

A EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS MENORES DE TRÊS ANOS NA CÚPULA DAS AMÉRICAS /OEA: DIREITO OU FAVOR?

Rosânia Campos¹

Resumo

O presente texto tem por objetivo discutir as indicações provenientes para educação infantil presentes no Projeto Interamericano de Educação (PIE) sob coordenação da Cúpula das Américas/OEA. Para tanto, utilizamos o referencial analítico de políticas de Roger Dale e como metodologia de análise dos documentos elegemos os estudos de Shiroma, Campos e Garcia (2004). Nossas análises evidenciaram um duplo encaminhamento para a organização da educação infantil, isto é, um currículo para as crianças menores de três anos e um outro para a educação das crianças em idade mais próximas da escolaridade obrigatória. O currículo para as crianças menores de três é organizado a partir de duas perspectivas: a idéia de educar as famílias – potencializar o desenvolvimento infantil e a idéia de assistência – educação para saúde e nutrição. Sendo as linhas de ação articuladas a partir de dois pólos: políticas compensatórias e população vulnerável. Ao contemplar a educação infantil seguindo essas perspectivas, o PIE, retira-a da esfera do direito e ratifica concepções curriculares historicamente debatidas pela área.

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

¹ Rosânia Campos. Avenida José Acácio Moreira, 787. Dehon Tubarão/SC 88704-900. (48) 3621-3367. rosania.campos@unisul.br. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Sul do Estado – PPGE/UNISUL. Pesquisadora do NUPEIN/UFSC. O presente artigo foi apresentado no IV Colóquio Luso-Brasileiro de Questões Curriculares – Florianópolis/2008.

Introdução

A urgência em conter a crescente pobreza e a idéia de assegurar a distribuição equitativa de oportunidades, bem como, a lógica custo-benefício acabou por conferir, nas últimas décadas, centralidade à educação infantil. De forma que, observamos um crescente de projetos e programas voltados para a educação infantil e coordenados por organismos internacionais. A partir do pressuposto de que tais projetos apresentam indicações que são posteriormente apropriadas pelos governos locais, esse texto tem por objetivo discutir as indicações presentes no Projeto Interamericano de Educação (PIE) sob coordenação da Cúpula das Américas/OEA, bem como as próprias indicações das Cúpulas realizadas nos últimos anos.

Nossas análises foram orientadas pelo referencial de políticas de Roger Dale – o qual sustenta que a agenda política nacional para educação é globalmente estruturada, sendo possível observar fortes conexões com processos e relações supranacionais e globais, estando estas relações modeladas pelas condições, interpretações e recursos socioinstitucionais nacionais relevantes e específicos de uma dada formação social (DALE, 2004). Seleccionamos, para tanto, os principais documentos produzidos pelas Cúpulas das Américas nas últimas duas décadas, os quais foram analisados tomando seus textos não como objeto final de explicação, mas compreendendo-os como unidades de análise que nos oportunizam ter acesso ao discurso que os constitui (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004).

Os pressupostos orientadores das análises empregadas nos documentos seguem a compreensão citada acima e são organizados a partir da consideração de que: a) os documentos produzidos tanto prescreviam orientações aos países, quanto eram fonte de justificção para os discursos realizados no contexto da reforma educacional da década de 1990; b) o campo das políticas é configurado como um campo de disputas, não

apenas conceitual, mas também de condições e intenções que acabam por marcar as produções dos documentos. Assim, explorar as “contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004) nos pareceu uma contribuição essencial para as análises.

A partir destes pressupostos iniciamos o trabalho de análise dos documentos selecionados tendo como critério à pertinência ao objetivo desse trabalho. Os mesmos foram organizados em dois conjuntos: documentos centrais compostos pelos documentos fundadores do projeto em questão e documentos de determinação de objetivos e metas; documentos secundários, constituídos pelos documentos que nos auxiliam a compreender as condições de produção dos documentos do corpus principal e elucidar, por vezes, as relações com os próprios organismos internacionais.

Definimos como documentos principais: II Cúpula das Américas – Declaração de Santiago; Plano de Ação da II Cúpula das Américas; o documento fundador do Programa de Educação Iberoamericana (PIE/OEA). Os documentos secundários analisados foram: as Declarações e Planos de Ação da I Cúpula das Américas, III Cúpula das Américas; Declaração Política da I Reunião de Ministros de Educação (1998); II Reunião Hemisférica de Ministros de Educação (2001); III Reunião Hemisférica de Ministros de Educação (Declaração do México, 2003); e a Declaração da V Reunião Ministerial sobre Infância e política social nas Américas (Consenso de Kingston, 2000).

Seguindo essa perspectiva o presente texto inicialmente procura contextualizar as Cúpulas das Américas e seu funcionamento, na seqüência nossos esforços são direcionados para identificar qual indicação curricular para educação das crianças menores de seis anos está presente na Cúpula das Américas e no Projeto Iberoamericano para Educação (PIE). Finalizamos discutindo o que implicam, em termos curriculares, para educação das crianças menores de três anos essas indicações.

As Cúpulas das Américas e a Educação

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

A Cúpula das Américas é uma reunião dos chefes de Estados do continente americano para discutir problemáticas comuns e buscar soluções compartilhadas nas diferentes áreas: econômica, social e política. Segundo Gentili (2005), as reuniões de cúpulas¹ podem ser subdivididas em dois momentos: a) Cúpulas históricas que foram realizadas em 1956 e 1967, que originaram a Aliança para o Progresso e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e b) o processo de cúpulas, fomentadas pelo presidente dos Estados Unidos Bill Clinton em 1994, que originou as reuniões subsequentes e teve a participação de todos os países do continente, exceto Cuba.

A Cúpula de Miami, conforme foi designada, ocorreu em dezembro de 1994, sendo que posteriormente foram ocorrendo encontros sistemáticos para discutir pontos estratégicos para o desenvolvimento dos países. A partir das metas definidas nas Cúpulas, numerosas reuniões ministeriais, por área: agricultura, comércio, trabalho,

¹ Das reuniões de Cúpula resultam sempre dois documentos principais: a) Declaração; e b) Plano de ação. Na Declaração compreende os princípios orientadores e compromissos assumidos pelos Chefes de Estado. No Plano de ação são descritas as ações que serão empreendidas para alcançar os objetivos definidos.

educação, saúde etc., são organizadas, com o objetivo de efetivar as metas. Assim, por exemplo, no âmbito educativo são realizadas as Reuniões Ministeriais de Educação.

Entre os pontos estratégicos encontra-se a educação, motivo pelo qual, a partir das Cúpulas foram sendo definidos e implementados diversos projetos e programas nesta área. O objetivo destes projetos é facilitar o cumprimento dos mandatos das Cúpulas e podem ser distinguidos em Projetos de Cúpula e Projetos Hemisféricos. Os Projetos de Cúpula são constituídos por ações que envolvem o conjunto dos países, tendo por coordenação alguns Estados ou somente um Estado. Os Projetos Hemisféricos implicam em iniciativas, ações desenvolvidas por cada país de maneira individual, mas que possuem resultados positivos ou, como afirmam os documentos das Cúpulas, são exitosos. Ou seja, Estado com experiências positivas apresentam aos demais com a finalidade de torná-las conhecidas, de forma que, os Estados interessados possam implementá-la em seu próprio território (GENTILI, 2005).

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

Trabalharão com os setores público e privado e com atores não-governamentais e com o apoio de instituições multinacionais, para garantir o acesso universal a uma educação primária de qualidade. Em particular, os Governos procurarão alcançar, até o ano 2010, um índice de 100% de conclusão do curso primário e uma matrícula mínima de 75% no nível secundário, e preparar programas de erradicação do analfabetismo, prevenção

da evasão escolar e melhoria do treinamento de recursos humanos (OEA, 1994b – grifos nossos).

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

Essas cúpulas têm funcionado de modo imbricado com a Organização dos Estados Americanos (OEA) de forma que, mesmo não sendo um mesmo organismo, não funcionam de modo independente uma das outras. Segundo Gentili

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

Por outras palavras, a OEA é um fórum Multilateral do Hemisfério Americano e possui papel central no cumprimento dos mandatos estabelecidos pelos líderes dos hemisférios, por meio das Cúpulas. Esta forma de funcionamento e organização é própria da década de 1990 e originou numa multiplicidade de organismos, no interior da OEA, como: Secretaria das Cúpulas, o Grupo de Revisão e Implementação das Cúpulas (GRIC), o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI)², a Unidade do Comércio e a Unidade de Desenvolvimento Social e Educação (UDSE) e a Comissão

² O Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral é um órgão da OEA que está vinculado diretamente à Assembléia Geral, com capacidade decisória em matéria de cooperação solidária para o desenvolvimento integral (http://www.sedi.oas.org/dspp/espanol/cpo_cidi.asp).

Interamericana de educação (CIE), entre outros. Na área da educação, as três últimas instâncias organizacionais citadas são as mais importantes. O CIDI ainda abrange a Agência Interamericana para a Cooperação e o Desenvolvimento (AICD) e o Fundo Especial Multilateral do CIDI (FEMCIDI).

Após esta breve contextualização da Cúpula das Américas e sua relação com a OEA que no nosso entendimento, tanto nos auxilia na compreensão de sua organização interna, quanto nos permite localizar historicamente a revitalização das reuniões de cúpulas e o contexto em que os projetos são forjados; analisaremos o Programa Interamericano de Educação (PIE).

A Educação Infantil no Programa Interamericano de Educação (PIE)

A educação infantil, a exemplo do campo educacional mais amplo, é um campo de disputas, onde projetos são confrontados, conceitos são destituídos dos significados e sentidos que lhes deram origem são assimilados de modo re-significado em proposições de organismos internacionais e governamentais. Se, inicialmente, a luta era para definir os direitos das crianças, de reconhecê-las como sujeitos de direitos – sendo esta a matriz orientadora das lutas, dos movimentos sociais em prol da criança e de sua educação –; atualmente, parece haver uma apropriação dessas reivindicações pelos organismos internacionais, mas sob outra lógica, saindo à educação, e/ou as instituições de educação, do reino dos valores culturais para a lógica do valor econômico (LAVAL, 2004). Em outras palavras, todo destaque na educação infantil, observada em especial nos últimos anos, introduz nas famílias, entre os profissionais de educação e na sociedade de modo geral o conflito entre valores coletivos e interesse privado, bem como, a idéia da equidade³ em substituição a da igualdade. A consolidação da equidade

³ O conceito de equidade aparece como uma redefinição do conceito de igualdade, substituindo o que antes era direito para todos, numa oferta diferenciada: como os grupos são desiguais é necessário para se obter resultado homogêneo, ofertar políticas e programas compensatórios de discriminação positiva, focalizados nos mais pobres (TORRES, 2000; GENTILI, 2005).

nacional é uma das grandes metas apresentada em diferentes projetos, e a educação infantil uma excelente estratégia para se alcançar esta meta; de maneira que o investimento nesse nível educativo seria necessário como uma forma de “diminuir as desvantagens educativas relativas aos setores mais empobrecidos da sociedade e fornecer ferramentas para escapar o circuito da pobreza” (MIDAGLIA; ROBERTT, 2001, p. 340). É a partir desta lógica que o PIE se inscreve, sendo organizado na intersecção da OEA com as Cúpulas, a partir, sobretudo, das indicações da II Cúpula das Américas.

Como já apresentado anteriormente as Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo se desdobram em reuniões setoriais, dentre as quais, as reuniões ministeriais referentes à educação. Essas reuniões são organizadas sob a coordenação do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI), numa periodicidade bianual. Até 2005, quatro reuniões foram realizadas: I Reunião dos Ministros da Educação, em 1998, em Brasília/Brasil; II Reunião dos Ministros da Educação, em Punta Del Este/Uruguai, em 2001; III Reunião dos Ministros da Educação, em 2003, na cidade do México; e IV Reunião dos Ministros da Educação, em Scarborough/Trinidad y Tobago, em 2005.

O grande objetivo das Reuniões Ministeriais é transformar os “mandatos” ou compromissos firmados nas reuniões de Cúpulas e sistematizados nos Planos de Ação de cada Cúpula, em Planos de Ação para cada área específica. É nesse contexto, portanto, que são firmados os Planos de Ação para a Educação para os países membros da OEA. Ao analisarmos os documentos produzidos por essas Reuniões, Declarações/Planos de Ação das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo e Informes Finais das Reuniões dos Ministros de Educação, podemos observar certas linhas ou temáticas em torno das quais os programas e projetos, cujo foco era a educação, foram organizados. Estas análises tanto

nos oportunizam apreender melhor o Programa Interamericano de Educação quanto observar como a educação foi sendo concebida ao longo do processo das Cúpulas.

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

Ainda segundo a análise de Gentilli (2005), na III Cúpula realizada no Canadá, em 2001, observa-se um tratamento diferenciado para a educação, que agora é tratada não mais como prioridade para o combate à pobreza (I Cúpula) ou para o desenvolvimento econômico (II Cúpula), mas, sim, vinculada às questões sociais e políticas (democracia, desigualdade, justiça social, fortalecimento dos sistemas educativos etc.). Essa aparente mudança de foco na III Cúpula está diretamente vinculada aos aspectos conjunturais desse período: forte crítica aos resultados do ajuste neoliberal na América Latina, crítica esta que inclui a atuação dos organismos internacionais na região; revisão, pelos organismos internacionais, de suas estratégias e modos de ação; e grande pressão de organizações sociais, tais como o I Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre, três meses antes (Ibid, 2005).

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

Nesse processo, ao analisarmos especificamente as indicações para educação infantil observamos que essas têm se localizado, essencialmente, no terreno das políticas compensatórias e intersetoriais, destinadas às “populações mais vulneráveis”. Conforme consta no Plano de Ação da II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (1998, p. 2), “estratégias educativas para primeira infância terão prioridade, por contribuírem mais diretamente para os planos de luta contra a pobreza”.

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

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

E ainda:

Endossarão um pacote básico de serviços clínicos preventivos e de saúde pública, compatível com recomendações, da Organização Mundial da Saúde, da Organização Pan-Americana da Saúde e do Banco Mundial e com o Plano de Ação acordado na conferência das Nações Unidas sobre População e

Desenvolvimento, de 1994. O pacote destinar-se-á a ações sem⁴ saúde infantil, materna e reprodutiva, incluindo atenção pré-natal, natal e pós-natal, informação e serviços de planejamento familiar e prevenção do HIV/AIDS, bem como imunizações e programas de combate as outras causas principais da mortalidade infantil. Os planos e programas serão desenvolvidos de acordo com um mecanismo a ser decidido por cada país. (Grifos nossos)

Nesse momento o foco na criança é fundamentado na idéia de proteção, isto é, a criança é concebida como “objeto de proteção” e não como “sujeito de direitos” (MUÑOZ, 2006). A questão do direito da educação ficou subsumida se tornando evidente somente na Cúpula seguinte, na qual figura como primeiro eixo no Plano de Ação.

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

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

Implementarão políticas educativas compensatórias e intersetoriais, conforme necessário, e desenvolverão programas voltados especificamente para grupos em desvantagem nas áreas de educação, analfabetismo funcional e condições sócio-econômicas, com ênfase nas mulheres, nas minorias e nas populações

⁴ Copiamos a citação conforme consta no texto original, pois entendemos o “equivoco” como lugar privilegiado para analisarmos a relação com a linguagem, a relação entre o real da língua e o real da história. Assim, a língua para significar se inscreve na história, oferecendo terreno próprio ao trabalho do equívoco (DI RENZO, 2005).

vulneráveis. Os programas intersetoriais de educação, saúde e nutrição, bem como as estratégias educativas para a primeira infância, terão prioridade, por contribuir mais diretamente para os planos de luta contra a pobreza (OEA, 1998b, p. 02 – grifos nossos).

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

a mais alta prioridade à redução da desnutrição infantil, concentrando esforços em programas de saúde, nutrição e educação para a nutrição de crianças, particularmente as menores de três anos, tendo em mente que estas faixas etárias são as mais vulneráveis. Para isso, darão ênfase a uma alimentação adequada e a correção de deficiências nutricionais específicas, em particular com suplementos vitamínicos e de minerais, em combinação com o mais amplo uso de vacinas e imunizações e o monitoramento durante o crescimento da criança (Ibid, p. 21 – grifos nossos).

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

Essa divisão, histórica na área de educação infantil, indica como as Cúpulas compreendem a responsabilidade da socialização das crianças: embora afirmem a necessidade de investir na educação infantil, a priorização é o atendimento educativo

para as crianças em idade mais próximas da escola. Em outras palavras, parece que a educação infantil não é entendida como um investimento social, no qual toda sociedade tem o compromisso de contribuir (HADDAD, 1997).

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

Em seu aspecto estrutural, o documento do PIE é organizado a partir de oito tópicos que compreendem: a) Antecedentes; b) Estrutura conceitual; c) Objetivos; d) Mecanismos para a ação; e) Linhas de ação; f) Ações da secretaria-geral; g) Financiamento; e h) Medidas transitórias.

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

- 1) Políticas compensatórias e intersetoriais para populações vulneráveis;
- 2) Avaliação dos Sistemas de Ensino;
- 3) Valorização, profissionalização e incentivos para professores e administradores da educação;
- 4) Reforço da gestão e administração educativa e de desenvolvimento institucional;
- 5) Fortalecer a formação e a capacitação para o mundo do trabalho;

- 6) Estratégias de educação bilíngüe intercultural para a paz, cidadania e sustentabilidade; e
- 7) Tecnologias da informação e comunicação aplicadas à educação.

Como podemos observar, não existe uma linha de ação especificamente voltada para a educação infantil. Mas, isto não significa que este nível educacional não tenha sido contemplado, uma vez que o mesmo integra a primeira linha das Políticas compensatórias e intersetoriais para populações vulneráveis, de forma que nossas análises serão concentradas nessa linha. Essa linha de ação se articula a partir de dois pólos: Políticas compensatórias e População vulnerável. De forma que, ao contemplar a educação infantil nesse eixo, o PIE acaba por conceber a educação infantil não como um nível educativo, mas sim como uma medida compensatória. Essa concepção de educação infantil retira-a da esfera do direito que implicaria compreendê-la em seu caráter educativo e como um bem público; e a insere como um serviço, uma estratégia para atingir outros fins. 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, conforme pontuamos anteriormente, 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). Inscrito então na lógica da compensação-prevenção, o PIE define como um dos objetivos dessa primeira linha de ação:

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

Embora apareça apenas como um objetivo, de fato, na formulação acima, encontramos, entrelaçados, quatro objetivos: a) Fortalecer programas destinados à primeira infância; b) Dinamizar a produção de conhecimentos sobre a infância na região; c) Apoiar pesquisas educacionais baseadas em experiências intersetoriais com populações vulneráveis; e d) Difundir as lições aprendidas.

Dentre esses objetivos, tendo em vista os limites desse texto, centramos nossa atenção para o primeiro objetivo: apoio aos programas destinados à primeira infância, uma vez que, programas não são sinônimos de políticas. Desse modo, apoiar programas não pode ser compreendido como apoiar o desenvolvimento de políticas para a educação infantil. Programas possuem ações pontuais, não possuem caráter universal e por vezes são emergenciais, na lógica de políticas compensatórias como discutimos anteriormente.

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

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

A difusão de informações técnicas de programas compensatórios, revestidas de caráter científico, acaba por gerar modelos e/ou exemplos a serem seguidos. No caso da educação infantil, as difusões já existentes⁵ dizem respeito, sobretudo, às experiências não estatais de atendimento ou como denominados “atendimentos alternativos”, numa apologia a essas formas de atendimento como se, sob boa supervisão, possam ter qualidade adequada. Outra atividade designada para atender ao objetivo citado acima indica:

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

Essa atividade delimita o público alvo das pesquisas, isto é, as pesquisas que devem ser priorizadas são aquelas que apresentam “inovações pedagógicas” no trabalho voltado para a população considerada “vulnerável”.

⁵ Exemplo dessa difusão são os documentos: *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de La Primera infancia: Experiencias en América Latina* (UNESCO, 2004); *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia* (OREALC/UNESCO, 2004).

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

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

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

Somos conscientes da vital importância da educação inicial de qualidade das crianças como mecanismos para procurar seu desenvolvimento físico, bem estar, desenvolvimento ótimo de sua capacidade intelectual, sua imaginação criativa e sensibilidade ética . Nos grupos populacionais mais necessitados, a educação inicial deve ser complementada com atenção pré-natal, nutrição e saúde para as crianças desde o nascimento. Nesse sentido, reafirmamos nosso compromisso de assegurar oportunidades equitativas, incluindo a população com necessidades educativas especiais, através do apoio contínuo para procurar um ambiente seguro, são e apropriadamente estruturado (OEA, 2003).

Essas indicações, ao serem analisadas conjuntamente, nos parecem primeiramente que enfatizam a educação compensatória numa perspectiva de diagnóstico e

correção. No entanto, nos parece também que a lógica de identificar as carências das crianças e, a partir dessa identificação, desenvolver objetivos específicos para compensar essa carência, não é predominante no PIE. Pelo contrário, nas indicações das Cúpulas e do próprio PIE, a lógica destacada é “desenvolvimentista”, de prevenção, ou seja, o foco é desenvolver aprendizagens que estimulem as capacidades emergentes nas crianças. Nisso reside inclusive o destaque para o incentivo à pesquisa e avaliações, bem como a indicação de que os programas para infância sejam organizados a partir de ações conjuntas, ou seja, políticas intersetoriais; ênfase também observada nas linhas de ação da II Cúpula, em especial, no que se referem às crianças menores de três anos (CAMPOS, 2008).

O destaque conferindo a divulgação e apoio de programas integrais, em especial voltados para as populações consideradas vulneráveis, ganhou grande destaque nos últimos anos, fundamentando inclusive projetos mundiais, como, por exemplo, a avaliação de comportamento do recém-nascido, organizada por Thomas Berry Brazelton⁶, que identificou momentos/períodos no desenvolvimento da criança e da família em que os canais estão mais abertos para o desenvolvimento, sendo esses momentos conhecidos como “janelas de oportunidades”. Seguindo essa lógica, o psiquiatra infantil francês Dr. Hubert Montagner defende que as escolas maternas deveriam permitir às crianças “mostrarem” suas competências e conquistar novas competências no plano da percepção, motor, interação, relacionamento, social, imaginário e cognitivo.

A importância da educação infantil é justificada também pelo retorno monetário futuro, bem como nos impactos positivos na educação posterior, como foi destacado na IV Reunião de Ministros da Educação. Em sua declaração os ministros reconhecem “a necessidade de ampliar a estrutura educativa desde a educação inicial por seu grande impacto positivo na qualidade da educação e na redução da desigualdade”

⁶ Thomas Berry Brazelton é pediatra, professor emérito da Universidade de Harvard e fundador da primeira unidade de desenvolvimento infantil de Harvard. Esteve no Brasil em 2000 por ocasião do “Seminário Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas”, organizado pela extinta Comunidade Solidária.

(OEA, 2005, grifos nossos). A questão, no entanto, que merece muita atenção é o fato de que, a exemplo do que é definido no PIE, a educação infantil não configura como sendo um direito universal, pelo contrário, a ênfase sempre é no sentido dessa educação ser especialmente importante para meninos e meninas em situação vulnerável. Dito de outro modo, a educação infantil é concebida a partir da lógica do combate à pobreza, sendo ofuscada a defesa da educação infantil como direito público subjetivo e que, assim sendo, deveria fazer parte de uma política universalista e não focal. Para além desse aspecto, tanto a dicotomia entre educação de crianças menores de três anos e as maiores, quanto à concepção da educação das menores de três anos a partir de uma lógica desenvolvimentista representam um retrocesso para área que, por décadas tem discutido e procurado difundir um currículo para educação infantil pautada na perspectiva do direito a educação e não na faixa etária ou classe social das crianças.

Educação Infantil como direito: Resistir quando a regra é vender

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.

Para além desse aspecto, as orientações aqui observadas e amplamente difundidas, acabam por enfatizar uma perspectiva educativa centrada na estimulação de

aspectos básicos do desenvolvimento infantil. Em detrimento e secundarizando as experiências sociais e culturais das crianças com seus pares, seus processos imaginativos e cognitivos, estabelecendo uma padronização das rotinas e atividades lúdicas reduzidas a atividades didatizadas, restringindo as experiências educativas das crianças. Em síntese, as estratégias indicadas circunscrevem a educação das crianças menores de três anos às suas necessidades biológicas primárias de sobrevivência, fato que é agravado quando são crianças pobres, pois o implícito é que o importante é garantir, “um serviço de atendimento”, onde a comida e cuidados básicos de saúde estejam presentes.

Entendemos que resistir a essas orientações é compreender que a educação infantil como direito implica em garantir acesso a todas as crianças as instituições públicas e gratuitas, que possuam um patamar de qualidade e que respeitem a dignidade e os direitos básicos das mesmas independente de sua faixa etária, etnia, e/ou classe econômica.

THE EDUCATION OF CHILDREN UNDER THREE YEARS OF AGE IN THE SUMMIT OF THE AMERICAS: A RIGHT OR A FAVOR?

Abstract

This text aims to discuss the indications for child education present in the Inter-American Program for Education under the coordination of the Summit of the Americas. For that purpose, analytical reference to Roger Dale's policies was used and the studies of Shiroma, Campos, and Garcia (2004) were engaged as a methodology for the analysis of documents. Our analyses showed a twofold way for the organization of child education, that is, a curriculum for children under three years of age and another

for the education of children aged closer to compulsory education. The curriculum for children under three is organized from two perspectives: the idea of educating their families – promoting child development and the idea of assistance – education oriented to health and nutrition. The lines of action are articulated from two poles: compensatory policies and vulnerable population. When contemplating child education following these perspectives, the Inter-American Program takes it away from the law sphere and ratifies curriculum concepts historically discussed in the area.

Keywords: child education; public policies; international agencies; compensatory policies.

Referências

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

CAMPOS, Rosânia. Educação Infantil e Organismos Internacionais: uma análise dos Projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. 2008. Tese [Doutorado]. PPGE. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

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. *A Ecologia do Atendimento infantil: construindo um modelo de sistema unificado de cuidado e educação*. Tese [doutorado]. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

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.

MIDAGLIA, Carmem e ROBERT, Pedro. Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección, salud y alimentación. In ZICCARDI, Alicia (Org.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, mar. 2001.

MUÑOZ, Louders Gaitán. El Bienestar social de la Infancia y los Derechos de los Niños. In *Política y Sociedad*. v. 43, n° 01, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Campus de Somosaguas. Madrid, 2006.

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

_____. *Declaração de Miami*. I Cúpula das Américas. Miami, Flórida, Dezembro, 1994a.

_____. *Plano de Ação*. I Cúpula das Américas. Miami, Flórida, Dezembro, 1994b.

_____. *Declaração de Santiago*. II Cúpula das Américas. Santiago, Chile, Abril de 1998a.

_____. *Plano de Ação*. II Cúpula das Américas. Santiago, Chile, Abril de 1998b.

_____. Declaração da III Reunião Hemisférica de Ministros de Educação, Cidade do México, 2003.

_____. *Declaração de Scarborough*. IV Reunião Hemisférica de Ministros de Educação, Scarborough, Tobago – 2005.

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

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.)

TORRES, Rosa. Mejorar la educación para aliviar la Pobreza o aliviar la pobreza para mejorar la educación? In TORRES, Rosa María. *Itinerarios por la educación latino-americana*: cuadernos de viajes. Buenos Aires – Argentina – México, Ed. Paidós, 2000.