benefícios. Essa lógica também se faz presente nas indicações que têm como alvo as famílias, conforme podemos observar a seguir.

Em relação ao papel das famílias, além de “parcerias” na manutenção das instituições de educação infantil, observamos indicações para o trabalho com elas, isto é, a educação das famílias na perspectiva de educar os pais para que atendam às crianças com o objetivo de seu desenvolvimento integral. Encontramos indicações nesse sentido em duas estratégias constantes no documento de *Política Nacional para a Educação Infantil*¹¹⁰. A idéia é formar as famílias para bem educar e/ou acompanhar seus filhos de maneira que seu desenvolvimento seja bem sucedido, no sentido de êxito escolar futuro. Essa idéia de educar as famílias se pauta, sobretudo, nos novos aportes da neuropsicologia, se afastando da lógica da compensação de déficit no desenvolvimento infantil e se apoiando na idéia de potencializar o desenvolvimento humano. Encontramos essa indicação fortemente presente no PNE (2001) e no Plano Decenal de Educação para Todos (1993).

¹¹⁰ Elaborar e implementar programas para fortalecer as funções diferenciadas das instituições e das famílias no que diz respeito à educação e ao cuidado das crianças de 0 a 6 anos; apoiar tecnicamente momentos de formação para as famílias e as comunidades escolares, oportunizando o acompanhamento de seus filhos (BRASIL. POLÍTICA NACIONAL, 2006, p. 23).

Essa idéia – da educação infantil como “intervenção precoce” no desenvolvimento da criança – é disseminada pelos organismos internacionais, entre estes o Banco Mundial; e embasa os programas para educar famílias e, especialmente as mulheres. A educação da mulher, de modo especial, é indicada, pois, segundo o Informe Anual do Banco Mundial (1999), a desnutrição infantil, alarmante, sobretudo nos países da África, é decorrente das práticas impróprias de alimentação das crianças, assim como as elevadas taxa de morbidade se devem às práticas insatisfatórias de cuidado. Tal análise é no mínimo controvertida, posto que, como o próprio documento do BM relata, a África possui graves problemas estruturais. Logo, as questões da desnutrição, morbidade infantil e outros problemas não podem ser analisadas somente como decorrente de uma falta de educação das famílias. Entretanto, como já discutimos anteriormente, subjacente a esse discurso reside a necessidade de “gestão da pobreza”, de forma que, para atender essa necessidade, a educação das famílias se constituiu em forte estratégia.

Em uma instância, a partir da idéia da educabilidade da criança, as famílias necessitam ser educadas para saberem como agir com elas, de forma a incrementar e/ou potencializar o desenvolvimento de suas crianças. Ou seja, a educabilidade das crianças é construída no interior das famílias, por meio da chamada socialização primária (CAMPOS e CAMPOS, 2006). Assim, a noção de educabilidade é definida como uma construção social

que transcende ao sujeito e sua família e que dá conta do desenvolvimento cognitivo básico que se produz nos primeiros anos de vida – vinculado a uma adequada estimulação afetiva, boa alimentação e saúde – e a socialização primária mediante a qual as crianças adquirem os rudimentos de um marco básico que os permite incorporar-se a uma situação distinta da família como é a escola Tedesco (Ibid, p. 9).

Nessa perspectiva todo ser humano é “potencialmente educável”, desde que o ambiente oportunize condições. Assim, o foco não é a compensação de déficit, pelo contrário a idéia é potencializar, desenvolver competências. Ou seja, segundo Ortiz (1999), os programas de prevenção que enfatizam os problemas ou que se restringem à eliminação do sintoma apresentam menor êxito no desenvolvimento futuro das crianças do que aqueles programas que reduzem os problemas e ao mesmo tempo resgatam e incrementam competências. Assim, seguindo a lógica da educabilidade, é necessário formar as famílias para que estas saibam como devem proceder na educação das suas crianças. Importante destacar que a educação destas é definida a partir de um padrão social de família, escola e infância considerado adequado, modelo a ser seguido. Assim, ao se afirmar um determinado modelo de relação com a criança como o correto, se deslegitimam outras formas de interação;

em consequência, essas orientações para educar as famílias tanto deslegitimam as competências das famílias pobres para educar seus filhos quanto servem de meio para disciplinarizar as famílias, sendo esta uma estratégia de contenção da pobreza (CAMPOS e CAMPOS, 2006).

Essa concepção fundada muito mais na “perspectiva de necessidade” do que na “perspectiva de direitos” acaba por reduzir a área a uma estratégia de ajuda, a uma educação para submissão e exclusão (ROSSETTI-FERREIRA, RAMON e SILVA, 2002). Estas concepções e indicações têm influenciado a agenda local através dos planos nacionais para a educação que incluem estratégias que se pautam na lógica de restrição de participação dos Estados como responsáveis pelo provimento do direito à educação básica, em especial, para a educação infantil. Dividem e transferem responsabilidades no provimento deste direito a outros sujeitos coletivos, dentre os quais as organizações não-governamentais, no sentido de assegurar a expansão das matrículas na creche e a diminuição de custos via o *protagonismo* das famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho procuramos analisar em que medida identifica-se uma agenda global para a educação infantil estruturada pelos organismos internacionais que atuam neste âmbito e qual a sua repercussão nas agendas locais. Para tanto, empreendemos um amplo levantamento documental no sentido de selecionar os principais documentos dos projetos em ação, voltados para a educação na América Latina, coordenados por organismos internacionais, conforme descrevemos na Introdução, buscando observar as concepções e a lógica que os sustentam, as divergências e similitudes e, por fim, suas indicações para os países. Com tal objetivo, nesse processo elegemos também os principais documentos orientadores e mandatários da política para a educação infantil no Brasil.

A partir do referencial de análise-teórica de Roger Dale observamos que determinadas orientações, indicadas pelos organismos internacionais, não sendo apropriadas pelos Estados e incorporadas nas políticas educativas locais, num processo, conforme fomos destacando neste estudo, que não ocorre de maneira linear, direta e sem a participação estatal. Mesmo que seja possível observar uma mudança nos papéis do Estado nas últimas décadas, em consequência das reformas estruturais implantadas, essa mudança não pode ser considerada como sinônimo de perda de força ou desaparecimento da sua ação. Pelo contrário, o Estado, continua presente em sua função reguladora em determinadas áreas, como na área de educação, e com papel fundamental na mediação exigida para a consolidação do processo de globalização. Dessa forma, faz-se necessário compreender dialeticamente a relação entre as indicações dos organismos internacionais e a apropriação destas pelos governos locais, porém não compreendendo esse processo como uma simples submissão dos governos locais aos ditames das grandes potências econômicas.

Por outras palavras, é importante compreender que, se por um lado, os organismos internacionais são compostos pelos governos dos diferentes países, que também serão posteriormente destinatários dos projetos elaborados, por outro é também necessário considerar que a posição ocupada pelos países nesses organismos não é igualitária; ou seja, o poder de negociação, argumentação e proposição está diretamente vinculado à posição que o país ocupa na esfera econômica. Para além desse aspecto, como bem afirma Dale, é necessário não esquecer que as indicações são sempre apropriadas com certa particularidade pelos países, não sendo assimiladas de forma direta e sem transformações. Assim,

compreender essa dinâmica e empreender análises que não se tornem reducionistas é um trabalho árduo para o pesquisador, que, no caso brasileiro, se torna ainda mais complexo, tendo em vista a ausência de um referencial analítico consolidado para analisar as políticas públicas. No caso da educação infantil, soma-se a esse fator a pouca tradição da área em estudar a elaboração e implementação de políticas para a educação infantil face às transformações globais.

Não obstante, tais estudos foram se tornando urgentes e necessários, em especial, nas últimas décadas, quando a criança e seus direitos começam a figurar como tema em diferentes conferências e reuniões internacionais e regionais. Dentre estes direitos, o direito à educação infantil, como procuramos demonstrar no trabalho, foi sendo configurado como uma questão fundamental para os governos locais. Esse fato nos instigou a questionar: o que configurou essa centralidade da criança? E, especificamente, porque a educação infantil se tornou objeto de intervenção? Para responder a estas questões, buscamos compreendê-las dentro do contexto do processo de reforma do Estado e do próprio processo de reforma educacional posto em ação na década de 1990 na América Latina.

Após as reformas estruturais observadas nas últimas décadas do Século XX, as desigualdades sociais foram ampliadas, gerando tanto um incremento da pobreza quanto o surgimento dos denominados “novos pobres”, fato que obrigou os Estados a buscarem alternativas para “contornar” essa situação e “garantir a governabilidade”, todavia sem tomar necessariamente como base o preceito da ampliação dos direitos sociais. Nesta direção, a educação ganha uma centralidade estratégica, associada a uma “nova” lógica econômica. Seguindo esta lógica, a educação é proclamada, por diferentes organismos e governos, nos anos 1990 como o “eixo da produtividade com equidade”, tornando necessário, segundo os documentos analisados, garantir a oportunidade de acesso e manter um padrão mínimo de qualidade de aprendizagem; e assim promover a equidade pretendida.

A educação, e a educação básica em particular, é transformada em estratégia privilegiada para “aliviar a pobreza”, com o objetivo de se evitar que a pobreza e a desigualdade social extrema colocassem em risco a governabilidade. Contudo, equidade não pode ser compreendida como sinônimo de igualdade; antes, equidade se fundamenta na idéia de igualdade de oportunidades, sendo que essa “igualdade de oportunidades” não significa oferecer a todos as mesmas condições para sua realização; primeiro, elas devem ser oferecidas de acordo com as necessidades particulares objetivando o desenvolvimento máximo das potencialidades individuais. Essa concepção de educação acrescenta uma nova função à

educação: além de ser um direito universal – posto que os projetos sempre enfatizam a necessidade de assegurar a todos o mínimo de educação formal –, passa a ser também, como já falamos, indicada como uma estratégia para amenizar as disparidades sociais.

A ênfase na educação como estratégia de alívio da pobreza se organiza a partir da lógica das políticas redistributivas compensatórias, se afastando da idéia de políticas redistributivas estruturais. Assim, as causas estruturais da pobreza não são atacadas e o que é fomentando é o desenvolvimento de políticas compensatórias focalizadas. Em conseqüência, há uma “reorientação da universalidade para a operação de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada na linha da pobreza segundo diferentes “públicos-alvo” (IVO, 2004, p. 59). E a partir dessa lógica vários projetos e programas foram iniciados na América Latina e Caribe, sempre definindo metas, propondo ações e orientações para os países.

Nossas análises indicaram que essas transformações em relação à educação também podem ser observadas na educação infantil, tomada como uma estratégia importante no alívio da pobreza. Mais do que isso, por meio da educação infantil é possível educar as mulheres, disciplinar as famílias e ainda reduzir custos, posto que a lógica economicista prega que investimentos na infância significam economia no futuro. Observamos, assim, que os programas e/ou projetos, implementados no final da década de 1990 e início da década de 2000, sempre reservam alguma indicação para a educação infantil. O interessante é que ainda que esses sejam projetos distintos, coordenados por organismos diferentes, há uma inter-relação entre eles, tanto na repetição de conceitos e pressupostos quanto nas concepções que os fundamentam.

Os três projetos analisados neste trabalho – a Agenda Iberoamericana para Infância e a Adolescência (AIIA), o Programa Iberoamericano de Educação (PIE) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) – apresentam alguns aspectos comuns, bem como são consonantes com as diretrizes anunciadas em outros projetos de alcance mundial, como o Educação Para Todos (EPT). Reservadas as particularidades de cada projeto, em todos eles a questão do “alívio da pobreza” é apontada como uma urgência, sendo esse o grande objetivo que os países devem perseguir; nesse contexto, a educação infantil é nomeada como mais uma estratégia importante para se alcançar esse objetivo.

Dessa forma, a educação infantil é apresentada e discutida nos projetos como uma medida compensatória, que deve privilegiar, como anunciam, as crianças e famílias em situação vulnerável. Mesmo que na Agenda Iberoamericana para a Infância e Adolescência

seja anunciada a necessidade de se atender a todas as crianças, não sendo enfatizada a segmentação da população infantil, nossas análises demonstraram que a lógica da educação infantil como uma estratégia governamental para se alcançar outros fins não é rompida. Dito de outro modo, ainda que AIIA ressalte as crianças como sujeitos de direitos, ao longo de suas indicações, não fica evidente uma orientação pautada na educação infantil como um direito subjetivo das crianças e responsabilidade do Estado.

Assim, nos projetos analisados prepondera a concepção de educação infantil como uma medida paliativa para aliviar os resultados de políticas econômicas que se fundamentam na idéia de gastos mínimos na área social. Outro aspecto comum é observado nas indicações para organização da educação das crianças de 0 a 6 anos, que nos projetos aparece de forma segmentada pela idade. De modo que, para os menores de três anos, as indicações se pautam muita na idéia de proteção, nutrição e educação das famílias; diferentemente, para as crianças maiores de quatro anos as indicações ainda são pensadas tendo em vista a sua escolaridade futura. Com isto, observamos a ratificação da antiga dicotomia ente o modelo de creche e pré-escola que marcou a educação infantil também no Brasil e que sempre foi objeto de críticas por parte de pesquisadores, professores e movimentos sociais.

Para além deste aspecto, as indicações presentes nos projetos acabam por enfatizar a focalização das ações do Estado, induzindo a seleção da população que deve receber esta ação. Em decorrência, o reconhecimento do direito das crianças e suas famílias ao ensino gratuito e público é suplantado em nome da necessidade de focalizar as ações do Estado nas populações pobres. Dito de outro modo, o direito social é convertido em uma prestação individualizada, não compondo a esfera das políticas públicas que possuem como pressuposto o atendimento a todas as pessoas, inclusive aos grupos “vulneráveis”. O termo inclusive aqui não é o mesmo que “preferencial ou exclusivo”. Assim, o poder público que deveria organizar sistemas adequados para garantir a participação de todos nos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens – princípio a partir do qual as políticas públicas são forjadas – se volta para o desenvolvimento de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada.

O resultado é que, em nome da inclusão social, do alívio da pobreza, da maior eficácia e eficiência das ações estatais, observamos a emergência de uma nova segmentação social, que acaba resultando, no final, em exclusão dessa população, que nos discursos oficiais deveria ser incluída na sociedade. De acordo com o que fomos discutindo no texto, as políticas focais não oportunizam aos sujeitos integração efetiva na sociedade, pelo contrário,

acabam reforçando a assistência, no sentido mais tradicional, mantendo essa população na dependência. No caso da educação infantil, as indicações são para ações destinadas às famílias pobres, com o adicional de que o ônus destas ações deve ser dividido com a família e/ou comunidade, não no sentido da construção de um projeto educativo coletivo comum, mas seguindo a concepção de diminuição de custos para o Estado.

Enfim, ao analisarmos os projetos observamos que a dimensão do direito fica comprometida e até mesmo ignorada. No caso específico da educação infantil, como destacamos anteriormente, as orientações indicam a segmentação dessa modalidade com formas diferenciadas: atendimento, para as crianças menores de três anos, por meio de projetos integrados com outros programas sociais; e preparatório para desempenho futuro no ensino obrigatório para as crianças maiores de quatro anos. Os projetos analisados destacam a importância da educação das famílias para uma participação mais efetiva nesse processo. Nesta perspectiva, esses projetos fomentam, em especial para as crianças menores de 3 anos, não o atendimento em instituições, mas sim a educação das famílias para saberem como promover o desenvolvimento de seus filhos, como ocorre, por exemplo, no Brasil, com o programa Família Brasileira Fortalecida.

Com isto, se preconiza que a educação das crianças menores de três anos pode ser realizada por diferentes instituições, organizações e indivíduos, não sendo dada exclusividade para a educação em instituições públicas. Como resultado dessas indicações, observamos, em especial na década de 1990, a efervescência de instituições não-governamentais, no entanto subsidiadas por financiamentos públicos, assumindo funções que antes compunham o âmbito das responsabilidades estatais. É a emergência do chamado “terceiro setor”, que na educação infantil, apesar de novas conotações assumidas nas últimas décadas, não é uma grande inovação, posto que, conforme discutimos, no Capítulo quatro, a transferência para a sociedade dessa modalidade educativa é uma prática realizada anteriormente.

A entrada do terceiro setor no cenário das políticas educacionais, entretanto, não retirou o papel do Estado como ente regulador e transferidor de recursos para este setor (DOURADO e BUENO, 2001). Assim, no caso da educação das crianças menores de três anos, os chamados atendimentos alternativos são incentivados nos documentos dos organismos internacionais como uma boa solução para os países subdesenvolvidos. Esta boa solução reside, sobretudo, porque esta alternativa desonera o Estado, ainda que não signifique redução de custos para as famílias ou garantia de uma educação de qualidade para as crianças. Nesse sentido, observamos que essas indicações são apropriadas pelos governos locais, que

acabam alocando verbas públicas em diferentes instituições não públicas e em programas focalizados. O que é direito universal, inalienável, passa a configurar como uma forma de prestação de serviço, como programas distintos ou, conforme definido nos documentos, como “boas experiências”.

Outro aspecto que as análises dos projetos evidenciam é a priorização, na educação das crianças menores de três anos, na potencialização de seu desenvolvimento, premissa pautada fortemente na idéia de uma estimulação correta. Isto é, se retoma a concepção de desenvolvimento humano por etapa, homogêneo, independente da cultura e do contexto socioeconômico da criança. Em outras palavras, o desenvolvimento infantil é definido como decorrente e condicionado aos estímulos corretos que são oferecidos às crianças a partir de parâmetros únicos e universais. Reside neste pressuposto a importância e a possibilidade de se educar as famílias, uma vez que, sendo o desenvolvimento humano algo linear, por etapas, homogêneo, as pessoas que são responsáveis por essas crianças poderão receber todas o mesmo conjunto de procedimentos para aplicarem nas suas ações com as crianças. O suposto é que, se fizeram corretamente e seguirem “a cartilha”, o processo de desenvolvimento será uma consequência. Essa padronização no atendimento acaba justificando, também, a idéia de que as crianças menores de três anos podem ser atendidas em creches e/ou similares, desde que observado o mínimo indispensável para o seu desenvolvimento.

A tônica que configura a regularidade das indicações expressa nos documentos analisados coloca em risco a afirmação do direito à educação infantil, como também acaba por enfatizar uma perspectiva educativa centrada na estimulação de aspectos básicos do desenvolvimento infantil. Em detrimento e secundarizando as experiências sociais e culturais das crianças com seus pares, seus processos imaginativos e cognitivos, estabelecendo uma padronização das rotinas, limitada, e com atividades lúdicas reduzidas a ações didatizadas, restringindo assim as experiências educativas das crianças. Em síntese, as estratégias indicadas circunscrevem a educação das crianças menores de três anos às suas necessidades biológicas primárias de sobrevivência, fato que é agravado quando são crianças pobres, pois o implícito é que o importante é garantir “um serviço de atendimento”, onde a comida e cuidados básicos de saúde estejam presentes.

Se por um lado temos essas indicações para a educação de crianças de 0 a 3 anos, para as maiores, de 4 a 6 anos, embora os projetos se pautem numa concepção educativa mais ampla, ainda expressam uma conotação compensatória. No entanto, não podemos afirmar que

é uma reedição dos programas incentivados na década de 1970 na América Latina. Ainda que seja possível perceber a mesma lógica compensatória, nos parece que os projetos atuais enfatizam a frequência em instituições educativas, não apenas para recuperar déficits, mas, para, como eles mesmos anunciam, potencializar as competências das crianças e garantir a equidade. Entretanto, se para as crianças de 0 a 3 anos a ênfase fica circunscrita ao atendimento das necessidades básicas e programas de estimulação, aqui, para as maiores de 3 anos, fica evidente a concepção educativa pautada na antecipação escolar obrigatória.

A antecipação dos modos escolarizados, do treinamento das habilidades consideradas básicas para processos futuros, é justificada em termos econômicos, posto que frequentemente demonstra-se que o nível de repetência no ensino fundamental é menor entre as crianças que frequentam a pré-escola. E novamente aqui nos deparamos com a questão do direito, isto é, a garantia da frequência para as crianças maiores de 3 anos é justificada pelo seu desempenho futuro, e não pautada na idéia de direito discutida anteriormente. De modo similar, as diferenças de desempenho escolar não são discutidas tendo em conta as condições econômicas, o acesso limitado das crianças pobres aos bens culturais, etc., pelo contrário, são compreendidas como resultantes de desenvolvimento e potencialidade individual.

Assim, a concepção de educação infantil subjacente nos projetos se fundamenta tanto na idéia de compensação quanto na de prevenção, sendo defendida a importância da mesma por ser estratégica no alívio da pobreza, favorecendo a consolidação de dois modelos para a educação infantil: a) um organizado a partir da lógica de uma política focalizada, fundamentada numa perspectiva exclusiva de assistência à criança atualmente, por vezes, denominada de “atenção integral”, e voltada para as populações pobres; e b) outro organizado como direito subjetivo e um modo coletivo de apropriação dos bens comuns, voltado para as crianças de classe econômica mais favorecida. O primeiro modelo, difundido em larga escala na América Latina na época das ditaduras militares, implica em processos de segregação social, na medida em que não corresponde com o reconhecimento dos direitos dessas famílias e crianças. No lugar da igualdade de direitos, as orientações preconizam a equidade social (OLIVEIRA, 1999).

Nossos estudos, conforme procuramos desenvolver neste trabalho, indicam que essas orientações não são desvinculadas do processo produtivo, nem tampouco são orientações isoladas. Pelo contrário, as análises empreendidas demonstram que essas orientações compõem uma agenda globalmente estruturada para a educação infantil, sendo constantemente reiterada a idéia dessa modalidade como estratégia para aliviar a alarmante

pobreza, conseqüência, sobretudo, dos ajustes econômicos. De modo simultâneo a esta defesa, é também difundida e consolidada a chamada relação de parceria entre Estado e sociedade, que, como já discutimos, resulta, entre outros aspectos, na compreensão da educação infantil como serviço. Em conformidade com o que já discutimos, essas orientações são apropriadas pelos países na formulação de suas políticas, num constante processo de “empréstimos e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas” (BALL, 2001, p. 102).

Este processo acaba por conferir fragilidades às políticas locais e, por vezes, na educação as políticas resultam de produtos de acordos que podem ou não funcionar, sendo retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas (BALL, 2001), gerando iniciativas que são testadas e alteradas no próprio contexto da prática e configurando, por vezes, uma cultura de tentativas pautadas na lógica do ensaio e erro nas propostas educativas. Especificamente na educação infantil brasileira, observamos ao longo das últimas décadas esse processo, bem como pudemos observar por meio de nossas análises a presença das indicações dos organismos internacionais nas propostas e planos nacionais.

Como apresentamos nos Capítulos 4 e 5, a relação entre políticas educacionais nacionais e organismos internacionais não é recente no Brasil. Mesmo que não seja correto classificar essa relação como linear e constante e tratar os encaminhamentos atuais apenas como reedições de antigas propostas, é possível observar a relação entre as indicações globais e as formulações das políticas locais. A análise do processo histórico da educação infantil no país revela tanto a presença dos organismos internacionais, via projetos e programas, quanto a presença das concepções difundidas por estes na formulação de programas e propostas governamentais.

Durante os governos militares as indicações dos organismos internacionais adquirem maior repercussão, em especial na educação infantil, que é definida como importante tanto por compensar as carências das crianças pobres quanto por prepará-las para o ensino obrigatório. Como destacado nos planos setoriais, a grande preocupação do governo, nessa época, era com a redução dos gastos no denominado ensino de 1º grau decorrentes das altas taxas de reprovação. Diante dessa situação, uma solução encontrada foi a frequência das crianças na pré-escola, que deveria prepará-la para a escola futura e, assim, evitar reprovações. A esta problemática se somou a necessidade de atender aos crescentes cinturões de miséria que começavam a se formar, resultantes do processo de urbanização e concentração de renda, entre outros fatores. Nesse cenário, a alternativa encontrada pelo

governo foi a expansão da educação infantil pautada na lógica difundida pela UNESCO, isto é, expandir o número de vagas para as crianças menores de seis anos através de alternativas de baixo custo.

Essa lógica, mesmo que tenha sido reformulada nos governos subseqüentes, nunca foi interrompida. Assim, observamos que o período de maior expansão da educação infantil no Brasil não resultou do reconhecimento dessa modalidade como direito das crianças, mas sim como uma medida governamental tanto para divulgar a ideologia da época quanto para atenuar os efeitos da pobreza, uma vez que a esta era compreendida como resultado da incompetência dos pobres e não como um problema estrutural.

Também data desse período, e como indicação de organismos internacionais, o início da difusão do envolvimento da comunidade no provimento dessa modalidade educativa, não numa concepção de participação democrática, mas como co-responsável na implantação e manutenção das instituições, que poderiam inclusive ser alocadas em galpões ou qualquer outro espaço ocioso da comunidade. Importante observar que, nesse período, não foi discutida ou implementada nenhuma política específica para a educação infantil, sendo apenas estabelecidas metas e estratégias através do *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar*, organizado a partir das premissas assinaladas.

No novo cenário na década de 1980, de luta pela democratização da sociedade brasileira, os diferentes movimentos sociais, em diversas áreas, configuraram uma outra relação entre o Estado e a sociedade civil, que se pautou na reivindicação de um conjunto de políticas sociais articuladas com a inserção dos brasileiros na sociedade, como sujeitos de direitos (CURY, 1999). É nesse contexto que é reconhecido o direito das crianças à educação infantil. No entanto, as reformas estruturais que assolaram o mundo e subseqüentemente nosso país, a partir do final da década de 1980, impediram uma plena concretização de um Estado de direitos e, no que tange à educação infantil, observamos por um lado o reconhecimento da criança, no campo legal, como tendo direito à educação e por outro a ampliação desta área via educação não formal.

A constante indicação dos organismos internacionais para a redução dos gastos na área social e o fomento para o desenvolvimento de políticas focalizadas repercutiram fortemente na educação infantil tendo como resultado, em alguns aspectos, um retrocesso em algumas conquistas, como, por exemplo, a diferenciação das estratégias para as crianças menores de três anos, ratificada em diferentes documentos nacionais, numa clara consonância com aquelas indicações dos organismos internacionais já explicitadas. De forma que, se por

um lado houve avanços importantes na área, no sentido da visibilidade e da expansão de vagas, por outro não se rompeu ainda com a lógica da educação infantil como uma medida compensatória, quer seja de déficit, como difundido na época dos governos militares, quer seja uma forma de “aliviar a pobreza”, como é atualmente divulgada.

Outro aspecto notório das indicações dos organismos internacionais na estruturação das políticas nacionais pode ser observado no protagonismo que as organizações não-governamentais e as famílias adquirem na educação das crianças menores de seis anos. As organizações não-governamentais, que emergiram no país fortemente após a abertura política, acabaram sendo configuradas diferentemente no cenário atual. O caráter social do movimento, no sentido de possuir um projeto coletivo de sociedade, de defesa de direitos comuns, cedeu lugar a uma nova forma de organização social, evidente em especial na década de 1990. Nesta década observamos a emergência de movimentos sociais que se justificaram pela ineficácia do Estado em atender às demandas sociais emergentes. Assim, os movimentos acabaram sendo estruturados para atender demandas específicas e/ou setores não atendidos, numa clara demonstração da ineficiência estatal, como os organismos têm preconizado. Em outras palavras, as ONG's assumiram o papel que outrora o Estado era responsável, resultando num Estado mínimo na ação social.

Para a educação infantil a repercussão dessas orientações foi novamente a submissão da dimensão do direito à dimensão da assistência, fato evidenciado nos próprios documentos analisados. No entanto, é necessário considerarmos que, como bem lembra Dale, essas não são apropriações diretas, antes são reelaboradas pelos próprios países, de forma que, se por um lado fica evidente a submissão citada acima, por outro também observamos algumas conquistas, o que demonstra que a definição de políticas é uma arena de negociações. Assim, no interior dos próprios documentos e na leitura de “documento contra documento” podemos observar diferentes projetos. Este fato fica explícito no próprio processo de consolidação da *Política Nacional para a Educação Infantil*. Isto é, ao mesmo tempo em que a consolidação de uma política nacional para a educação infantil representa uma conquista singular para área, esta política define como uma de suas estratégias a parceria com órgãos não-governamentais, relativizando o papel do Estado no provimento desse direito. De modo similar, a inclusão das creches no Fundo da Educação Básica (FUNDEB) foi uma grande conquista, mas a possibilidade desse fundo ser destinado também às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, exigiria que esse repasse fosse caracterizado como

emergencial, para que não passasse a consolidar essa forma de atendimento como uma proposta governamental regular, sistemática e definitiva.

Se considerarmos as indicações dos organismos internacionais, a pressão social por abertura de mais vagas em creches e pré-escolas e o forte caráter indutor do FUNDEB, podemos considerar a possibilidade de entrarmos em um novo ciclo expansivo, via terceiro setor, subvencionado com recursos públicos, mas agora não mais da assistência e sim da educação. No entanto, ainda seguindo uma lógica fortemente marcada pela seletividade e segregação, posto que a defesa do direito universal das crianças à educação infantil é acompanhada pela discussão da “necessidade de atender, se não todos, pelo menos aqueles que *precisam mais*”. Assim, temos hoje no país, fomentado pelas inúmeras iniciativas internacionais, como procuramos evidenciar, um projeto de educação infantil pública e gratuita perpassado pela necessidade de restringir esse direito às crianças mais pobres, tendo em vista a disponibilização de recursos do Estado.

Outra alternativa proclamada para o barateamento desse direito para o Estado é a educação das famílias, que assume nesta perspectiva um papel importante na estimulação do desenvolvimento infantil, voltando a deslocar a responsabilidade pela educação das crianças para a esfera privada. Importante destacar que o proclamado *protagonismo* das famílias e/ou participação da comunidade não são defendidos como uma ação coletiva envolvendo profissionais, pais, crianças e comunidade, mediada pelo diálogo e fortalecimento da reciprocidade entre família e instituição, numa lógica de gestão democrática, mas sob responsabilidade estatal. De acordo com as indicações dos projetos, a participação das famílias é declaradamente uma estratégia para atingir um maior número de crianças a um baixo custo, sendo a educação infantil categorizada como um serviço, afastando e suplantando a concepção da educação infantil como um bem público de direito de todas as crianças e famílias.

Para além desses aspectos, outra questão que se coloca como fundamental é a regulamentação de um sistema diversificado de atendimento (instituições governamentais, instituições privadas, instituições filantrópicas, creches domiciliares, creches “clandestinas”, etc.) para garantir que não se consolide uma dupla rede de educação: uma para as crianças pobres e outra para as famílias que podem pagar e/ou dividir os custos. Por outras palavras, consideramos altamente complexo desenvolver uma função de regulação em um sistema formado por diferentes formas de gestão – pública, privada e mista –, garantido a qualidade desses serviços e não perdendo de vista seu caráter público e educativo, haja vista que a

qualidade não é obtida e/ou garantida a partir de definições de padrões e controle, antes ela precisa ser promovida. Dito de outro modo, a qualidade implica em processos participativos, nos quais o sistema não pode ser pensando apenas em sua particularidade, em âmbito local. Ao contrário, é necessário considerar que as questões relativas às instituições, sua gestão e a garantia de qualidade, são amplas e extrapolam o interesse de cada instituição, de cada município, de cada família e implicam na elaboração de um projeto coletivo de bem comum construído junto com a sociedade e sob responsabilidade do Estado, para todas as crianças. Estamos nos referindo a instituições de educação infantil que respeitem os direitos das crianças, como proclamado no histórico documento do COEDI, de 1995, isto é, a educação infantil como direito implica em todas as crianças terem acesso a instituições públicas e gratuitas, que possuam um patamar de qualidade e que respeitem a dignidade e os direitos básicos das crianças, posto que muitas vivem a maior parte de sua infância nessas instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam; KRAMER, Sonia. “O Rei está nu”: um debate sobre as funções da Pré-escola. In SOUZA, Solange Jobim; KRAMER, Sonia. *Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

ABREU, Maria da Consolação G.C. ONG e educação infantil: balanço e perspectivas. In BRASIL. *I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. In *São Paulo em Perspectiva*, 4 (2), abril / junho, 1990.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

AFONSO, Almerindo J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. In *Educação e Sociedade*. v.20, nº 69. Campinas, Dez., 1999.

_____. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. In *Educação e Sociedade*. v.22, nº 75, Campinas, Ago., 2001.

AFONSO, A. J. e ANTUNES, Fátima. Educação, cidadania e competitividade: questões em torno de uma nova agenda. In *Caderno de Pesquisa*. nº 113, São Paulo, Jul., 2001.

ANTUNES, Fátima. *Políticas Educativas Nacionais e globalização: novas instituições e processo educativos*. Centro de Investigação em educação – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho. 1ed. Braga, 2004.

_____. Reformas do Estado e da Educação: o Caso das Escolas profissionais em Portugal. In *Revista Brasileira de educação*. nº 29, Mai/Jun/Jul/Ago, 2005a.

_____. Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processos e metamorfose. *Sociologia*, nº 47, Jan, 2005b.

ALMEIDA, Ana Nunes de. A sociologia e a descoberta da infância: contextos e saberes. In *Fórum sociológico*. nº 3/4. (2ª série), Faculdade de Ciências sociais e Humanas. Universidade Nova Lisboa, 2000.

ARIES, Philippe. *A história social da criança e da família*. 2ed. Trad. Dora Flaksman. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fev, 2003, v.18, nº 51.

AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. A. S. *Políticas de educação: concepções e programas. Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil*. Brasília, DF: ANPAE, 1999. (Série estudos e pesquisas, nº 6).

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 3ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BALL, Stephen. Cidadania Global, consumo e Política Educacional. In SILVA, Luis Heron (Org.) *A Escola cidadã no Contexto da Globalização*. 2ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. In *Currículo sem Fronteiras*. v.01, nº 02, Jul/Dez. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org>>.

_____. BALL, S. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol.25, n.89, p.1105-1126, set/dez.2004

BASTOS, Maria Helena Câmara. Jardim de Crianças: o pioneirismo do Dr. Menezes Vieira (1875 – 1887). In MONARCHA, Carlos (Org). *Educação da Infância Brasileira: 1875 - 1983*. Campinas, SP: autores associados, 2001.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In *Educação e Sociedade*. v.26, nº 92. Campinas. Outubro, 2005.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sonia. *Infância, Educação e Direitos Humanos*. 2ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BORÓN, Atílio. Os “novos Levitãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 4ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004a.

_____. *Estado, capitalismo y democracia em América Latina*. 1ed. 1ª reimpr. Buenos Aires: Clacso, 2004b.

_____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOTO, Carlota. O Desencantamento da Criança: Entre a Renascença e o Século das Luzes. In FREITAS, Marcos Cezar de; JR KUHLMANN, Moysés (Orgs). *Os intelectuais na história da Infância*. São Paulo: Cortez, 2002.

BRAATHEN, Einar; DEAN, Hartley. “Antiglobalização” e antiestatismo: desafios emergentes ao papel do Estado na redução da pobreza. In Seminário Internacional: *O Papel do Estado no combate à Pobreza*. Clacso/CROP/FJN. Recife/PE, Brasil, mar, 2003.

BRANDÃO, Helena H. N. *Introdução à análise do discurso*. 2ed. revisada. Campinas, SP: Unicamp. 2004.

BRICK, Catherine Panter. Street Children, Human Rights, and Public Health: A Critique and Future Directions. In *Children, Youth and Environments*. v.13, nº 1. (Spring 2003).

BRITO, Vera Lúcia Alvez. O público, o privado e as políticas educacionais. In OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R.T. (Orgs.) *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

BRUNO, Lucia. Gestão da Educação: onde procurar o democrático? In OLIVERIA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. (Orgs.) *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

CAMPOS, Anna Lucia. Proyecto Educativo para el Desarrollo Humano: um Instrumento pedagógico inovador. *III Seminário Internacional da Primeira Infância*. Porto alegre, 2005.

CAMPOS, Maria Malta. Assistência ao pré-escolar: uma abordagem crítica. In *Cadernos de Pesquisa*, nº 28. São Paulo, 1979.

_____. *O Programa de Creches da LBA: elementos para uma avaliação*. Fundação Carlos Chagas. Departamento de Pesquisas Educacionais. São Paulo, Nov. 1985. (mimeo).

CAMPOS, Maria Malta (org.) *Aspectos sócio-educativos e sugestões para uma política Nacional de educação da Criança de 0a 6 anos no Brasil*. v.1, Departamento de Pesquisa Educacional. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, 1989a. (mimeo).

_____. *Aspectos sócio-educativos e sugestões para uma política Nacional de educação da Criança de 0a 6 anos no Brasil*. v.2, Departamento de Pesquisa Educacional. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, 1989b. (mimeo).

_____. A regulamentação da educação infantil. In BRASIL. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. v.2, Brasília, SEF, 1998.

_____. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. In MACAHADO, Maria Lucia (Org.). *Encontros e Desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Educação e Políticas de combate à pobreza. In *Revista Brasileira de Educação*. nº 24. Set/Out/ Dez, 2003.

CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Lenira. Educação Infantil: Crescendo e aparecendo. In *Cadernos de Pesquisa*. nº 80. São Paulo, 1992.

CAMPOS, Rosânia. *Entre Lutas e sonhos: as professoras leigas na educação infantil*. Dissertação (Mestrado em educação). Florianópolis: PPGE / UFSC, 2001.

_____. *A Formação de Professores e a Educação Infantil: entre a “Legalização” e Profissionalização*. II Congresso Nacional da Área de educação / IV EDUCERE. Curitiba: PUCPR, 2004.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane F. *A Educação das Famílias como Política Educacional: uma análise do programa família brasileira fortalecida*. 29º Reunião Nacional de Pesquisa em Educação/ANPED. Caxambu, 2006.

CAMPOS, Roselane Fátima. *A reforma da formação Inicial dos Professores da Educação Básica nos anos de 1990: desvelando as tessituras da proposta governamental*. Programa de Pós-Graduação em Educação. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: PPGE/UFSC, 2002.

_____. *Infância, criança e gestão da pobreza: uma análise do discurso da UNESCO para a educação infantil nos países não hegemônicos*. Trabalho apresentado no concurso para Professor Adjunto I, do Depto. de Metodologia de Ensino, Centro de Educação, da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, agosto de 2006.

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”. In *Cadernos CRH*, Salvador, n. 26/27, jan./dez. 1997.

CASTRO, Ramón Peña. Crítica da globalização como ideologia economicista total. In LARTÓRIA; DA COSTA; PUCCI (Orgs). *Teoria Crítica, ética e Educação*. Campinas: UNIMEP/Piracicaba & Editora Autores Associados, 2001.

CEPAL. *Panorama social da América Latina: 2002 – 2003*. Santiago do Chile: Comisión Económica para América latina y Caribe (CEPAL), Nações Unidas, 2003.

CEPAL/UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1990.

CERISARA, Ana Beatriz. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o Referencial Nacional de Educação Infantil: primeiras aproximações. In FARIA, Ana Lucia G. e PALHARES, Marina S. *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. 2ed. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Paulo, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999.

CIMADOMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. 1ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales – CLACSO, 2006.

CHAMBOREDON, Jean-Claude e PRÉVOT, Jean. O “ofício de criança”: definição social da primeira infância e funções diferenciadas da escola materna. Trad. Mariana Janari Ferreira. In *Cadernos de Pesquisa*. nº 59, São Paulo, Nov., 1986.

COELHO, Rita de Cássia e BARRETO, Ângela Rabelo. *Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate*. Brasília: UNESCO, 2004.

CORRAGIO, José Luis. *Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1996a.

_____. Propostas do Banco Mundial para educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In TOMAMASI, Livia de; WARDER, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996b.

COSTA, Ana Czeresnia; KERSTENETZKY, Célia Lessa. Desigualdade intragrupos educacionais e crescimento. In *Economia e Sociedade*. v. 14, n° 02, Campinas, (25), jul./dez.2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado Brasileiro: Gênese, crise, alternativas. In LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Infantil como Direito. In BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação geral de Educação Infantil. *Subsídios para Credenciamento e funcionamento de Instituições de educação Infantil*. V. II, Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998.

_____. O público e o privado no Brasil: fronteiras e perspectivas. In OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R.T. (Orgs.) *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. In *Cadernos de Pesquisa*. v. 35, n° 124, São Paulo, Jan/Abr. 2005.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. In *Educação, Sociedade e Cultura*, n° 02. Porto: Edições Afrontamento, 1994.

_____. Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para educação”. In *Educação e Sociedade*. v.25, n° 87, Campinas/SP, mai/ago., 2004.

DELGADO, Ana Cristina Coll e MULLER, Fernanda. Infâncias, Tempos e Espaços: um diálogo com Manuel Jacinto Sarmiento. In *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n° 1, Jan/Jun 2006.

DONZELOT, Jacques. *A Polícia das famílias*. Trad. M.T.da Costa. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. In *Educação e Sociedade*. V. 23, n° 80, setembro, 2002.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. In *Educação e Sociedade*. Vol. 28, Número especial, 100, out. 2007

DOURADO, L. F.; BUENO, M. S. S. O público e o privado em educação. In *Política e gestão da educação*. n° 05, INEP, Brasília, 2001.

DRAIBE, Sônia. As políticas de combate à pobreza na América Latina. In *São Paulo em Perspectiva*. 4(2), abril / junho, 1990.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 06, 1988.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), 2004.

DUSCHATZKY, Silvia; REDONDO, Patrícia. El Plan Social Educativo y la Crisis de la Educación Pública: reflexiones sobre las sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa. *23º Reunión Nacional de Pesquisa em Educação*, ANPED, Caxambu, 2000.

EVANGELISTA, Olinda. *Governança global e diretrizes internacionais para a educação na União Européia*. Entrevista com Fátima Antunes. *Perspectiva*. v. 23, nº. 02, Florianópolis, Jul./Dez. 2005.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Dossiê: Agenda global e educação pública. In *Perspectiva*. v. 23, nº 02, Florianópolis, jul./Dez. 2005.

ESTEVÃO, Carlos V. Políticas educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização. In *Revista Portuguesa de educação*, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Tradução de Izabel Magalhães. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. O Espaço físico como um dos elementos fundamentais para uma pedagogia da Educação Infantil. In FARIA, Ana Lucia G.; PALHARES, Marina S. *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. 2ed. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Paulo, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999.

_____. Políticas de Regulação, Pesquisa e Pedagogia na Educação Infantil, Primeira Etapa da Educação Básica. In *Educação e Sociedade*. v.26, nº 92. Especial, out/2005.

_____. Pequena infância, educação e gênero: subsídios para um estado da arte. *Caderno Pagu*. Campinas, nº 26, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 17 jan. 2007.

FARIA, Ana Lucia G.; PALHARES, Marina S. *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. 2ed. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Paulo, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999.

FERREIRA, Antônio Gomes. A infância no discurso dos intelectuais portugueses do Antigo Regime. In FREITAS, Marcos Cezar de; JR KUHLMANN, Moysés (Orgs.). *Os intelectuais na história da Infância*. São Paulo: Cortez, 2002.

FERREIRA, Manuela. *Salvar corpos, forjar a razão: contribuo para uma análise crítica da criança e da infância como construção social em Portugal: 1880 – 1940*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2000.

FONTES, Virgínia. A Sociedade civil no Brasil contemporâneo: Lutas sociais e luta teórica da década de 1980. In LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006.

FRAGA, Livia Maria Vieira. *Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências rumo à construção de um projeto educativo*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Educação, 1987.

FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. Lidando pobremente com a pobreza: análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade – 1984. In ROSEMBERG, F (Org.). *Creche*. 2ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 1995.

FRANCO, Creso, ALVES, Fátima e BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. In *Educação e Sociedade*, v.28, n.100, Out. 2007.

FRIGOTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista*. 4ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Brasil e a política econômica-social: entre o medo e a esperança. In *OSAL: Observatório Social de América Latina*. Ano V, nº 14. CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina, may-ago, 2004.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. *O UNICEF e a política de Educação Infantil no governo Lula*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Educação: Currículo. PUC/SP. 2007.

GENTILI, Pablo (Coord.). *A Falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. 3ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

_____. *La Educación en las Cumbres de las Américas: su impacto en la democratización e los sistemas educativos*. Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires, nº 01, 2005.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964 – 1985)*. 2ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Educação Infantil: Aspectos da Legislação – Do departamento da Criança ao Projeto Jorge Hage. In *Pro-posições*. v.3, nº 2[8]. Jul. 1992.

_____. *Movimentos Sociais e Educação*. 5ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

GOLDSCHMIED, Elinor; JACKSON, Sonia. *Educação de 0 a 3 anos: o atendimento em creche*. 2ed. Tradução de Marlon Xavier. Porto Alegre: Artmed, 2006.

GONDRA, José G. “Modificar com brandura e prevenir com cautela”. Racionalidade médica e higienização da infância. In FREITAS, Marcos Cezar de; JR KUHLMANN, Moisés (Orgs.). *Os intelectuais na história da Infância*. São Paulo: Cortez, 2002.

HADDAD, Lenira. A Ecologia do Atendimento infantil: construindo um modelo de sistema unificado de cuidado e educação. Tese (doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

_____. Substituir ou compartilhar? O papel das instituições de educação infantil no contexto da sociedade contemporânea. In MACAHADO, Maria Lucia (Org.) *Encontros e Desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Políticas integradas de Educação e Cuidado Infantil: Desafios, Armadilhas e Possibilidades. In *Cadernos de Pesquisa*. v. 36, set/dez. 2006.

HAMMARBERG, Thomas. A School for children with Rights: the significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child for modern education policy. In *Innocenti Lectures*. Sala Giunta della Presidenza Regionale Palazzo Bastogi, Florence, Italy, 1997.

HECKMAN, James. *The real question is how to use the available funds wisely. The best evidence supports the policy prescription: Invest in the Very Young*. 2000. Disponível em: <<http://www.ounceofprevention.org/downloads/publications/Heckman.pdf>>.

HECKMAN, James; CUNHA, Flávio. *Credit Constraints, Family constraints and Optimal policies to reduce inequality and promote productivity*. Conferência Internacional sobre Pré-escola. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In *Cadernos Cedes*, ano XXI, n° 55, Nov.. 2001.

IVO, Anete Brito Leal. *Metamorfoses da questão democrática: Governabilidade e pobreza*. CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, Colección Becas CLACSO – ASDI, 2001.

_____. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. In *Série Estudos e Pesquisas*. n° 63, 2003 (Disponível em: www.sei.ba.gov.br).

_____. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. In *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), 2004.

JENKS, Chris. Constituinte a criança. In *Educação, sociedade e cultural*. n° 17, Edições Afrontamento. Porto, 2002.

JOBIM E SOUZA, S. Re-significando a psicologia do desenvolvimento: uma contribuição à pesquisa da infância. In: KRAMER, S. & LEITE, M.I. (Orgs.). *Infância: fios e desafios da pesquisa*. 1 ed. Campinas: Papyrus, 1996.

KRAMER, Sônia. *A Política do Pré-Escolar no Brasil: A arte do Disfarce*. 5ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil. In BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sonia. *Infância, Educação e Direitos Humanos*. 2ed. São Paulo: Cortez, 2006.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Por que se importar com a desigualdade. In *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 45, nº 4, 2002.

_____. Desigualdade como questão política. In *Observatório da Cidadania*, 2003a.
Disponível em:
<http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroe2003_bra.pdf>.

_____. Sobre Associativismos, Desigualdade e Democracia. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 18, nº 53, 2003b.

KUHLMANN JR, Moysés. *Infância e educação: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.

_____. Educação Infantil e Currículo. In FARIA, Ana Lucia G.; PALHARES, Marina S. *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. 2ed. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Paulo, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999.

_____. O Jardim-de-Infância e a educação das crianças pobres: final do século XIX, início do Século XX. In MONARCHA, Carlos (Org.). *Educação da Infância Brasileira: 1875 - 1983*. Campinas, SP: autores Associados, 2001.

_____. A circulação das idéias sobre a educação das crianças: Brasil, início do Século XX. In FREITAS, Marcos Cezar de; JR KUHLMANN, Moysés (Orgs.). *Os intelectuais na história da Infância*. São Paulo: Cortez, 2002.

LAVAL, Christian. *A escola não é empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Tradução de Maria Luiza M e Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, Igualdade e Diferença. In *Revista Lua Nova*. nº 59, 2003.

LIMA, Ana Luiza Codes. Combate à pobreza na América Latina: uma abordagem comparativa. In *Série Estudos e Pesquisas: Pobreza e Desigualdades sociais*. nº 63, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2002. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/>>.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Por uma Política Nacional de Educação Infantil. In *ANAIIS do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In *Educação e Sociedade*. v. 27, nº 94, 2006.

MAGALHÃES, Solange Martins de Oliveira; BARBOSA, Ivone Garcia. *Do Topo De Uma Montanha Temos Um Ótimo Ângulo De Visão Das Coisas... Mas Será Que Podemos Ver Tudo?* uma reflexão sobre as políticas públicas para a educação da infância. Disponível em: <<http://www2.uerj.br/~revispsi/v5n1/artigos/a03.pdf>>.

MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala*. São Paulo: Hucitec, 2000.

MÉSZÁROS, István. *A Educação para além do capital*. Tradução de Isa Tavarez. São Paulo: Boitempo, 2005.

MIDAGLIA, Carmem e ROBERT, Pedro. Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección, salud y alimentación. In ZICCARDI, Alicia (Org.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, mar. 2001.

MONARCHA, Carlos. Revista do jardim da Infância: uma publicação exemplar. In MONARCHA, Carlos (Org.) *Educação da Infância Brasileira: 1875 - 1983*. Campinas, SP: autores Associados, 2001.

MONTEIRO, Elaine. As ongs e a política de atendimento à criança e ao adolescente na cidade do Rio de Janeiro: da mobilização dos anos 80 a intervenção dos anos 90. In *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal, 2004.

MOSS, Peter. Reconceitualizando a infância: criança, instituição e profissionais. In MACAHADO, Maria Lucia (Org.) *Encontros e Desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOYSÉS, Maria Aparecida A.; COLLARES, Cecília Azevedo L. Desnutrição, fracasso escolar e merenda. In PATTO, Maria Helena Souza (Org.) *Introdução à Psicologia Escolar*. 3ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997.

MUÑOZ, Louders Gaitán. El Bienestar social de la Infancia y los Derechos de los Niños. In *Política y Sociedad*. v. 43, nº 01, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Campus de Somosaguas. Madrid, 2006.

MYERS, Robert G. Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. In *Revista Iberoamericana de Educação*. nº 22, jan./abr., 1999.

NASCIMENTO, Maria Livia do e SCHEINVAR, Estela. *Infância: discursos de Proteção, práticas de exclusão*. Estudos e Pesquisa em psicologia, UERJ, RJ, ano 05, nº 02, 2º semestre de 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.) *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. In *Educação e Sociedade*. v. 25, nº 89, Campinas, Out. 2004.

_____. Regulação das Políticas Educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. In *Educação e Sociedade*. v. 26, nº 92, Campinas, Out. 2005.

OLIVEIRA, D. O.; DUARTE, A. Política Educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. In *Perspectiva*. v. 23, nº 02, Florianópolis, Jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. À Sombra do manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 4ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

OLIVEIRA, Maria José G. de Souza. A globalização da pobreza: os impactos das políticas sociais do Estado neoliberal nas democracias dos países latino-americanos. In *Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal, 2004.

PALHARES, Marina Silveira; MARTINEZ, Cláudia Maria Simões. A educação Infantil: uma questão para o debate. In FARIA, Ana Lúcia Goulart de; PALHARES, Marina Silveira (Orgs.). *Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas, SP: Autores Associados – FE/ UNICAMP; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999.

PARADA, Miguel Bazdresch. Educación y pobreza: una relación conflictiva. In ZICCARDI, Alicia (Org.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, mar. 2001

PENN, Helen. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. In *Caderno de Pesquisa*. nº 115. São Paulo, mar. 2002.

PEREIRA, Rita Marisa Ribes; SOUZA, Solange Jobim e. Infância, Conhecimento e contemporaneidade. In KRAMER, Sonia; LEITE, Maria Isabel Ferraz Pereira (Orgs.). *Infância e Produção Cultural*. Campinas, SP: Papyrus, 1998.

PINTO, Manuel. A televisa, a vida cotidiana e o direito de participação das crianças na escola e na comunidade. In *Revista Iberoamericana de Educação*. nº 26, mai./ago. de 2001. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/rie26a06.PDF>>.

PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto (Org.). *As crianças: contextos e identidades*. Minho. Portugal. Universidade do Minho/Centro de Estudos da Criança, 1997.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In *Educação e Sociedade*. Vol. 28, Número especial, 100, out. 2007.

QVORTRUP, Jens. A infância na Europa: novo campo de pesquisa social. In CHUSHOLM, L. et al. *Growing up in Europe: Contemporary horizons in Childhood and youth studies*. New York. Walter de Gruyter. Tradução de Helena Antunes, 1999

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.18, N. 51, São Paulo, Fev. 2003.

RIZZINI, Irene. Infância e Globalização: Análise das transformações econômicas, políticas e sociais. *Sociologia*. [online]. jan. 2004, nº 44 [citado 03 Janeiro 2007], p. 11-26. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/>>.

_____. Reflexões sobre pesquisa histórica com base em idéias e práticas sobre a assistência à infância no Brasil na passagem do Século XIX para o XX. In *I Congresso Internacional de Pedagogia Social*, 1. 2006. Anais eletrônicos. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 03 jan. 2007.

ROCHA, Eloísa A. C. Infância e pedagogia: dimensões de uma intrincada relação. In *Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação*. Universidade Federal de Santa Catarina. v.15, n. 28, Florianópolis, 1997.

_____. *A Pesquisa em Educação Infantil no Brasil: trajetória recente e perspectiva de consolidação de uma pedagogia*. Tese (Doutorado em Educação). UNICAMP, Campinas, 1999.

_____. Infância e educação: delimitações de um campo de pesquisa. In *Educação, Sociedade e Culturas*. nº 17, 2002.

ROCHA, Eloisa A. C.; CAMPOS, Rosânia e CAMPOS, Roselane F.. Gestão Da Educação e o protagonismo das famílias: as indicações dos organismos internacionais para infância. *Anais do IV congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Lisboa, Portugal, 2007. (vol.I).

RODRIGUES, M.; CAMPOS, R. F.; CAMPOS, R. *Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe - A Difusão De “Novos” Preceitos Na Configuração De Um Novo Paradigma Educativo*. Santa Maria, 2006 [Trabalho apresentando na VI ANPed Sul].

RODRIGUES, José Albertino. Políticas Públicas e Política social. In *São Paulo em Perspectiva*. 5 (1), janeiro/março, 1991.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas Públicas para infância e direitos da mulher. In *Encontro UNICEF*. Bogotá, 1983.

_____. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso creche. In *Cadernos de Pesquisa*. nº 51. São Paulo, nov. 1984.

_____. Ano 2000: Educação da Pequena Infância. In *São Paulo em Perspectiva*. 3(3), jul./set., 1989.

_____. *A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares*. In *Cadernos de Pesquisa*. nº 82. São Paulo, ago. 1992.

_____. O movimento de mulheres e a abertura no Brasil: o caso da creche – 1984. In ROSEMBERG, F.(Org.). *Creche*. 2ª reimpressão. São Paulo, Cortez, 1995a.

_____. Creches domiciliares – argumentos ou falácias. In ROSEMBERG, F. (Org.). *Creche*. 2ª reimpressão. São Paulo, Cortez, 1995b.

_____. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In. KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. *O cenário educacional latino-americano no limiar do Século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

- _____. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001a.
- _____. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. In *Revista Brasileira de Educação*. Jan/Fev/Mar/Abr. 2001b.
- _____. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*. n° 115. São Paulo, mar. 2002a.
- _____. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In MACAHADO, Maria Lucia (Org.). *Encontros e Desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2002b.
- _____. Sísifo e a educação infantil brasileira. In *Pro-posições*. v. 14, n° 1 (40), Jan/abr. 2003a.
- _____. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In *ANAIS: Simpósio Educação Infantil: construindo o presente*. Brasília: UNESCO Brasil, 2003b.
- _____. Educação Infantil Brasileira contemporânea. In *Cadernos de Pesquisa em Educação (PPGE/UFES)*. v. 11, n° 22, jul./dez., 2005.
- ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, n° 115, mar. 2002.
- SACRISTÁN, José Gimeno. *O aluno como invenção*. Traduzido por Dayse Vaz de Moraes. Porto Alegre: ArtMed, 2005.
- SADER, Emir. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada de século. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia*. 4ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- _____. A hegemonia neoliberal na América Latina. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- SADER, Emir; ANDERSON, Perry; THERBORN, Goran; BORÓN, Atílio; SALAMA, Pierre. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- SARMENTO, Manuel Jacinto. A globalização e a infância: impactos na condição social e na escolaridade. In GARCIA, Regina Leite; FILHO, Aristeu Leite (Orgs.). *Em defesa da educação infantil*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SARMENTO, Manuel Jacinto. *Projeto de pesquisa de cooperação internacional – Crianças: educação, cultura e cidadania ativa*. Universidade de Minho. Centro de Estudos da Criança. Porto, Portugal, 2002. (mimeo)

_____. As culturas da infância nas encruzilhadas da Segunda Modernidade. In. SARMENTO, Manuel J.; CERISARA, Ana Beatriz (Orgs.). *Crianças e Miúdos: perspectivas sociopedagógicas da infância e educação*. Porto, Portugal: Asa editores, 2004.

_____. *Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância*. Educ. Soc., Campinas, v. 26, n. 91, 2005a.

_____. Crianças: educação, culturas e cidadania ativa. Refletindo em torno de uma proposta de trabalho. In *Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação*. Universidade Federal de Santa Catarina. v. 23, nº 01, 2005b.

SARMENTO, Manuel; TOMÁS, Catarina Almeida; SOARES, Natália Fernandes. Globalização, Educação e (Re) Institucionalização da Infância Contemporânea. In *Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências sociais*. Coimbra, set., 2004.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação. In *Educação e Sociedade*. Campinas, nº 69, 1999.

_____. *Da nova LDB ao FUNDEB: Por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SIROTA, Régine. Emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar. In *Cadernos de Pesquisa*, nº 112, março 2001.

Sguissardi, VALDEMAR. *O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições?* 23ª Reunião Anual de Pesquisa em Educação /ANPED, Caxambu, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima. Qualificação e reestruturação produtiva: um balanço das pesquisas em educação. In *Educação e Sociedade*. v.18, nº 61, 1997.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane F.; GARCIA, Rosalba, M. C. Subsídios teóricos para construção de uma metodologia para análise de documentos e Política Educacional In SHIROMA, E. O. *DOSSIÊ: Uma metodologia para análise conceitual de documentos sobre política educacional*. Florianópolis, 2004 (mimeo.)

_____. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In *Perspectiva*. v. 23, nº. 02, Florianópolis, jul./dez. 2005.

SHIROMA, Eneida O.; EVANGELISTA, Olinda. Profissionalização como estratégia de gerenciamento de professores. In *Revista de estudos curriculares*, ano 1. nº 02, 2003.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In TOMAMASI, Livia de; WARDER, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

SOARES, Natalia Fernández. Direitos da criança: utopia ou realidade? In PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto (Org.). *As crianças: contextos e identidades*. Minho. Portugal. Universidade do Minho / Centro de Estudos da Criança, 1997.

SOUZA, Celina. “Estado Do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18, nº 51, fev. 2003.

SOUZA, Solange Jobim; KRAMER, Sonia. Avanços, retrocesso e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil. In SOUZA, Solange Jobim; KRAMER, Sonia. *Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

TEDESCO, Juan Carlos; LÓPEZ, Nestor. *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en America Latina*. (versión preliminar). IPE: Buenos Aires, 2002.

TEIXEIRA, Francisco J.S. O neoliberalismo em debate. In TEIXEIRA, Francisco J. S. e OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (Orgs.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Univesidade Estadual do Ceará, 1996.

TEODORO, António. As Novas Formas de Regulação Transnacional no Campo das Políticas Educativas, ou uma Globalização de Baixa Intensidade. In *EccoS Revista Científica*, UNINOVE, São Paulo: v. 4, nº 1, jul. 2002.

TERÁN, Juan Fernando. *En publicacion: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Oct. 2007

TOMÁS, Catarina Almeida. As Crianças Como Prisioneiras Do Seu Tempo-Espaço. Do reflexo da infância à reflexão sobre as crianças em contexto global. In *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.1, p. 41-55, jan./jun., 2006.

TORRES, Rosa. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In TOMAMASI, Livia de; WARDER, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Mejorar la educación para aliviar la Pobreza o aliviar la pobreza para mejorar la educación? In TORRES, Rosa María. *Itinerarios por la educación latino-americana: cuadernos de viajes*. Buenos Aires – Argentina – México, Ed. Paidós, 2000.

_____. “Cooperación Internacional” en Educación en América Latina: Parte de la solución o parte Del problema? *Cadernos de Pedagogia*, nº 308. Monográfico: “La Educación en America Latina”. Barcelona, Dez. 2001a. Disponível em: <<http://www.oei.es/equidad/coopal.PDF>>.

_____. *Aprendizaje alo Largo de toda la vida en el Norte y Educación Basica en el Sur?* Fronesis, 2001b. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>.

_____. *El labirinto de la “cooperacion internacional para la educación” mirado desde América Latina y Caribe*. Fronesis, 2004. Disponível em: <http://www.campanaeducacion.org/noticia_6_artigo.htm>.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? In *Educação e Sociedade*. vol. 23, Número Especial, 80. 2002.

VILARINHO, Maria Emilia. Políticas de educação pré-escolar em Portugal (1977-1997). 1ed. *Coleção Políticas de Educação*. Instituto de Inovação Educacional, Lisboa, 2000.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In BÓGUS, Lucia; WANDERLEY, Mariângela Belfiore; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. 2ed. São Paulo: EDUC, 2000.

WINTERSBERGER, Helmut. Infancia y ciudadanía: El orden generacional del Estado de Bienestar. In *Política y Sociedad*, v. 43, n° 01, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Campus de Somosaguas. Madrid, 2006.

WOOD, Ellen M. Trabalho, classe e Estado no capitalismo global. In SEOANE, José; TADDEI, Emilio. *Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

ZICCARDI, Alicia (Org.) *Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

ZICCARDI, Alicia. Las ciudades y la cuestión social. In ZICCARDIA, Alicia (Org.) *Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

Documentos consultados:

BANCO MUNDIAL. *El informe Anual 1999*. Disponível em:
<http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep99/espanol/down.htm>

BRASIL, *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar*. MEC. Brasília, 1981.

_____. *ANAIS do Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/DEP/COEDI, 1994a.

_____. *Educação Infantil no Brasil: situação Atual*. Brasília. MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994 b.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, novembro, 1995.

_____. *LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei N.9.394/96*. 2ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. *Diretrizes curriculares Nacionais: Educação Básica*. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2001.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica, Censo Escolar 2006*. MEC/INEP. Brasília, 2006.

_____. *Política Nacional de Educação Infantil*: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. MEC/ SEB. Brasília, 2006.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>

OEA. *Programa Interamericano de Educação*. Primeira Reunião dos Ministros da Educação. Brasília, Brasil, 1998.

_____. *Declaração de Miami*. I Cúpula das Américas. Miami, Flórida, Dezembro, 1994.

_____. *Plano de Ação*. I Cúpula das Américas. Miami, Flórida, Dezembro, 1994.

_____. *Declaração de Santiago*. II Cúpula das Américas. Santiago, Chile, Abril de 1998.

_____. *Plano de Ação*. II Cúpula das Américas. Santiago, Chile, Abril de 1998.

OEI. *Declaración de La Habana*: Calidad de la educación: equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización. IX Conferencia Iberoamericana de Educación. Habana, Cuba, 1999.

_____. *Declaración de Panamá*: La Educación Inicial en el Siglo XXI. X Conferencia Iberoamericana de Educación. Ciudad de Panamá, Panamá, jul. 2000a.

_____. *Declaración de Panamá*: “La voz Iberoamericana con y por la infancia y la adolescencia en el nuevo milenio, base de la justicia y la equidad”. II Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia. Panamá, Octubre, 2000b.

_____. *Documento de Referência* para X Conferência Iberoamericana de Educação: Panorama y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica. Ciudad de Panamá, Panamá, 2000c.

_____. *Declaración de Panamá*: “Unidos por la niñez y la adolescencia, base de la justicia y la equidad en el nuevo milenio. X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Los Países Iberoamericanos. Panamá, Noviembre, 2000d.

_____. XI Conferencia Ibero-Americana de Educação. Valência (Espanha), março, 2001a.

_____. *Declaración de Lima*: “Agenda Iberoamerica para la niñez e la adolescência”. III Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de La Infancia y Adolescencia. Lima (Perú), Octubre, 2001b.

_____. *Declaración de Lima*: Agenda Iberoamerica: Plan de Accion: “Desafios para mejorar la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes iberoamericanos”. XI conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de La Infancia y Adolescencia. Lima (Perú), octubre, 2001c.

_____. *Declaração de Lima*: “Unidos para Construir o amanhã”. XI Reunião Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo. Lima (Peru), novembro, 2001d.

ONU. *Cúpula Mundial em Favor da Infância*: Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos Anos 90, Nova York, 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org.br>.

_____. *Plano de Ação para a Implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos Anos 90*. Nova York, 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org.br>

_____. *Metas para a infância e o Desenvolvimento nos anos 90*. Nova York, 1989. Disponível: <http://www.unicef.org.br>.

_____. *Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da Vigésima sétima Sessão Especial da Assembléia Geral*: Um mundo para as crianças. Nova Iorque/Brasil, 2002.

_____. *Objetivos de desarrollo del Milenio*: Informe 2007. Nações Unidas, Nueva York, 2007 b.

UNESCO. *Aprender a ser*: La educación del futuro. Org. Edgar Faure, Felipe Herrera, Abdul-Razzak, Kaddoura, Henri Lopes, Arthur V. Petrovski, Majid Rahnema, Frederick Campion Ward. Versión española: Carmen Paredes de Castro. Madrid, 1972.

_____. *Reunión de Quito. III Recomendación de la Reunión sobre el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Quito, 1981.

_____. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Boletín N.03. Santiago, Chile. Marzo, 1983.

_____. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Boletín N.06. Santiago, Chile. Marzo, 1985.

_____. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Boletín N.12. Santiago, Chile. Abril, 1987.

_____. *Declaración Mundial sobre Educación para todos*: La Satisfacción de las Necesidades Basicas de Aprendizaje. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_jomtien_declaracion_mundial.pdf.

_____. *Informe final de Dakar*. Senegal, Dakar, 2000. Disponível em: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_dakar_informe_final_esp.pdf

_____. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo. VII PROMEDLAC, 2001.

_____. *Declaración de Cochabamba*. PROMEDLAC VII, Cochabamba, 2001. Disponível em:

www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_recomendaciones_coc_habamba_esp.pdf.

_____. *Declaración de la Habana*. Habana, Cuba, 2002. Disponível em:
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_declaracion_habana_esp.pdf

_____. *Participación de las Familias en la Educación infantil Latinoamericana*. Santiago, Chile, Agosto, 2004.

UNESCO/OECD. *Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios*. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002.

UNESCO/OREALC. *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia*. Santiago, Chile, mayo, 2004.

_____. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo: Bases Sólidas: Atención y educación de la primera infancia*. Ediciones UNESCO, Paris, 2007.

UNESCO/PRELAC. *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Habana, Cuba, 2002a. Disponível em:
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_proyecto_regional_educacion_esp.pdf

_____. *Modelo de acompañamiento-apoyo, monitoreo y evaluación para América Latina y el Caribe*. PRELAC. Habana, Cuba, 2002. Disponível em:
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_modelo_acompanamiento_declaracion_habana.pdf

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos das Crianças*. 1989. Disponível em:
<http://www.unicef.org.br>

_____. *Declaração sobre os Direitos das Crianças*. Disponível em:
<http://www.unicef.org.br>.

_____. *Situação Mundial da Infância 2005: Infância Ameaçada*. Brasil, 2005.

_____. *Situação Mundial da Infância 2006: Excluídas e Invisíveis*. Brasil, 2006.

_____. *Situação da Infância Brasileira: O direito à sobrevivência e ao Desenvolvimento*. Brasil, 2006.

_____. *Situação Mundial da Infância 2007: Mulheres e Crianças: O duplo dividendo da Igualdade de Gênero*. Brasil, 2007a.

UNICEF/ONU. *Sessão especial das Nações Unidas em Favor da Infância*. Boletim nº 05, Nova York, Outubro de 2002