



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Foto: Wilson Dias



EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: **UM CAMPO EM DISPUTA**

Documento de trabalho e debate

EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: UM CAMPO EM DISPUTA

Documento de trabalho e debate



Campaña
Latinoamericana
**por el Derecho
a la Educación**

EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: UM CAMPO EM DISPUTA

Documento de trabalho e debate

Apresentação

A Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE) é uma articulação plural de organizações da sociedade civil que atua na defesa e promoção do direito a uma educação pública e gratuita para todos e todas, de responsabilidade do Estado, capaz de responder às dimensões da disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e que garanta que o Estado preste contas à sociedade. Quer promover uma transformação com vistas à implementação de um novo modelo de desenvolvimento, afinado com o princípio do bem viver, a justiça social, a dignidade humana e a relação harmônica com o meio-ambiente nos países da América Latina e Caribe.

Entre os principais eixos de sua agenda política, está a defesa do direito à educação na primeira infância, campo no qual a CLADE vem desenvolvendo uma série de ações, envolvendo estratégias de produção de conhecimento, articulação de atores, mobilização e incidência política. O objetivo é garantir que todas as crianças, sem discriminação, desfrutem plenamente de todos os seus direitos, desde o nascimento – e entre esses direitos, a educação.

Foi justamente na prática de sua atuação política que a CLADE identificou a existência de uma forte disputa de sentidos no campo da educação na primeira infância: uma concepção que defende que esta é direito e que as crianças pequenas – assim como todos os seres humanos – são sujeitos de direito; outra que enfatiza que a educação na primeira infância é instrumental, sendo esta a motivação para que seja priorizada, e que concebe as crianças como capital humano que gera alta taxa de retorno. Também observamos que por traz desta disputa havia outra: a centralidade ou não da própria infância. E ainda outra, que gira em torno da neurociência, aonde argumentos pretensamente científicos vem afirmar um determinismo à vida das crianças, relacionado a estímulos recebidos na primeira infância.

É neste contexto que se insere o presente documento. Trata-se de um olhar sobre o campo da educação na primeira infância, realizado com o intuito de identificar atores, discursos e concepções em disputa no contexto internacional, que vem influenciando marcos legais e políticos bem como práticas educativas. Longe de ser um estudo exaustivo, este é um documento de trabalho que indaga como se posicionam e o que pautam alguns dos atores internacionais que influenciam a disputa de sentidos e, conseqüentemente, de políticas e práticas. Isso possibilita que a CLADE tenha um melhor entendimento de seu lugar neste campo e de como contribuir de forma mais contundente rumo à defesa da educação na primeira infância como parte integral do direito humano à educação. Não pretende esgotar o debate, mas sim trazer um primeiro levantamento que seja útil ao trabalho de incidência da sociedade civil.

Expediente

A pesquisa e o texto ficaram a cargo da consultora externa Thaís Brianezi, sob supervisão da coordenação geral da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação. A edição e finalização foram realizadas pela equipe da coordenação executiva da Campanha. Projeto gráfico e diagramação foram feitos por Adesign. Esse estudo e sua publicação foram realizados com o apoio da União Europeia e da Fundação Abrinq – Save the Children, sendo seu conteúdo de responsabilidade da CLADE. Para este e outros processos desenvolvidos pela CLADE, também são fundamentais as contribuições de nossos demais apoiadores: ActionAid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Asociación Alemana para la Educación de Adultos (AAEA), Ayuda en Acción, Campaña Mundial por la Educación, Save the Children UK y Plan Internacional.

Comitê Diretivo

Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER); Ayuda en Acción; Campanha Nacional pelo Direito à Educação / Brasil ; Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación; Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala; Contrato Social por la Educación de Ecuador; Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL); Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua; Incidencia Civil en la Educación de México; Save the Children UK.

Fóruns, Redes e Organizações internacionais que integram a CLADE

Campana Argentina por el Derecho a la Educación; Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación; Campanha Nacional pelo Direito à Educação / Brasil; Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación; La Agenda Ciudadana por la Educación de Costa Rica; Foro Nacional Educación de Calidad para Todos de Chile; Contrato Social por la Educación en el Ecuador; Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala; Reagrupación Educación para Todos y Todas de Haití; Incidencia Civil en la Educación de México; Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua; Foro por el Derecho a la Educación en Paraguay; Campaña Peruana por el Derecho a la Educación; Foro Socioeducativo República Dominicana; Foro Educación Para Todos de Venezuela; Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER); Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL); Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE); Marcha Global contra el Trabajo Infantil; Red de educación popular entre mujeres (REPEM); Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD); Plataforma Educativa MERCOSUR; ActionAid; Plan Internacional; Asociación Alemana de Educación de Adultos (AAEA); Ayuda en Acción; Save the Children UK.

2011

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que mencionada a fonte.

Alguns discursos sobre educação na primeira infância

I – Questões introdutórias

No final dos anos 1980 e início da década seguinte a primeira infância passa a ocupar a agenda internacional com maior presença e em dois sentidos. Em 1989, é aprovada a Convenção dos Direitos da Criança no âmbito das Nações Unidas, que reconhece o direito da criança à educação, embora não explicita a questão da primeira infância. Reforça, como em outras cartas de direitos humanos, o ensino primário obrigatório e o ensino médio e superior progressivos. Mais de 15 anos depois é que seu Comitê de Seguimento publica a Observação Geral Nº 7, interpretando que o direito à educação das crianças começa ao nascer, como discutiremos mais adiante.

Por outro, o tema aparece também no âmbito dos acordos internacionais não vinculantes, como o marco das Conferências de Educação para Todos. O documento final da Cúpula de Educação para Todos em Jomtien, em 1990, que lança a iniciativa e as metas de Educação para Todos (EPT) dizia que “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.”. Dez anos mais tarde, com a reafirmação do compromisso de Educação para Todos no Fórum Mundial de Educação de Dakar (2000), a primeira das seis metas explicitou a preocupação com a primeira infância, ao dizer que os Estados se comprometem a: “expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem”.

Apesar disso, a educação na primeira infância, de maneira geral, ainda não é de fato reconhecida como um direito humano fundamental nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos em pé de igualdade com as demais etapas educativas. Essa constatação ajuda a explicar a hegemonia do discurso instrumental sobre ela, como veremos adiante, como se houvesse necessidade de justificar com argumentos produtivistas e instrumentais a alocação de recursos públicos nesta etapa.

É possível observar em discursos e textos de atores governamentais, não governamentais e inter governamentais o uso de argumentos economicistas, algumas vezes como uma ação tática, dentro da estratégia mais ampla de garantir recursos para o direito à educação na primeira infância. O risco que há nesta ação tática é sublimar uma questão de princípios, pois o pensamento utilitarista tem relação estreita com a teoria de capital humano e está na raiz da super exploração que os seres humanos praticam nas relações entre si e com seu meio.

Conforme destacou Bruno Latour (2004: 351): “A crise ecológica (...) apresenta-se antes de tudo como uma revolta generalizada dos meios. Nem nada nem ninguém quer aceitar servir como simples meio para o exercício de uma vontade qualquer, tida como fim último”.

Em “A Política da Natureza”, o sociólogo francês alertou que a cultura ocidental hegemônica continua presa ao que ele chamou de armadilha da caverna platônica, na qual se pressupõe que existe, de um lado, a realidade (as coisas como elas são) e, de outro, as representações (as coisas como as vemos). Essa visão bicameral, compartimentada, levou à existência de uma ciência dos objetos e de uma política dos sujeitos, ambas fundamentadas na razão instrumental, reafirmando cotidianamente a máxima maquiavélica de que os fins justificam os meios (LATOURE, Op. Cit.).

Na mesma linha, Enrique Leff (2006) afirmou que a crise socioambiental que o mundo enfrenta hoje é, em última instância, consequência da metafísica que produziu a separação entre o ser e o ente, “que abriu caminho à racionalidade científica e instrumental da Modernidade, que produziu um mundo fragmentado e coisificado em seu afã de domínio e controle da natureza” (LEFF, Op. Cit.: 288). No Mito de Platão, o filósofo aparecia como o salvador dos homens, aquele que faz a ponte entre o mundo social e o mundo da verdade. Desde a Modernidade, esse papel foi transferido aos pesquisadores do chamado núcleo duro das Ciências (do qual a Filosofia e as Humanidades não fazem parte), que cotidianamente nos apresentam pretensas certezas que ajudam a legitimar a dominação de poucos sobre muitos.

No discurso hegemônico sobre educação na primeira infância, por exemplo, é freqüente a invocação de evidências científicas do campo da neurociência e da economia para sustentar a visão da criança como um futuro trabalhador no qual é mais eficiente investir desde cedo.

I-) Mas o que é mesmo a educação na primeira infância?

O Comitê dos Direitos da Criança adota a faixa etária de 0-8 anos como sendo a de primeira infância. Similarmente, a UNESCO, na conferência mundial sobre educação e cuidado na primeira infância (Moscou, 2010), subscreve a esta faixa etária. Já a Internacional da Educação (IE), diz que “educação na primeira infância pode ser considerada toda educação que tem lugar antes da educação obrigatória”. Sua concepção, diz a IE, “deve ir além da noção de ‘pré escola’, pois é uma educação de direito em si, tendo não apenas o propósito de preparar as crianças para a escola, mas também para a vida, tal como as demais etapas educativas”.

Vale ressaltar, que outras definições de faixa etária circulam no âmbito internacional, inclusive pautando a etapa pré natal. Por exemplo, na sua proposta de indicadores para

educação de primeira infância na América Latina, a UNESCO adotou o intervalo de zero a 6 anos.

Na maioria dos casos, porém, o critério utilizado para justificar a delimitação costuma ser o mesmo: a idade média de entrada no ensino escolar obrigatório, que não é a mesma para todas as regiões e países. Na América Latina, por exemplo, quase todos os países começam o ensino fundamental obrigatório aos 6 anos de idade. Mas em El Salvador e Guatemala, o ingresso compulsório se dá aos 7 anos; enquanto no México e no Peru, a educação é obrigatória desde os 3 anos de idade. Vale pensar qual a concepção de infância por trás desta definição, já que se corre o risco de estreitar a noção de infância à medida que a obrigatoriedade do ensino inclui crianças menores.

Os termos utilizados para falar sobre educação na primeira infância também variam bastante, revelando enfoques e embasamentos conceituais diferentes e às vezes conflitantes. Educação pré-escolar é uma expressão comum, em função do recorte explicitado no parágrafo anterior, que coloca a primeira infância como etapa preparatória, mais importante pela promessa potencial do que pelo valor que tem em si mesmo. Também é utilizado o termo Educação Infantil bem como Educação Inicial. Outros termos recorrentes nascem das combinações dos vocábulos educação e cuidado, conforme observou o relatório “Políticas para a primeira infância: notas sobre experiências internacionais” (UNESCO, 2005: 11-12):

Um dos termos comumente usados, Educação para a Primeira Infância (Early Childhood Education – ECE), tem a preferência das autoridades educacionais e de outros que tendem a ver a primeira infância a partir de uma ótica educacional. O aprendizado é um tema de importância central, nessa tradição. Cuidado e Educação na Primeira Infância (em inglês, Early Childhood Care and Education – ECCE) é uma ampliação da ECE, com o acréscimo do componente “cuidado”. A ordem pode ser alterada para Educação e Cuidado na Primeira Infância (Early Childhood Education and Care – ECEC), a fim de manter a ênfase na educação. Há, também, o Cuidado para a Primeira Infância (Early Childhood Care – ECC), sem o componente educacional.

A palavra “cuidado” geralmente é associada à atenção com a saúde, higiene e limpeza. Quando ligada à primeira infância, ela serve para sublinhar a maior dependência que as crianças têm dos adultos nos primeiros anos de vida. Há quem defenda, porém, que cuidado deve acompanhar educação por conotar uma atenção solidária, mais humanizada. Neste caso, a dúvida que inquieta é: por que, então, não se fala de cuidado e educação em todas as etapas da vida?

Peter Moss, da Universidade de Londres, aprofunda o conceito da “ética do cuidado”,

baseada numa responsabilidade para com o outro. No caso da educação, deveria estar presente em todas as etapas e níveis de ensino. Em palestra realizada em São Paulo a convite da CLADE (março de 2011), o pesquisador afirmou que o ‘cuidado’ não é uma função, atividade ou tipo de serviço em separado, como ‘escola de educação infantil’ ou ‘creche’ ou ‘educação e cuidado na infância’, mas sim uma ética na educação como um todo. Dessa forma, defendeu a prática da educação com uma ética do cuidado, incluindo evidentemente a etapa da educação infantil. Portanto, para ele, não seria “cuidado e educação”, mas “cuidado na educação”.

Já as variações a partir do termo desenvolvimento têm tido protagonismo do Banco Mundial (*Early Child Development – ECD*) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento entre outros, tidas como formas eficientes de combater a pobreza e que enfatizam eficiência da gestão como soluções de problemas estruturais. A esse respeito, analisando as propostas de “práticas apropriadas para o desenvolvimento” que o Banco Mundial desenha para a primeira infância (*developmentally appropriate practice*), a pesquisadora Helen Penn (2002:17) afirmou: “Consideram (...) que basta que os profissionais encontrem o programa certo para os pais e o tipo correto de intervenção a ser usado quando as crianças ainda são bem pequenas e maleáveis e seu cérebro ainda não está totalmente desenvolvido, para que muitos dos efeitos da pobreza sejam compensados”. Essa visão termina por influenciar uma diversidade de políticas e práticas educativas voltadas para a primeira infância.

Finalmente, sentimos falta, nesse levantamento inicial, de uma maior conexão entre os documentos e debates que tratam da educação na primeira infância daqueles que discutem a infância em si, quando justamente o primeiro deveria derivar do segundo.

II – Mapeando discursos e concepções

Esta segunda parte do texto apresenta uma visão geral de alguns documentos que tem influenciado o debate sobre o tema, sem querer de forma alguma esgotar o leque de análise possível para o campo. As categorias que serviram de eixo para esse exercício foram a oposição entre o público e o privado e entre o discurso instrumental e o discurso dos direitos. Como as organizações se posicionam em relação à responsabilidade do Estado na educação de crianças pequenas? Como elas defendem que seja o financiamento para esta etapa? Como justificavam a importância da educação na primeira infância? Essas são questões centrais que guiaram a leitura e a análise de um primeiro conjunto de documentos, referidos à alguns atores sociais, entre eles organismos financeiros multilaterais; agências multilaterais; instâncias internacionais de direitos humanos; e a academia.

II. a) Organismos financeiros multilaterais

Para a análise deste item, nos detivemos em alguns documentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O Banco Mundial já emprestou mais de um bilhão de dólares para apoiar programas de “cuidado e desenvolvimento” da primeira infância, principalmente na Ásia e na América Latina, mantém uma página eletrônica sobre o tema e promove o seu debate em conferências regionais e globais. Por isso, é considerado um protagonista central deste campo (PENN, 2002).

Em sua página eletrônica, o banco lista os motivos pelos quais defende que é essencial investir desde cedo nas crianças: a primeira infância constitui a fase ótima para o desenvolvimento cerebral, na qual há maior habilidade de raciocínio e de relacionamento e, por isso, com “ações apropriadas para o desenvolvimento” será possível diminuir a pobreza, a desnutrição e melhorar a saúde da população. O texto também faz referência a pesquisas que apontam que crianças beneficiadas por programas de cuidado e desenvolvimento nos primeiros anos de vida se tornaram melhores alunos e profissionais.

Os estudos que legitimam o discurso do Banco Mundial sobre primeira infância apoiam-se na experiência norte-americana. Neles, o contexto social e cultural aparece como fator externo e parte-se do pressuposto de que as crianças passam praticamente pelos mesmos estágios de desenvolvimento no mundo inteiro. A crença no determinismo infantil, nos Estados Unidos, ajuda a esconder o poder de pertencimento à classe social, cujo reconhecimento colocaria em xeque os valores éticos do sonho americano:

Embora a classe social de uma criança seja o melhor indicador da futura profissão, de realizações acadêmicas e saúde psíquica, os norte-americanos querem crer que sua sociedade é aberta, igualitária, sem fronteiras rígidas de classe (KAGAN, 1998: 147, apud PENN, Op. Cit.).

A ênfase economicista na relação custo-benefício da educação, conforme destacou Helen Penn, liga-se à visão do Estado como gestor e provedor incapaz, que precisa trabalhar em parceria com a iniciativa privada. Assim, na agenda de estratégias do Banco Mundial para o “desenvolvimento do Terceiro Mundo”, os modelos de baixo custo aparecem como a melhor forma de expandir a educação na primeira infância nos países pobres. Para serem baratos, esses programas devem se apoiar nos recursos pré-existentes nas comunidades, o que justificou a proliferação de ações de cunho assistencialista por toda a América Latina,

¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCY/0,,menuPK:396453~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:396445,00.html>

com educadores leigos e mal remunerados, espaços improvisados e materiais pedagógicos escassos. Ou, então, devem ter como base o cuidado domiciliar e materno, conforme defendeu Eduardo Doryan, vice-presidente do Banco Mundial, durante o seminário “*Investing in our children’s future*”, realizado em 2000 (ROSEMBERG, 2005).

Já o BID investiu entre 1985 e 1998 cerca de US\$ 2,7 bilhões no apoio a iniciativas de cuidado e educação na primeira infância, o que representa cerca de 4% do valor do portfólio em empréstimos do banco neste período (DEUTSCH, 1998). Em 1998, o então presidente do BID, Enrique Iglesias, divulgou uma carta intitulada “A transmissão intergeracional da pobreza: algumas causas e implicações políticas”. Nela reaparecem os argumentos baseados na lógica instrumental: os investimentos na primeira infância “pavimentam o caminho para uma vida saudável, uma boa performance física e mental, e produtividade”. Ou ainda: “Os investimentos certos podem ir mais longe diminuindo – e mesmo prevenindo – um conjunto de outros problemas econômicos e sociais, indo da delinquência juvenil à gravidez precoce ou violência doméstica”.

No artigo “*How early childhood interventions can reduce inequality: an overview of recent findings*”, Ruthanne Deutsch (1998), economista da unidade de pobreza e desigualdade do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID, questionou por que os governos deveriam intervir no “mercado de cuidados” com as crianças. O tom da resposta é tão neoliberal quanto o da pergunta: porque são mercados imperfeitos, que precisam de regulação (para melhorar a eficiência e a equidade). E, também, porque há externalidades sociais positivas neste investimento: melhora no rendimento no ensino fundamental, na preparação da mão-de-obra, diminuição na ocorrência de doenças e na taxa de crimes, por exemplo.

Deutsch (*Op. Cit.*: 18 - 19) defende que o investimento público na educação na primeira infância deve se pautar pela lógica de mercado:

Ao contemplar o financiamento governamental para programas de ECI [Early Child Interventions], especialmente em lugares onde o governo ainda tem que desempenhar um papel destacado, é importante avaliar a dinâmica atual do mercado de cuidado infantil existente antes de determinar a forma como o governo vai intervir.[...] A melhor opção talvez não seja sempre construir novas creches de governo. Em vez disso, pode ser mais barato e talvez gerar benefícios maiores apoiar iniciativas informais que já estão em funcionamento, tanto para melhorar a sua qualidade quanto para fornecer às famílias mais pobres informações necessárias e o apoio financeiro para garantir a demanda e o acesso.

No artigo “*Finanza pública y derechos de la primera infancia*”, publicado em 2010 pela Organização de Estados Iberoamericanos (OEI), os pesquisadores Yenny Carolina Ramirez, Julian Cuellar e Jaime Rafael afirmaram que, dentro da perspectiva neoliberal, as políticas públicas sociais convertem-se em instrumentos temporários e compensatórios, dirigidos aos mais pobres e vulneráveis:

Quando os direitos entram na lógica mercantil, a relação do Estado com a cidadania se inverte, pois os direitos dos cidadãos de gozar de garantias materiais, sociais, políticas e culturais para o exercício de sua autonomia fica condicionado a sua capacidade financeira. Sob esta dinâmica, caso o indivíduo tenha capacidade de compra, o Estado se desobriga e se dirige a auxiliar o mercado para que todos aqueles que não possam entrar por falta de renda o façam pela via do subsídio (RAMIREZ et al, 2010: 13).

Em 2010 o BID lançou o documento de trabalho “*Early Childhood Stimulation Interventions in Developing Countries: a comprehensive literature review*”, realizado por Helen Baker-Hennigham e Florencia Lopes Boo. As “evidências” citadas no relatório indicam que as intervenções na estimulação da primeira infância são efetivas na melhora dos benefícios às crianças e às mães, e que esses benefícios tendem a se sustentar no longo prazo. O documento sugere que as intervenções deveriam priorizar crianças menores e marginalizadas e o envolvimento ativo das famílias nas ações.

II. b) Agências multilaterais

Para um primeiro olhar sobre este campo, nossa opção foi limitar-nos à revisão de alguns documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

As agências multilaterais influenciam de forma direta as políticas e programas nacionais de educação na primeira infância, especialmente nos chamados países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Conforme destacou Fúlvia Rosemberg (2005: 2):

São elas que garantem a coleta, definição e análise das informações estatísticas, ou seus instrumentos; foram elas as que introduziram um predomínio anglo-saxão sem contraposição; elas dispõem, ainda, de pressupostos e meios para a realização de pesquisas e estudos desproporcionais, se comparados aos das instituições nacionais; economistas e estatísticos especialistas em análise macroeconômica,

que privilegiam o empírico e são competentes na instauração de modelos (cenários, previsões) ganham, nestas instituições e nos governos nacionais, posição relevante, tornando difícil o diálogo interdisciplinar.

Em 2010, a UNESCO, com apoio da Federação Russa, organizou em Moscou a primeira Conferência Mundial sobre Cuidado e Educação na Primeira Infância. O subtítulo do evento - “Construindo a Riqueza das Nações” (“*Building the Wealth of Nations*”) – já anunciava a subordinação do desenvolvimento das crianças nos primeiros anos de vida ao desenvolvimento de países e regiões.

O documento conceitual e a página eletrônica do evento sintetizam quais seriam os dez principais fatos sobre cuidado e educação na primeira infância. Os dois primeiros são animadores: o ECCE [*Early Childhood Care and Education*] é um direito reconhecido pela ONU e constitui um pilar do programa Educação para Todos. Os oito restantes, porém, causam frustração em quem esperava um aprofundamento da perspectiva de direitos. Ao contrário, explicitam uma visão compensatória, reducionista e determinista, baseada na lógica do “é melhor prevenir que remediar”: o ECCE contribui para a redução da pobreza, cumprindo os Objetivos do Milênio; impacta no desempenho escolar; tem bom custo-benefício; ajuda os pais trabalhadores; tem bons resultados econômicos e compensa desvantagens e desigualdades, especialmente para crianças pobres; tem efeitos positivos na força de trabalho feminina; reduz desigualdades entre ricos e pobres.

O referido documento conceitual pouco fala em financiamento. Quando o faz, também inicia de forma promissora, lamentando que na maioria dos países em desenvolvimento menos de 1% do orçamento da educação é aplicado na primeira infância. A explicação apresentada para os baixos investimentos nacionais, porém, neutraliza o potencial reivindicatório da constatação: a crise econômica aparece como justificativa válida, para a qual a solução seria intensificar a busca por financiamento privado.

Ainda que este fosse o tom de seu documento conceitual, a Conferência terminou sendo um espaço de debate e disputa entre diversas perspectivas que puderam ser de alguma maneira expressadas no documento final. O chamado “Marco de Ação e Cooperação de Moscou”, assinado pelo conjunto de Estados e organizações internacionais lá presentes, finalmente trouxe um pouco mais de aproximação com a perspectiva de direitos humanos, ao inserir excertos mais próximos desses princípios, todos eles frutos de esforços de incidência por parte das organizações da sociedade civil lá presentes, entre elas a CLADE. Alguns exemplos que puderam ser incorporados, representando um contraponto ao tom geral da Conferência e do documento inicial:

- Existe um valor intrínseco da infância e os direitos inerentes às crianças;
- Mediante a atenção e educação da primeira infância, deve-se incluir valores de paz, compreensão, não discriminação e relação harmônica com a natureza, princípios consagrados na Convenção sobre os Direitos das Crianças;
- A Atenção e Educação da Primeira Infância é um direito e pilar fundamental da aprendizagem permanente. A AEPI forma parte do direito à educação e constitui um pilar fundamental do desenvolvimento humano holístico.
- Deve-se desenvolver marcos jurídicos e mecanismos de aplicação que propiciem o exercício dos direitos das crianças à AEPI desde o seu nascimento;
- Deve-se tomar medidas inovadoras para eliminar todas as formas de discriminação em conformidade com todas as convenções relativas aos direitos humanos e oferecer uma AEPI de qualidade a todas as crianças. Em particular, deve-se eliminar a discriminação de gênero (objetivo 5 da EPT);
- É preciso criar as condições humanas e materiais necessárias para alcançar uma AEPI de qualidade, contar com profissionais comprometidos, conhecedores e competentes, e disponibilizar de ambientes adequados para a AEPI, assim como planos de estudos adaptados aos diferentes contextos;
- É necessário adequar o projeto político pedagógico de acordo com as necessidades da infância, valorizando o brincar, o carinho, a cooperação, o talento e a criatividade, a alegria, o incentivo à autoconfiança e a autonomia, assim como pedagogias ativas de aprendizagem que levem em conta o ponto de vista da criança.

Se na categoria organismos financeiros multilaterais, a visão instrumental sobre educação na primeira infância prevalece, nas agências multilaterais ela está em disputa com a perspectiva de direitos. Para perceber os posicionamentos divergentes, basta comparar o conteúdo dos documentos gerais da conferência supracitada, liderada pela UNESCO Paris, com aquele adotado no Informe Regional sobre América Latina e Caribe apresentado no evento e elaborado pelo Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe – OREALC, localizado no Chile.

Esse informe regional afirma que nos 19 países da América Latina, onde vivem cerca de 64,5 milhões de crianças de até 8 anos, houve avanços no cuidado e educação na primeira infância, mas lembra que ainda há muito a se fazer. Entre os principais desafios e recomendações listados, estão: desenvolver políticas, programas e mecanismos para

tornar efetivos os direitos das crianças, fortalecendo o papel garantidor dos Estados e a participação da sociedade civil em ações de auditoria social; e colocar o cuidado e educação na primeira infância como prioridade, desenvolvendo políticas de Estado com ampla participação da sociedade, que abordem de maneira integral as necessidades e direitos das crianças, desde a gestação até os 8 anos, dando maior prioridade aos menores de 3 anos.

Além disso, merece destaque que, em parceria com a OEI, o Instituto Internacional de Planejamento Educacional da UNESCO, sede Buenos Aires (IIPE UNESCO Buenos Aires) promove o Sistema de Informação de Tendências Educativas na América Latina (SITEAL), cujo título do informe anual publicado em 2009 foi “Primeira Infância na América Latina: a situação atual e as respostas do Estado”. O marco teórico e metodológico do SITEAL explicita o enfoque de direitos e destaca a Convenção dos Direitos da Criança (CDC) como um marco estrutural para a área:

Os direitos humanos regulam as relações existentes entre os Estados e os indivíduos ou coletivos. Impõem obrigações aos Estados e lhes demandam o cumprimento e aplicação de padrões mínimos de atividade legal e administrativa para que os indivíduos possam desfrutar de seus direitos (SITEAL, 2010: 17).

(...)

São várias as razões pelas quais esta referência à CDC é imprescindível. Em primeiro lugar, porque desde o momento em que os países aderem a este documento, a sobrevivência, o desenvolvimento e a proteção à infância deixaram de ser uma questão exclusiva do âmbito privado e familiar, ou de ações de caridade, para tornar-se uma obrigação moral e jurídica. Atualmente, toda carência ou privação na vida de uma criança é uma violação aos seus direitos e, portanto, uma questão de Estado que merece ser considerada e tratada como tal. (SITEAL, 2010:22)

Os documentos da Organização dos Estados Americanos (OEA) também revelam um posicionamento heterogêneo. Em 2007, quando realizou na Colômbia a quinta reunião de ministros da Educação dos países membros, com o tema “Aprendizagens e compromissos hemisféricos pela educação inicial”, a OEA se baseou na Observação Geral N° 7 do Comitê dos Direitos das Crianças, que reforça a obrigação do Estado com a educação na primeira infância. Na contramão deste posicionamento e em parceria com a empresa Diálogos Empreendimentos Educativos, a OEA organizou em 2010 um encontro sobre “O valor da primeira infância como igualadora de oportunidades para as crianças”, na Argentina. Como resultado do evento, anunciou-se a criação de um Comitê Regional Empresarial de

Primeira Infância, que contará com estrutura, ações sistemáticas e recursos (gerados e administrados pelos empresários).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por sua vez, aproximou-se do tema da educação na primeira infância por meio da preocupação com a entrada da mulher no mercado de trabalho. Em 1998, a organização iniciou o projeto *Starting Strong* com um encontro no qual 12 países (Austrália, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos) se voluntariaram a fornecer dados sobre suas políticas e projetos de cuidado e educação na primeira infância, o que deu origem ao primeiro relatório *Starting Strong*, lançando em 2001. Em uma segunda etapa do projeto, mais oito países foram incluídos: Áustria, Canadá, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Coreia e México. Paralelamente, a OCDE organizou quatro seminários temáticos: elaboração de políticas públicas; financiamento; currículo e pedagogia; e educação na primeira infância para minorias. Isso deu subsídios para o segundo relatório *Starting Strong*, publicado em 2006.

Na análise comparada das políticas e serviços dos 20 países estudados, coordenada por John Bennett, foram identificados oito elementos em comum, considerados chaves para o sucesso das iniciativas, que revelam uma visão sintonizada com a promoção dos direitos humanos: abordagem sistemática e integrada das políticas de cuidado e educação na primeira infância; parceria forte com o sistema educacional; uma abordagem universalista de acesso, com particular atenção às crianças com necessidades especiais; investimentos públicos substantivos em serviços e infra-estrutura; uma abordagem participativa de melhoria da qualidade; treinamento e condições de trabalho apropriadas para a equipe profissional; atenção sistemática à coleta de dados e monitoramento; quadro conceitual e agenda de longo prazo. Os relatórios *Starting Strong* cumpriram um papel de destaque no rol de documentos sobre educação na primeira infância, fortalecendo a defesa da perspectiva de direitos. Eles representaram um marco no deslocamento do discurso sobre se os governos deveriam ou não investir no setor, para o discurso de como tornar os investimentos públicos suficientes e efetivos.

II.c) Instâncias internacionais de direitos humanos

Neste item, nossa revisão incluiu alguns documentos de dois comitês da Organização das Nações Unidas (ONU) que nos pareceram centrais para o tema em questão: o Comitê dos Direitos da Criança (CRC) e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC). Os comitês internacionais de direitos humanos são órgãos temáticos criados em função das convenções, a fim de monitorar e contribuir para que as mesmas sejam cumpridas. O CRC, por exemplo, reúne-se três vezes por ano para examinar os informes dos Estados membros, convidando Organizações Não Governamentais (ONGs) e organismos nacionais de direitos

humanos a formular observações sobre eles (ARRABAL, 2008). Além dele, o Comitê DESC também trabalha com o direito à educação na primeira infância e mantém reuniões periódicas com diferentes mecanismos de monitoramento.

Em seu artigo *“Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho: avances y desafíos globales”*, a pesquisadora Ana Ancheta Arrabal (Op. Cit.) afirmou que a Observação Geral Nº 7, publicada pelo Comitê dos Direitos da Criança em 2005, significou um avanço por interpretar que o direito à educação das crianças começa ao nascer e que está estreitamente vinculado ao direito delas ao máximo desenvolvimento possível. O referido documento traz uma visão com enfoque em direitos, embora relacione a responsabilidade pelo cumprimento do direito à educação na primeira infância mais aos pais e cuidadores que ao Estado.

A decisão de publicar uma Observação Geral específica sobre os direitos na primeira infância veio a partir da constatação de que os relatos dos Estados sobre o tema, em geral, diziam respeito apenas à mortalidade infantil, registro de nascimentos e cuidados com a saúde. O objetivo principal do documento, então, como explicitou o próprio Comitê, foi reforçar que crianças de até 8 anos são sujeitos de direitos em todos os aspectos que compõem a Convenção sobre o Direito das Crianças. Na Observação Nº 7, elas não são vistas como sujeitos incompletos, mas como pessoas de direito próprio, com “suas próprias inquietudes, interesses e pontos de vista” (ONU, 2005: 3).

A Observação Geral Nº 7 reconheceu a potencialidade de aprendizado nos primeiros anos de vida e ressaltou a existência e a relevância das diferenças culturais e sociais:

*Os Estados Parte devem se basear nas crenças e conhecimentos sobre primeira infância de uma maneira apropriada às circunstâncias locais e às práticas dinâmicas, e respeitar os valores tradicionais, **sempre que estes não sejam discriminatórios (artigo 2º da Convenção) nem prejudiciais à saúde e ao bem-estar da criança (art. 24.3) (...)** [grifo nosso] (ONU, Op. Cit.: 4).*

O Comitê dos Direitos das Crianças também lembrou que na primeira infância as pessoas estão mais vulneráveis à discriminação porque se encontram em uma posição de relativa impotência e dependem de adultos para a realização de seus direitos. Entre as formas pelas quais a discriminação costuma se expressar, a Observação Geral Nº 7 destacou o recorte de gênero, que explicaria práticas como o aborto seletivo, a alimentação desigual das filhas em relação aos filhos e o trabalho doméstico. O documento alertou ainda que as crianças pequenas também são vítimas da discriminação a que seus pais estão sujeitos e exemplificou com o caso daquelas cujos pais são migrantes ou não são oficialmente casados.

A ênfase na responsabilidade dos pais perpassa toda a Observação Geral Nº 7. Nela, os Estados são convidados a levar em conta que a realização dos direitos das crianças pequenas depende, em grande medida, dos recursos de que dispõem seus cuidadores, o que implica em políticas adequadas de moradia, horário de trabalho, serviço pré-natal e educação de adultos:

Os pais (e outros) deveriam ser incentivados a oferecer uma “direção e orientação” centrada na criança, mediante o diálogo e os exemplos, por meios que melhorem a capacidade da criança pequena de exercer seus direitos, em particular o direito a participar (art. 12) e seu direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 14) (ONU, Op. Cit.:9).

Sobre financiamento, a Observação Geral Nº 7 defendeu que as estratégias multisetoriais para se ter políticas e programas globais em favor da primeira infância não podem ficar nas mãos do setor privado nem do voluntariado. As ONGs e empresas são bem-vindas como provedoras de recursos e serviços, desde que não substituam o Estado e que promovam ações complementares baseadas nos princípios da Convenção dos Direitos das Crianças. Os Estados, por sua vez, deveriam “adotar planos globais, estratégicos e com prazos definidos para a primeira infância, em um marco baseado nos direitos”, aumentando os recursos humanos e financeiros dos programas destinados à primeira infância (ONU, Op. Cit.: 21).

Já o Comitê DESC afirmou, em sua Observação Geral Nº 11, que o direito à educação é o símbolo máximo da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos. Esta Observação Geral Nº 11 foi publicada em 1999 e trata dos planos de ação para o ensino fundamental, obrigação prevista no artigo 14 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ou seja, ao mesmo tempo em que o direito à educação só pode se realizar plenamente quando o direito à saúde, à nutrição adequada, à seguridade social, a um nível adequado de vida e ao um meio ambiente saudável e seguro estiverem garantidos, ele também funciona como catalisador desses outros direitos sociais, culturais, políticos e econômicos.

Na Observação Geral Nº 13, também de 1999, o Comitê DESC aprofundou a perspectiva não instrumental com a qual aborda o direito à educação:

Está cada vez mais aceita a idéia de que a educação é um dos melhores investimentos financeiros que os Estados podem fazer, mas sua importância não é unicamente prática porque dispor de uma mente instruída, inteligente e ativa, com liberdade e amplitude de pensamento, é um dos maiores prazeres e recompensas da existência humana (ONU, 1999b: 79).

O Comitê DESC não detalhou o tema do financiamento da educação na primeira infância. Mas, ao falar do direito à educação em todas as etapas da vida, sublinhou que ele precisa ser garantido pelo Estado. E ressaltou que a obrigatoriedade do ensino escolar só se justifica quando a educação oferecida é de qualidade e adequada à idade do educando, ajudando a promover a realização dos outros direitos das crianças e adultos.

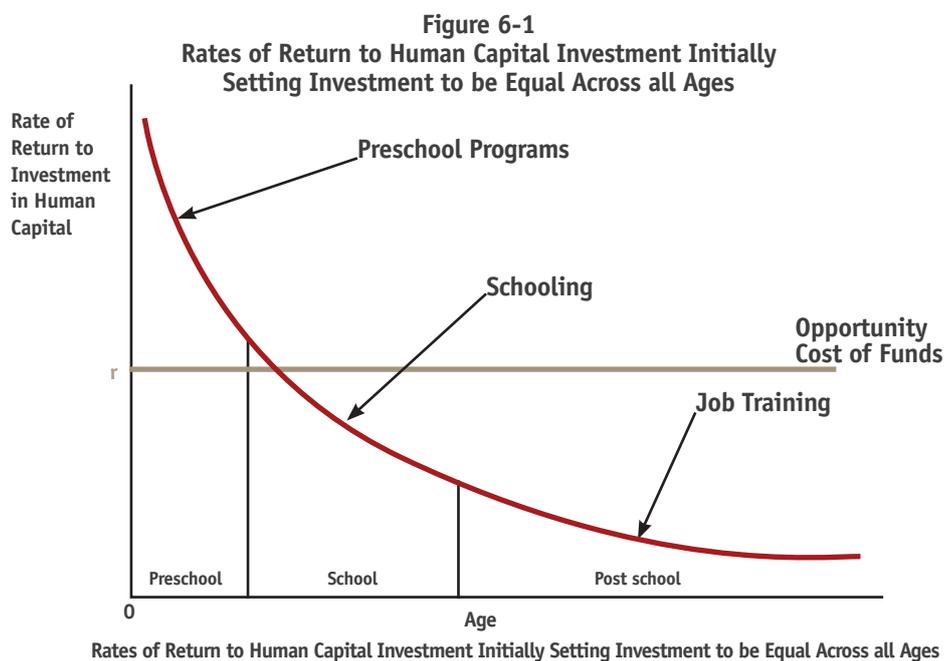
As Observações Gerais aqui citadas são peças fundamentais na luta pela realização do direito humano à educação. No entanto, ainda não explicitam suficientemente a educação na primeira infância como direito humano em pé de igualdade com as demais etapas educacionais e, portanto, o papel do Estado na garantia deste direito.

II. d) Academia

As universidades e centros de pesquisa produzem relatórios, artigos e livros que fornecem subsídio para legitimar tanto o discurso instrumental quanto o de direitos, dependendo do marco teórico-metodológico adotado pelos autores. Existe no campo acadêmico uma nítida disputa de sentidos. Apresentamos a seguir alguns destaques de discursos acadêmicos atuais que têm tido repercussão internacionalmente.

No âmbito do discurso instrumental, têm forte presença os argumentos que tomam como base a concepção de indivíduo como “capital humano”. Na teoria econômica, o capital humano coincide com a ideia da força de trabalho – ou capacidade de cada indivíduo de produzir valor econômico. O capital humano, portanto, é o motor do desenvolvimento econômico. Em sentido estendido, conforme tem sido adotado em tempos correntes e em específico nos discursos sobre a primeira infância, o termo “capital humano” refere-se ao desenvolvimento de capacidades que preparam cada indivíduo para a vida adulta no mercado de trabalho e, conseqüentemente, para a geração de valor econômico capaz de aumentar a riqueza dos indivíduos e nações. O paradigma do capital humano acentua uma educação baseada em competências, aptidões, posturas e conhecimentos voltados à produtividade.

O professor James Heckman, da Universidade de Chicago, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 2000 é uma das principais referências no que se refere à teoria do capital humano aplicada à primeira infância, orientado por um nítido viés economicista. É dele o famoso gráfico sobre as taxas diferenciadas de retorno econômico dos investimentos na educação infantil, fundamental, média e superior, reproduzido a seguir (e que aparece em documentos públicos do Banco Mundial e da Unesco):



Essa visão de que a educação na primeira infância é um investimento cujo retorno financeiro é garantido influenciou, por exemplo, a Conferência da Unesco sobre Primeira Infância em Moscou que mencionamos anteriormente e vem pautando o discurso de muitos governos da região e do mundo, além de algumas organizações da sociedade civil. O documento conceitual de Moscou ancora-se em Heckman e o cita para mostrar como “avaliações rigorosas” de programas destinados à primeira infância (...) mostram que a relação custo benefício é vantajosa. A criança pequena é portanto apresentada como capital humano, muito distante de uma concepção da criança como sujeito de direitos.

Estes argumentos, que vêm circulando intensamente em âmbito internacional, não são tão recentes. Por exemplo, em 1998, a pesquisadora Ruthanne Deutsch, economista do BID, compilou “evidências científicas” que apontavam como a educação na primeira infância contribuía para a redução das desigualdades sociais. O argumento principal era que se os estímulos apropriados não fossem fornecidos durante os três primeiros anos de vida, as oportunidades perdidas para potencializar o desenvolvimento das habilidades mentais, emocionais e motoras de uma pessoa não poderiam ser facilmente revertidas. Outro estudo destacado por Deutsch foi desenvolvido nos Estados Unidos em 1993 pela *High Scope Perry* e concluiu que cada dólar investido na primeira infância pode significar ao Estado uma economia de 17 dólares com gastos de assistência social e segurança.

Há, no entanto, no campo acadêmico, muitas vozes de resistência ao instrumentalismo e economicismo nesta área, em toda América Latina, como é o caso, por exemplo, do Grupo de Trabalho “Educação da Criança de 0 a 6 anos” da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) no Brasil. No campo internacional, alguns acadêmicos que têm tido uma repercussão importante na disputa de sentidos são Helen Penn (já citada anteriormente) e Peter Moss, do Instituto de Educação Thomas Coram, da Universidade de Londres, na Inglaterra.

No artigo *“There are alternatives! Markets and democratic experimentalism in early childhood education and care”*, Peter Moss (2009) comparou dois modelos de educação e cuidado na primeira infância: o do mercado e o do experimentalismo democrático. A intenção era resistir à tendência de hegemonia do modelo de mercado.

Em evento em São Paulo a convite da CLADE (abril de 2011), Moss reforçou os riscos de pais e crianças transformarem-se em “consumidores de serviços pasteurizados”. “Para que serve a educação? O que queremos dizer com essa palavra? Qual a imagem da criança na escola?”, questionou, destacando o risco de os aspectos políticos e sociais da educação desaparecerem. “A educação se tornou um assunto técnico, baseado em padrões e prestações de contas, dominado por um ideal de mercado”, reforçou. “O debate agora é sobre como conseguir um emprego e atingir padrões”. Mas, para ele, a escola deve ser um lugar que promove o exercício da democracia. Deve-se destacar a necessidade de pensar a educação como um todo e refletir a ideia de valores, objetivos e meios comuns de trabalho.

O exemplo mais célebre do chamado experimentalismo democrático citado por Moss é a cidade de Reggio Emilia, no norte da Itália, onde a prefeitura criou desde os anos 1960 um bem sucedido sistema de educação para crianças de até 6 anos, baseado nos valores de participação, diálogo, confiança e escolha coletiva. Lá a educação e cuidado na primeira infância são entendidos como lugares de encontro entre cidadãos, crianças e adultos, como oficinas colaborativas, capazes de muitos propósitos e projetos. No modelo de mercado, segundo Moss, os espaços de educação na primeira infância são como fábricas que produzem resultados pré-determinados, negócios.

A propósito da lógica instrumental e economicista da educação, Amartya Sen, ganhador do Premio Nobel em Economia em 1998, contestou os argumentos deterministas que afirmam que uma criança bem cuidada e educada pode se tornar um adulto mais produtivo, capaz de ganhar mais dinheiro. Segundo ele, essa relação de causalidade é questionável, difícil de medir. O economista aproveitou para lembrar que há outras conexões menos estudadas entre primeira infância e vida adulta: o aumento das capacidades sociais e das habilidades políticas (Sen e Bruntland, 2010).

III – Que educação na primeira infância se quer? Notas sobre indicadores e processos de avaliação

Tão variados como os discursos e práticas são as tentativas de indicadores que monitorem e avaliem as políticas de educação voltadas para crianças pequenas. A nível nacional, um exercício nesse sentido foi o *Child Development Index* (CDI), criado em 2006 pela UNICEF Brasil com o objetivo, segundo seu documento conceitual, de contribuir com “a formulação e monitoramento das políticas voltadas para o infância no Brasil”, no âmbito dos objetivos do milênio.

Em 2008, a Save the Children UK lança um *Child Development Index* internacional. Ele incorpora variáveis relativas à oferta de serviços de saúde e educação: porcentagem de crianças abaixo de 6 anos cuja mãe e/ou cujo pai tem baixo nível de escolaridade (estudaram menos de 4 anos); cobertura de vacinas para crianças menores de um ano; porcentagem de mães com cobertura pré-natal adequada; taxa de envolvimento na pré-escola (resultado da divisão do número de estudantes na pré-escola – sem considerar a idade delas ou se a escola é pública ou privada - pelo total de crianças de 4 a 6 anos).

Em setembro de 2010, durante a já citada Conferência Mundial sobre Cuidado e Educação da Primeira Infância promovida pela UNESCO, uma das agendas estratégicas foi a apresentação da versão preliminar da metodologia do *Holistic Child Development Index*. O Índice não foi aprovado durante a Conferência, pois os Estados presentes solicitaram um maior envolvimento em sua concepção e desenvolvimento. Nesse sentido, a UNESCO encarregou a um grupo de especialistas um diagnóstico sobre todos os indicadores disponíveis para o monitoramento da primeira infância.

Além disso, está em andamento desde dezembro de 2009 o “Projeto Regional de Indicadores de Desenvolvimento Infantil”, liderado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que investiga a faixa etária de 24 a 59 meses. Com prazo de três anos e um financiamento não reembolsável de US\$ 1 milhão, a iniciativa envolve os governos da Costa Rica, Equador, Nicarágua, Paraguai e Peru, mas a expectativa é, em uma segunda etapa, ampliá-la para os outros países da América Latina e Caribe. O objetivo é produzir dados estatísticos e indicadores sobre desenvolvimento infantil para essa faixa etária, com foco em quatro áreas: capacidade cognitiva, sócio-emocional, linguagem e destrezas acadêmicas emergentes (noções iniciais de leitura, escrita e matemática).

O informe regional sobre cuidado e educação na primeira infância na América Latina e Caribe apresentado na Conferência de Moscou (2010) mostrou que as legislações nacionais esforçam-se para definir indicadores e padrões para o setor. Essas iniciativas,

em geral, dizem respeito a insumos e processos e não costumam levar em consideração que as crianças têm diferenças de classe social, gênero e capacidades que influenciam no acesso delas aos serviços de saúde e educação:

Os indicadores mais utilizados abarcam as áreas de saúde, nutrição, higiene, e educação e estão relacionados com a infra-estrutura, espaços físicos e materiais, recursos humanos, curriculum, ambiente afetivo e relacional, processos educativos, processos de gestão, e participação das famílias e da comunidade. Um aspecto que merece destaque é a quase ausência de dimensões ou indicadores relacionados com a atenção à diversidade e à pertinência dos programas ou à inclusão, assim como de dimensões relacionadas com a equidade como a distribuição equitativa dos recursos ou a acessibilidade dos serviços (UNESCO, 2010: 46).

Em 2008, o Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe – OREALC, publicou um extenso estudo intitulado “Indicadores da Educação de Primeira Infância na América Latina – propostas e experiências piloto”. A lista dos indicadores sugeridos é abrangente, com 55 itens divididos nos seguintes grupos: “contexto demográfico” (como população de referência / demanda teórica), “econômico” (reduzido a Produto Interno Bruto - PIB per capita), “sociocultural” (entre outros: Índice de Desenvolvimento Humano - IDH ou índice de Gini), “político normativo” (como obrigatoriedade por parte do Estado de ofertar serviços de educação na primeira infância e número de anos), “familiar” (por exemplo: nível de escolaridade dos pais), “educativo” (como porcentagem de crianças em programas que disponham de ao menos o mínimo de materiais educativos estabelecidos) e “cobertura e esforço” (como taxas específicas de matrícula de zero a 6 anos). Há ainda o grupo “resultados”, com três indicadores propostos: diferença das taxas de aprovação na educação primária das crianças com e sem experiência prévia de educação pré-escolar; grau de satisfação dos pais; percentual das crianças que alcançaram os aprendizados essenciais estabelecidos no currículo.

Outra ferramenta que acaba de nascer na região é o Sistema de Informação sobre os Direitos das Crianças na Primeira Infância na América Latina, iniciativa da Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, e realizado pelo Instituto de Desenvolvimento e Inovação Educativa de Primeira Infância e Direitos da Infância da OEI (IDIE) em colaboração com o projeto SITEAL (IIPE-UNESCO Buenos Aires – OEI). Ainda que não tenha sido iniciada a implementação desse instrumento, seu documento conceitual destaca o objetivo de proporcionar informação atualizada que permita conhecer e monitorar o nível de realização dos direitos da criança nos países da América Latina.

Além disso, destaca as seguintes características: (I) trata-se de um sistema de caráter regional e abarca a todos os países da América Latina; (II) refere-se exclusivamente ao período de vida da criança conhecido como primeira infância; (III) adota como marco conceitual o enfoque de direitos - o marco interpretativo dos direitos da criança está centrado no cumprimento das obrigações por parte dos Estados em torno dos esforços que realizam para garantir a Atenção e Educação da Primeira Infância (AEPI) e incidir no melhoramento das condições de vida e do bem-estar infantil; (IV) é abastecido por diferentes fontes que combinam uma perspectiva de análise quantitativa e qualitativa. As fontes de informação que contempla são dados estatísticos de caráter socioeconômico, demográfico e orçamentário, assim como informação legislativa e também referentes a planos, programas, projetos e a outras iniciativas estatais destinadas a promover o bem-estar das crianças e a realização dos seus direitos.

Também em âmbito nacional existem exercícios de indicadores para a educação na primeira infância. No Brasil, um caso interessante é o “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”, publicado em 2009. Se trata de um documento, elaborado pelo Ministério da Educação brasileiro, pela ONG Ação Educativa, Fundação Orsa, pela União Nacional dos Dirigentes Municipais - Undime e Unicef, que pretende ser uma ferramenta de auto-avaliação a ser usada nas escolas. Assim, levanta critérios diversos do que seria uma educação infantil de qualidade e sugere formas de discussão dos mesmos pela própria comunidade educativa.

Já no Reino Unido, um relatório de 2008 listou sete fatores que indicam a boa qualidade dos serviços do que o governo britânico chamou de educação pré-escolar: equipe bem treinada e comprometida com o trabalho; equipamentos seguros e limpos, acessíveis aos pais; turmas pequenas que permitam a interação apropriada; supervisão que garanta coerência do trabalho; desenvolvimento da equipe que garanta continuidade, estabilidade e melhora contínua da qualidade; e currículo apropriado. Os pesquisadores Peter Moss e Gunilla Dahlberg (2008), porém, alertaram que o problema não está no gerenciamento da qualidade, mas na definição mesma de qualidade – que nunca é natural nem neutra, ou seja, é uma questão política, não técnica.

Os dois autores lembraram que o conceito de qualidade foi introduzido nas políticas públicas de educação na primeira infância graças à hegemonia da língua inglesa, da cultura anglo-saxã de gerenciamento e do neoliberalismo globalizante. Ele se liga ao paradigma da modernidade reguladora, à crença de que é possível ter normas universais, baseadas em conhecimento de especialistas. Pressupõe, portanto, certeza, estabilidade, fechamento – e um observador autônomo capaz de fazer uma avaliação objetiva e descontextualizada.

Moss e Dahlberg propõem olhar para outro paradigma de avaliação: o da construção de significados, que é um processo participativo de interpretação e julgamento, feito dentro de um contexto reconhecido e em relação a determinadas questões críticas. Entre elas: qual é nossa imagem de criança? O que nós queremos para nossas crianças? O que é educação e cuidado? É um exercício de deliberação coletiva, de prática da democracia política, que valoriza o que a modernidade reguladora acha problemático: complexidade e multiplicidade, subjetividade e contexto, incerteza. Um de seus instrumentos é o que Moss chama de “documentação pedagógica”, a avaliação a partir dos registros feitos por educandos e educadores, cujos resultados são interpretados e consensuados coletivamente, consagrada pela prática das escolas de Reggio Emilia (e pelo seu primeiro diretor municipal de educação, o pedagogo Loris Malaguzzi).

Desafios no horizonte

Diante do cenário apresentado acima, é possível identificar alguns discursos preponderantes no campo da primeira infância em âmbito mundial. No decorrer deste documento, destacamos dois: aqueles que se baseiam em argumentos econômicos de corte neoliberal, assentados na lógica do capital humano, e aqueles que abraçam a perspectiva dos direitos humanos – tomando-se o cuidado de perceber que, entre os dois, há um vasto espectro intermediário de posições. É nesse campo em disputa que se desdobram as políticas e práticas voltadas à educação na primeira infância.

É certo que, durante os anos 90, observou-se a ascensão de políticas neoliberais e uma revitalização do discurso do capital humano. Mas, por outro lado, notou-se também uma reação a essa tendência – um amplo movimento interessado em discutir as implicações profundas no conteúdo, nos valores promovidos, nas práticas e relações no interior das escolas, ou seja, o próprio sentido da educação

Como falar em sujeitos de direitos quando, desde o nascimento, as crianças são vistas como agentes de crescimento econômico e motores para o enriquecimento das nações? Como é possível pensar em direitos humanos diante da extrema desumanização que norteia os discursos produtivistas e levando em consideração que são paradigmas antagônicos e incompatíveis?

Atuar, portanto, na defesa da plena realização dos direitos educativos da primeira infância requer, finalmente, uma leitura cuidadosa do atual cenário e dos discursos emergentes e, especialmente, da forma como são traduzidos em leis, políticas públicas e práticas escolares. Para a CLADE, ficou evidente, além disso, a importância de se posicionar nesse campo, ampliando e fortalecendo os movimentos que atuam em defesa irrestrita dos direitos humanos para a infância, incidindo pelo reconhecimento da educação na primeira infância como direito inalienável e dever do Estado, em instâncias nacionais e internacionais.

Fontes bibliográficas

ARRABAL, Ana Ancheta. **Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho: avances y desafíos globales.** Revista Iberoamericana de Educación. n.º 47/5 – 25 de noviembre de 2008. Disponível em: http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_31/9.pdf. Acessado em: 19/07/2010.

BAKER-HENNINGHAM, Helen; LOPEZ BOO, Florencia. **Early Childhood Stimulation Interventions in Developing Countries:** a comprehensive literature review. Work paper. BID, 2010.

BENNET, John. **Datas needs in early childhood education and care.** OCDE: Paris, 2002. Disponível em: http://www.dataqualitycampaign.org/files/4_OECD_DataNeedsEarlyChildhood.pdf. Acessado em: 08.12.2010.

DEUTSCH, Ruthanne. **How early childhood interventions can reduce inequality:** an overview of recent findings. BID: Washington, 1998. Acessado em: 27/07/2010.

IPE-UNESCO Buenos Aires. *El financiamiento educativo: mitos y realidades.* Informes periodísticos para su publicación – n.º 28 - 2005 Disponível em: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>. Acessado em: 28/07/2010.

_____. *La educación de la infancia desde los 3 años hasta su ingreso a la escuela primaria.* Informes periodísticos para su publicación – n.º 9. Disponível em: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>. Acessado em: 28/07/2010.

IPE-UNESCO Buenos Aires/ OEI. *Sistema de Información sobre derechos del niño en América Latina, marco teórico y metodológico.* Serie Libros digitales. N.º 1. OEI-UNESCO-IPE. Disponível em: http://www.siteal.iipeoei.org/libros_digitales/index.asp. Acessado em: 24.11.2010.

_____. *Primera Infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas del Estado.* Informe sobre tendencias sociales e educativas en América Latina 2009. Buenos Aires, IPE-OEI, 2009. Disponível em: http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/downloads/2009/siteal_informe2009_capitulo4.pdf. Acessado em: 28/07/2010.

LATOUR, Bruno (2004). *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia.* São Paulo: Edusc.

LEFF, Enrique (2006). *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.** Brasília, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf . Acessado em 01/09/2011.

MOSS, Peter. **El derecho del niño a la educación en la primera infancia.** Pero... ¿Que educación?. In: SITEAL. *Primera Infancia En América Latina: la situación actual y las respuestas del Estado.* Informe sobre tendencias sociales e educativas en América Latina 2009. Buenos Aires, IPE-OEI, 2009. Disponível em: http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/downloads/2009/siteal_informe2009_capitulo4.pdf . Acessado em: 28/07/2010.

_____. **There are alternatives!** Markets and democratic experimentalism in early childhood education and care. Working paper nº 53. The Hague, The Netherlands: Bernard van Leer Foundation and Bertelsmann Stiftung, 2009. Disponível em: http://www.bernardvanleer.org/There_are_alternatives_Markets_and_democratic_experimentalism_in_early_childhood_education_and_care. Acessado em: 25/11/2010.

MOSS, Peter; DAHLBERG, Gunilla. **Beyond Quality in Early Childhood Education and Care** – Languages of Evaluation. New Zealand Journal of Teachers' Work, Volume 5, Issue 1, 03-12, 2008.

NACIONES UNIDAS. **Convención sobre los derechos del Niño – Observación General N° 7**. Ginebra, septiembre de 2005. Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1_sp.pdf. Acessado em: 13/07/2010.

_____. **Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos**. HRI/GEN/1/Rev.7 Maio de 2004. Disponível em: <http://www.derechos.org/ve/proveaweb/wp-content/uploads/dcp.pdf>. Acessado em: 15/07/2010.

OCDE. *Starting Strong II*. Early Childhood Education and Care. Paris, OCDE Publishing, 2006.

PENN, Helen. **Primeira infância: a visão do Banco Mundial**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, março, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a01n115.pdf>. Acessado em: 07/07/2010.

RAMIREZ, Yenny Carolina; CUELLAR, Julian; VIZCAINO, Jaime Rafael. *Finanza pública y derechos de la primera infancia*. Escuela de estudios para el desarrollo. IDIE – OEI. Bogotá, 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Políticas de Educación de la Primera Infancia (EI) en América Latina y reproducción de la desigualdad**. Texto preparado para el II Foro de la Primera Infancia, Bogotá, Colombia, 1° junio 2005. Disponível em: http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_31/14.pdf. Acessado em: 19/07/2010.

SAVE THE CHILDREN UK. *The caring Jigsaw: Systems of child care and education in Northern Ireland*. Disponível em: http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/The_Caring_Jigsaw_Systems_of_childcare_in_NI_Dec_09.pdf. Acessado em: 04/08/2010.

SAVE THE CHILDREN USA. *States of the World's Mothers 2009 Report: investing in the Early Years*. Disponível em: http://www.savethechildren.org/jump.jsp?path=/publications/state-of-the-worlds-mothers-report/state-worlds-mothers-report-2009.pdf?WT.mc_id=0509_sowm_b_fullr. Acessado em 29/07/2010.

SEN, Amartya; BRUNTLAND, Gro Harlem. **Breaking the poverty cycle**. Investing in early childhood. Keynote addresses. BID. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=353123>. Acessado em: 02/12/2010.

UNESCO. *Children's Forum Report*. Report on the Meeting of Under-18 delegates to the UN Special Session on Children. New York, 5-7 May 2002. Disponível em: <http://www.unicef.org/worldfitforchildren/files/childrensforumreport-en.pdf>. Acessado em: 07/07/2010.

_____. *Atencion e Educacion de la primera infancia*. Informe regional. America Latina y el Caribe. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189212s.pdf>. Acessado em: 24/11/2010.

_____. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Concept Paper.** The World Conference on Early Childhood Care and Education (ECCE): Building the Wealth of Nations. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187376e.pdf>. Acessado em 08/07/2010.

_____. **Indicadores de la Educacion de la Primera Infância en America Latina.** Propuestas e Experiencias Pilotos. Santiago del Chile: septiembre de 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001629/162970s.pdf>. Acessado em: 07/07/2010.

_____. **Marco de Acción y Cooperación de Moscú.** Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189882s.pdf>. Acessado em 01/09/2011.

_____. **Políticas para a primeira infância:** notas sobre experiências internacionais. Brasília, 2005. 114p. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139076por.pdf>. Acessado em: 26/07/2010.

UNICEF. **Child Development Index.** Disponível em http://www.unicef.org/brazil/english/sbc_cdi.pdf. Acessado em 01/09/2011.



Campaña
Latinoamericana
**por el Derecho
a la Educación**

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj.10 Perdizes
São Paulo - SP - CEP 01254-000 - Brasil
Telefone / Fax: (55-11) 3853-7900 e 3031-8906
campana@campanaderechoeducacion.org
www.campanaderechoeducacion.org