

EDUCAÇÃO INFANTIL E OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: QUANDO FOCALIZAR NÃO É PRIORIZAR

CAMPOS, Rosânia – UNISUL

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

O presente artigo¹ pretende discutir as indicações para a educação infantil presentes em três projetos implementados na América Latina: 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), coordenados respectivamente pela OEI, OEA e UNESCO. Embora os três projetos citados sejam voltados para América Latina e Caribe, as indicações ali presentes são também assimiladas pelo governo brasileiro, posto ser este também signatário dos mesmos.

Para análise das relações entre globalização, organismos internacionais e governos locais, tomamos como referência às contribuições de Roger Dale (2004). Já para a abordagem dos documentos analisados recorreremos aos estudos de Shiroma, Campos e Garcia (2004), que define os documentos de política como discursos produzidos socialmente, o que nos possibilitou compreender que os documentos produzidos tanto prescreviam orientações, como também produziam o discurso ‘justificador’ (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004). Dessa perspectiva, o campo da política educacional 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” (Ibid, p. 13).

Assim, a partir do referencial de políticas de Roger Dale e da metodologia de análise explicitada acima, empreendemos nossas análises partindo do pressuposto que as orientações emanadas dos projetos possuem ligação com as políticas globais.

¹ Esse trabalho é parte integrante da pesquisa “Educação Infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América latina e suas repercussões no contexto nacional”, que objetivou 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 os três grandes projetos citados.

Entendemos ainda que as transformações ocorridas nas últimas décadas intensificaram as relações em escala global nos domínios econômico, político e cultural engendrando 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). Essa perspectiva, denominada de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, 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, 2005, 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. No campo da educação infantil coloca-se como agenda de pesquisa compreender os novos marcos regulatórios, que a partir das reformas educacionais dos anos de 1990, incidiram também sobre esse nível educacional, produzindo mudanças tanto na esfera dos direitos sociais das crianças, como também das práticas pedagógicas constitutivas da especificidade deste campo.

Observamos que, contraditoriamente, se os direitos das crianças foram sendo reconhecidos e até mesmo ampliados, o papel do Estado no provimento deste direito foi sendo relativizado. Por outro lado, o reconhecimento deste direito, em que pese à 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 dos compromissos derivados destes fóruns a tomar a educação infantil também como parte de suas agendas locais. É nesse contexto em que as políticas são globalmente acordadas, que os projetos regionais ganham relevância, na medida em que traduzem regionalmente as ações e metas a serem cumpridas pelos países signatários. Considerando esses pressupostos, propomos nesse trabalho apresentar os projetos regionais citados anteriormente, destacando as orientações políticas destes emanadas e suas implicações para a organização de políticas públicas para educação infantil.

Educação Infantil: entre a garantia do direito e as estratégias emergenciais

As análises dos projetos acima citados nos possibilitaram observar que as indicações para educação infantil, essencialmente, têm se localizado no terreno das políticas compensatórias e intersetoriais, destinadas às denominadas “populações vulneráveis”. De modo específico, no Plano Iberoamericano de Educação² (PIE), coordenado pela OEA, a educação infantil figura na primeira linha de ação denominada “políticas compensatórias e intersetoriais para populações vulneráveis”. 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; d) Difundir as lições aprendidas.

Tendo em vista a limitação desse texto nos ateremos ao primeiro aspecto desse objetivo, isto é, ao fortalecimento de 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. A ênfase em programas é corroborada pelo discurso da necessidade de se criar ações para combater a pobreza e, nesse sentido, se associa educação infantil e ações de combate à pobreza nos chamados “grupos vulneráveis”.

O que implica circunscrever a educação infantil ao âmbito das políticas compensatórias? Implica que, tomar a educação infantil em seu caráter educativo é compreendê-la na esfera do direito, como um bem público, não como um serviço ou

² O PIE 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 – com o objetivo 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).

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 conseqüência, 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 conseqüências anti-sociais (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002). Dito de outro modo, a educação infantil é concebida a partir da lógica do combate à pobreza, sendo ofuscada a defesa dessa como direito público subjetivo e que, assim sendo, deveria fazer parte de uma política universalista e não focal.

É preciso lembrar que 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 Adolescência³, a qual será objeto de nossas análises a seguir.

³ A Agenda Iberoamericana para a Infância e a Adolescência foi definida pela OEI e está organizada a partir de dezoito metas que devem ser atingidas até 2010. Para cada uma dessas metas foram determinadas ações estratégicas, as quais segundo a própria Agenda, são possibilidades de ação e não uma lista

A Agenda proposta pela OEI – Agenda Iberoamericana para a Infância e Adolescência traz elementos que a diferenciam daquela proposta pela OEA, em especial pela recorrência que faz a necessidade do reconhecimento social dos direitos das crianças e adolescentes. Contudo, quando analisamos as indicações e ações propostas, observamos que a lógica das políticas de cunho compensatório, voltadas para o “alívio à pobreza” também aqui se fazem presentes.

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 convivência 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 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).

excludente ou exclusiva, pelo contrário, recomendam que essas ações estratégicas sejam enriquecidas com as experiências dos países.

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.⁴

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, lembrando, 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.

Ampliando nossa análise para as implicações pedagógicas contidas na Agenda analisada, podemos observar que duas perspectivas fundamentam suas 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.

Nesse sentido, na AIIA é ressaltado que:

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, 2001 – grifos nossos)

Essa perspectiva, já encontrada também em nossa análise do PIE, ressalta a estimulação de potencialidades, abandonando, em sua aparência, o discurso da carência cultural, fundamenta-se também na compreensão do desenvolvimento infantil como um processo universal, que pode ser potencializado pela oferta adequada e eficiente de

⁴ 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.

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, conforme afirma Tedesco (2002, p.11), 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”. 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).

Na continuação de nossas análises, na Meta seis da AIIA, além de reafirmar o acima discutido com relação à educação das crianças e de suas famílias, indica-se 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 (garantir a universalização das crianças de 6 anos até 2015); 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.

Essa ênfase na educação via ambiente familiar, não é uma exclusividade da AIIA e do PIE. Conforme podemos observar a seguir, no Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe⁵ (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

⁵ O Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC) foi elaborado pela UNESCO a pedido dos ministros da região 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).

famílias dessa tarefa e o não reconhecimento do atendimento às crianças menores de três anos como parte integrante dos serviços educacionais.

Mesmo sem indicar uma linha exclusiva de ação para educação infantil em seu documento principal, no documento de Modelo de Acompanhamento – Apoio, Monitoramento e Avaliação⁶ 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 infantil seja ignorada no projeto. Pelo contrário, como já afirmamos, as indicações presentes no 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 famílias na educação das crianças pequenas. Essa indicação pode ser observada também na Declaração de Havana,⁷ 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).

⁶ 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, em relação ao nível alcançado em relação aos focos do PRELAC na região e aos objetivos do Educação Para Todos (EPT).

⁷ Essa declaração resultou da I Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe, em 2002.

Ao observarmos as afirmações acima é possível destacar dois aspectos em especial: a) concepção de educação infantil como “atenção” e/ou “cuidado e desenvolvimento” da criança; b) protagonismo das famílias. 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 (2002) a expressão Desenvolvimento Infantil é 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, 2002, p. 47).

Para além desse aspecto, em todos os projetos analisados, a educação infantil é discutida 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 (CURY, 2005). 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” (CURY, 2005, p. 16).

De forma que, 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).

No entanto, 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 concernem 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 justiça⁸. 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).

⁸ 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).

Do “favor” ao “direito”: a educação infantil como bem público

Após essa análise dos projetos – PIE/OEA, AIIA/OEI e PRELAC/UNESCO, podemos observar que em todos constam indicações para a educação infantil, isto é, indicações para elaboração de políticas para 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).

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 conforme procuramos evidenciar nas análises dos projetos. Assim, na AIIA, por exemplo, se ressalta que no combate a 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 condicionadas pela perspectiva do desenvolvimento de recursos humanos, tendo em vista a capacidade produtiva futura e a possibilidade de gerar uma distribuição mais equitativa. Essa argumentação se contrapõe a concepção de educação, tanto aquela direcionada para pequena infância 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 infantil 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 subsequentes 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.

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 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.⁹

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.

Essa tendência acaba por incentivar diversas alternativas não formais de atendimentos, 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

⁹ 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.

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 indicações configurando uma agenda estruturada para a educação infantil. Agenda estrutura não a partir da lógica do direito, mas a partir da lógica de ser uma ação estratégica no combate a pobreza, e concebida como um serviço que deve ser estendido especialmente para as famílias pobres.

Soma-se a esse fato as indicações, sempre presentes, da educação das famílias para o atendimento das crianças, em especial, menores de três anos e/ou o incentivo de se criar formas alternativas de atendimento para essa faixa etária. 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 infantil é inserida numa nova ordem, afastando-se de sua função social emancipatória.

Referências Bibliográficas:

ANTUNES, Fátima. Reformas do Estado e da Educação: o Caso das Escolas profissionais em Portugal. In *Revista Brasileira de educação*. nº 29, Mai/Jun/Jul/Ago, 2005.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e Políticas de combate à pobreza. In *Revista Brasileira de Educação*. nº 24. Set/Out/ Dez, 2003.

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.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. In *Cadernos de Pesquisa*. v. 35, nº 124, São Paulo, Jan/Abr. 2005

DALE, Roger. Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para educação”. In *Educação e Sociedade*. v.25, nº 87, Campinas/SP, mai/ago., 2004.

FRIGOTO, Gaudêncio. 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.

GENTILI, Pablo. *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.

HADDAD, Lenira. Políticas integradas de Educação e Cuidado Infantil: Desafios, Armadilhas e Possibilidades. In *Cadernos de Pesquisa*. v. 36, set/dez. 2006.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Desigualdade como questão política. In *Observatório da Cidadania*, 2003. Disponível em:
http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroe2003_bra.pdf

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.

OLIVEIRA, Dalila Andrade . *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*. nº 115. São Paulo, mar. 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, nº 115, mar. 2002.

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.).

TEDESCO, Juan Carlos; LÓPEZ, Nestor. *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en America Latina*. (versión preliminar). IPE: Buenos Aires, 2002.

WINTERSBERGER, Helmut. Infancia y ciudadanía: El orden generacional del Estado de Bienestar: In *Política y Sociedad*, v. 43, nº 01, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Campus de Somosaguas. Madrid, 2006.

ZICCARDI, Alicia (Org.) *Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

Documentos consultados:

OEA. Programa Interamericano de Educação. Primeira Reunião dos Ministros da Educação. Brasília, Brasil, 1998.

OEI. *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, 2001.

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 Ecuación. Ciudad de Panamá, Panamá, jul. 2000.

UNESCO. *Declaración de la Habana*. Habana, Cuba, 2002. Disponible em:
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_declaracion_habana_esp.pdf

UNESCO/PRELAC. *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Habana, Cuba, 2002a. Disponible em:
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_proyecto_regional_educacion_es_p.pdf

_____. *Modelo de acompañamiento-apoyo, monitoreo y evaluación para América Latina y el Caribe*. PRELAC. Habana, Cuba, 2002b. Disponible em:
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_modelo_acompanamiento_declaracion_habana.pdf