

POLÍTICAS PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS: CONCEPÇÕES E DISPUTAS

MARINA CASTRO E SOUZA¹

BEATRIZ CORSINO PÉREZ²

Resumo

No Brasil, as políticas de Educação Infantil têm avançado significativamente nos últimos anos. Contudo, o campo continua repleto de tensões e disputas, com propostas dissonantes para as crianças pequenas. Esse trabalho tem como objetivo discutir concepções divergentes presentes na política destinada às crianças de 0 a 3 anos, que muitas vezes são litigantes, enfatizando os diferentes atores que se dedicam ao tema e a sua militância. Apresentaremos um breve histórico da creche no Brasil, evidenciando as tensões em torno desse atendimento. E por fim, discutimos as diferentes concepções presentes nas políticas de Educação Infantil e como o argumento que a educação precoce das crianças pobres, como possibilidade para combater a pobreza e os baixos resultados educacionais, vem ganhando força, tendo a neurociência como pressuposto epistemológico.

Palavras-chave: Políticas; Educação Infantil; Concepções.

POLICIES FOR CHILDREN FROM 0 TO 3 YEARS: CONCEPTS AND DISPUTES

Abstract

In Brazil, Early Childhood Education policies have advanced significantly in recent years. However, the field is still full of tensions and disputes with dissonant proposals for small children. This work aims to discuss different conceptions present in the policy aimed at children from 0 to 3 years who are often litigants, emphasizing the different actors who are dedicated to the theme and its militancy. We present a brief history of the Creche in Brazil, highlighting the tensions around this service. Finally, we discuss the different concepts present in childhood education policies, and as the argument that early education of poor children, as a possibility to fight poverty and low educational outcomes, is gaining strength, and neuroscience as an epistemological assumption.

Keywords: Policies; Early Childhood Education; Conceptions.

1 Professora do Departamento de Ciências e Fundamentos da Educação, na área de Psicologia da Educação, na Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2 Professora do Departamento de Psicologia de Campos da Universidade Federal Fluminense (UFF). É membro do Núcleo de Pesquisas sobre Infâncias, Juventudes e Políticas Públicas (UFF) e do NIPIAC (UFRJ)

Resumen

En Brasil, las políticas de Educación Infantil han avanzado significativamente en los últimos años. Sin embargo, el campo todavía está lleno de tensiones y disputas con propuestas disonantes para los niños pequeños. Este trabajo tiene como objetivo discutir diferentes concepciones presentes en la política dirigida a los niños de 0 a 3 años que a menudo son litigantes, haciendo hincapié en los diferentes actores que se dedican al tema y su militancia. Se presenta una breve historia de la guardería en Brasil, poniendo de relieve las tensiones en torno a este servicio. Finalmente, se discuten los diferentes conceptos presentes en las políticas de educación infantil, y como el argumento de que la educación temprana de los niños pobres, como una posibilidad de luchar contra la pobreza y los bajos resultados educativos, está ganando fuerza, y la neurociencia como un supuesto epistemológico.

Palabras clave: Politics; Educación Infantil; Concepciones.

1 Introdução

No Brasil, as políticas de Educação Infantil têm avançado significativamente nos últimos anos. Contudo, o campo continua repleto de tensões e disputas e, atualmente, corre risco de perda dessas conquistas, o que torna ainda mais relevante a discussão sobre as políticas destinadas às crianças pequenas. Historicamente, a infância é marcada por diferentes compreensões que orientam e baseiam as ações do poder público. Neste artigo, problematizamos as concepções de infância presente nas políticas públicas atuais. Como educar e cuidar das crianças pequenas? De quem é a competência de se dedicar aos assuntos que atravessam a infância? As políticas em curso atendem às expectativas dos diferentes atores que militam pelos direitos das crianças? Estas são algumas questões que buscamos discutir ao longo deste trabalho.

Mesmo com as diferenças de concepções, com o desafio da construção de uma agenda política com interesses diversos e, em alguns momentos, concorrentes, é notório que a infância, a partir do século XXI, ganha força com a legitimação das especificidades dessa experiência geracional, bem como a visibilidade de suas condições materiais, ou seja, há um reconhecimento da miséria que muitas crianças brasileiras se encontram. No entanto, ainda estamos distantes de um enfrentamento das condições sociais e econômicas que produzem exclusão e desigualdade na vida de muitas crianças brasileiras. De acordo com Campos

(2012), existe um processo de repolitização da concepção de pobreza “na medida em que se introduz uma disjunção entre as condições estruturais que a produz e as suas formas de manifestação” (p. 82). Nessa mesma direção, historicamente, os organismos multilaterais têm operado com a infância e sua educação como caráter estratégico de combate à pobreza, sem considerar as relações econômicas e políticas.

Desde os anos 1980, são tensionados diferentes caminhos para pensar a expansão da Educação Infantil – de um lado, uma proposta de baixo custo; de outro, a noção do direito social das crianças pequenas a uma Educação Infantil de qualidade, bem como o direito à assistência. Rosemberg (2002), em seu estudo sobre a política de Educação Infantil em países subdesenvolvidos, aponta a forte presença dos organismos multilaterais no desenho do atendimento às crianças pequenas, modelos ditos “não formais” de baixo investimento público – espaços inadequados, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional.

A Educação Infantil é integrante das políticas educacionais e de assistência, ou seja, pertencente às políticas sociais, sendo arena de disputa de interesses e necessidades de grupos que compõem a sociedade. Assim, diferentes profissionais, grupos, instituições discutem ideias e funções das políticas públicas para a Educação Infantil, sendo responsáveis por intervenções e programas, públicos e privados, para a infância em todo o território brasileiro. O atendimento às crianças pequenas é um processo complexo, envolve uma diversidade de instituições, bem como temas: assistência, cultura, educação, saúde, proteção etc. Nesse movimento da história, na construção de uma estrutura jurídica e política do que seria a Educação Infantil, vários campos do conhecimento, num movimento de conflito e disputa, trazem elementos para pensar as experiências necessárias na infância, com compreensões divergentes sobre o que é ser criança, o seu papel social e o que as crianças pequenas precisam para se desenvolver plenamente.

As produções científicas no campo da infância tiveram um avanço significativo, discutindo as especificidades da vida das crianças pequenas, sua educação, as particularidades pedagógicas do trabalho na Educação Infantil (CORSINO, 2009; DAHLBERG et al., 2003; KRAMER, 2009), a compreensão da infância como condição sociocultural das crianças, como fenômeno geracional (CORSARO, 2011; PEREIRA; SOUZA, 1998; SARMENTO, 2003), entre outros aspectos. Na contramão, ganham força estudos que trazem uma perspectiva neurobiológica para pensar a infância e a educação marcantes em programas destinados às crianças, em sua maioria pobre (CAMPOS, 2011).

Os marcos legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), resultantes de lutas políticas, conceituam a criança brasileira na política pública de educação como sujeito histórico, cidadão de direitos desde o nascimento, sendo as instituições de educação responsáveis por promover o desenvolvimento integral, através do eixo do cuidar e o educar, de forma indissociável.

Os dados atuais apontam para o processo de democratização da pré-escola (89,1% em 2014), a ampliação do investimento em pesquisas no campo da infância e do financiamento para a Educação Infantil. Mesmo assim, a creche ainda é um grande desafio – em 2015, a taxa de cobertura era de 30,5%, o que significa dizer que um número expressivo de crianças de 0 a 3 anos estão fora da creche (PNE, 2017). A distância pela democratização no acesso à creche e as polêmicas sobre a sua importância, ainda tida como um “mal necessário”, sinalizam a necessidade de aprofundar as discussões sobre o atendimento às crianças de 0 a 3 anos.

Esse trabalho tem como objetivo discutir concepções presentes na política destinada às crianças de 0 a 3 anos, que muitas vezes são litigantes, enfatizando os diferentes atores que se dedicam ao tema e a sua militância. Apresentaremos um breve histórico da creche no Brasil, evidenciando as tensões em torno desse atendimento. E por fim, discutimos as diferentes concepções presentes nas políticas de Educação Infantil, e como o argumento que a educação precoce das crianças pobres, como possibilidade para combater a pobreza e os baixos resultados educacionais, vem ganhando força, tendo a neurociência como pressuposto epistemológico.

2 O atendimento às crianças de 0 a 3 anos: políticas de assistência, educação compensatória e a consolidação do espaço educacional

Atualmente, no Brasil, o atendimento às crianças de 0 a 3 anos que se realiza nas creches é contemplado na legislação como direito da criança, ambiente de relações complementares à família. A opção brasileira institui a educação como um direito público subjetivo do cidadão desde o nascimento. A creche consolida-se como espaço educacional e, portanto, possibilidade de experiências significativas e afetivas no seio das interações das crianças entre si e delas com os adultos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (BRASIL, 1996), Lei nº 9.394, determina que a Educação Infantil (creches e pré-escolas) é a primeira etapa da educação básica – direito da criança, dever do Estado e escolha da família, tendo como finalidade o desenvolvimento integral das crianças até 5 anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social (art. 29).

Essas mudanças legais consolidam uma nova compreensão sobre as crianças – como sujeitos ativos, produzidos e produtores de cultura –, sendo a infância compreendida como uma construção social. De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009), a criança é o centro do planejamento curricular, sujeito histórico e de direito, que nas interações, relações e práticas cotidianas que experimenta, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade.

A história do atendimento às crianças pequenas em creches e pré-escolas no Brasil, desde o final do século XIX, foi marcada pela desigualdade social, pela precariedade. As crianças mais pobres eram atendidas em creches vinculadas aos órgãos de assistência social, e as crianças da classe média e alta frequentavam pré-escolas que se baseavam no modelo dos Jardins de Infância, com papel educacional (OLIVEIRA, 2008). Portanto, o atendimento oferecido à infância acontecia ora sob o viés da saúde, ora sob o da assistência social, ora sob o da educação. Essa organização mostra a fragmentação de concepção sobre a Educação Infantil, em que o “cuidar” é destinado às crianças pobres, enquanto o “educar” é reservado às crianças mais abastadas (GUIMARÃES, 2011; TIRIBA, 2005). Kuhlmann Junior (1999), ao analisar a história da creche, reconhece que as primeiras creches populares tinham um cunho assistencial, mas também afirma que os interesses pedagógicos sempre estiveram presentes, junto com os interesses médicos, assistenciais e religiosos.

As discussões em torno da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e da LDB (BRASIL, 1996) trouxeram o binômio educar e cuidar, de forma indissociável, como objetivo do trabalho com as crianças das creches e pré-escolas, configurando-se “como solução conceitual” (KRAMER, 2011, p. 84). Esse suposto consenso no campo da Educação Infantil “parece estar marcado por divisões e por emaranhado de ideias geradas e disseminadas, tanto em textos acadêmicos quanto em práticas em discursos de professores, que acabam por separar o que estaria unido” (KRAMER, 2011, p.84). Em relação a esse debate, Guimarães (2011) pergunta:

[...] a creche torna-se educacional a partir de determinado momento histórico e político, a partir de fixada legalmente? Ou seja, a função educacional não lhe caracterizava antes? A medida que se desloca de uma instância da assistência para uma instância da educação, a função social da creche muda? Antes, ela só cuidava e agora só educa? (p. 38).

Sobre o avanço na compreensão da indissociabilidade do educar e cuidar, Nunes et al. (2009) afirmam:

essa compreensão é resultado de um processo de mais de cem anos na sociedade brasileira, que ainda não chegou à completa aplicação de suas consequências na educação infantil. A prática cotidiana ainda é em parte, inibida pelo viés das instituições de assistência social e educação, que constituem setores separados e específicos da administração pública, e pela tradição, ainda arraigada em muitos lugares, de convocar profissionais com formação diferente e atribuir-lhes funções distintas (as relacionadas ao corpo, como higiene, alimentação, sono e as relacionadas à mente: linguagem, expressões, pensamento) dentro do mesmo espaço de atendimento à criança (p. 3).

Essa construção histórica tem duas dimensões: uma política e administrativa (as organizações sociais, os órgãos da administração governamental, a legislação e os programas de atenção à criança) e outra técnico-científica (aportes teóricos advindos da antropologia, da sociologia da infância e do processo de formação humana, da psicologia do desenvolvimento) (NUNES et al., 2009). A articulação entre essas dimensões ao longo do processo histórico vem fortalecendo uma concepção ampla e integrada de infância, como um momento fundamental do processo de formação humana, coexistindo, ainda, com políticas e práticas polêmicas no debate sobre o educar e cuidar.

Além dessa tensão, prevaleceram, por muito tempo, a ausência de investimento público para o atendimento às crianças pequenas e a falta de profissionalização da área. A luta pelo direito das crianças ao atendimento em creches e pré-escolas teve ampla participação dos movimentos sociais, de mulheres, de redemocratização do país, além dos próprios profissionais da educação. Um novo sentido para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos³ passou a ser construído a partir de um ordenamento legal atualizado, o que significou a busca pela superação de posições antagônicas e fragmentadas, fossem assistencialistas ou pautadas em uma perspectiva preparatória. A luta pela substituição de um modelo assistencialista e/ou compensatório de atendimento à criança não pode ser considerada como superada.

No Brasil, esse modelo está presente desde os anos 1970 quando foram implementados programas de intervenção para crianças pobres, sendo consideradas de alto risco devido sua situação socioeconômica, com a influência da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O objetivo era estimular precocemente as crianças como estratégia de gestão da pobreza (CAMPOS; CAMPOS, 2009). A partir dos anos de 1990, o Banco Mundial também apoia programas com esta perspectiva de educação compensatória (ROSEMBERG, 2002).

3 A Lei nº 11.274, sancionada em 2006, alterou o artigo 32 da LDB, passando a vigorar o Ensino Fundamental obrigatório com 9 anos, com início aos 6 anos de idade. Segundo a lei, o prazo de implementação para todos os sistemas de ensino foi até o ano letivo de 2010.

Mesmo sabendo que os organismos multilaterais não possuem a capacidade de definir as orientações nacionais, a autoridade técnico-científica conferida aos muitos relatórios produzidos bem como o poder de financiamento, trazem força para os argumentos utilizados para influenciar as decisões políticas. Em momentos diferentes, os organismos internacionais atuaram no Brasil na defesa de uma política preventiva de combate à pobreza. A Educação Infantil mostrou-se um caminho para buscar compensar a carência das populações através, por exemplo, do combate à desnutrição e a preparação para o Ensino Fundamental.

A teoria da carência cultural parte do pressuposto de que o ambiente familiar das crianças que vivem em situação de pobreza é “deficiente de estímulos sensoriais, de interações verbais, de contatos afetivos entre pais e filhos, do interesse dos adultos no destino das crianças num profundo desconhecimento da complexidade e das nuances da vida que se desenrola nos bairros mais pobres” (PATTO, 1992, p. 111). Os programas de educação compensatória visam compensar as deficiências do ambiente para promover o desenvolvimento psicológico considerado adequado e capacitar as crianças para responder às exigências de aprendizagem do Ensino Fundamental. Neste sentido, os programas para as crianças de 0 a 3 anos possuem um caráter, principalmente, preventivo, ou seja, de impedir, supostamente, que o ambiente em que a criança se desenvolve produza consequências negativas (PATTO, 1973).

Rosemberg (2002), ao analisar os documentos da Unesco e do Unicef, aponta que a expansão do atendimento às crianças pequenas sugerida deveria ser realizada com o mínimo de investimento, através de recursos da comunidade, com programas não formais, e que a prioridade fosse a universalização do Ensino Fundamental. As orientações não se limitavam aos custos, mas referiam-se também às concepções do trabalho com as crianças da creche e pré-escola. A autora afirma que, a partir de “hipotéticos conhecimentos da Psicologia do Desenvolvimento ou da Educação” (ROSEMBERG, 2002, p. 34), foi sugerido que livros não eram tão necessários para as crianças da Educação Infantil, sendo entendidos como mais adequados para as crianças maiores, possivelmente aquelas que já dominavam a leitura e a escrita. Essa compreensão estava em descompasso com as discussões que eram feitas nesse período, evidenciando uma visão excludente para pensar o atendimento às crianças dos países pobres, como se não precisassem das mesmas experiências que as crianças dos países ricos. Para Rosemberg (2002), “tais programas possivelmente retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura” (p. 39).

Na década de 1990, desconsiderando todos os avanços e conquistas do campo da Educação Infantil, o Banco Mundial apoiou programas não formais de baixo investimento para as crianças pequenas e elegeu o Ensino Fundamental como prioridade absoluta. A história parece se repetir. A partir de orientações economicistas, destinaram financiamento à pré-escola numa tentativa de evitar o fracasso escolar. Ou seja, supostamente se teria uma economia de recursos ao colocar as crianças na pré-escola, reduzindo os custos gerados pela repetência e evasão no Ensino Fundamental.

Outro braço de investimento do Banco Mundial foi o desenvolvimento infantil, destinado às crianças pequenas. Essa linha tanto podia abranger ações de saúde, nutrição, como também educação. Essa expressão – desenvolvimento infantil – pode permitir novos arranjos para o atendimento às crianças pequenas, distanciando-se de respostas que se enquadrem na lei, com profissionais sem formação específica e sem nenhum compromisso com qualidade. Cabe ainda destacar a possível presença de uma perspectiva psicológica linear, baseada em uma ideia de infância em abstrato, que pode alimentar uma proposta que priorize uma “estimulação cognitiva” e atividades de prontidão para que as crianças alcancem o desenvolvimento “correto”.

A psicologia do desenvolvimento tem sido marcante nas práticas educativas das creches e pré-escolas, com uma discussão sobre a infância, muitas vezes, que se limita a fases do desenvolvimento fundamentadas na maturação biológica, sem dialogar com a infância concreta. Ao buscar tornar o curso da vida humana previsível e estabelecer uma padronização para cada momento da vida, a psicologia do desenvolvimento atua na normatização da infância. Além do caráter descritivo, a norma possui um caráter moral ao discriminar o bom do mau caminho a ser percorrido (CASTRO,1998). Para as crianças que não se enquadram nos padrões são destinadas ações para segregar, adaptar ou corrigi-las. Ao tomar como parâmetro as crianças de classe média europeia para definir padrões que seriam universais, a psicologia do desenvolvimento acabou por desconsiderar aspectos culturais e as diferenças foram vistas como algo negativo.

Recentes ações governamentais trazem um retorno da compreensão da função da educação das crianças de 0 a 3 anos nas políticas de mitigação da pobreza. Dessa forma, a Educação Infantil se fragiliza como direito social, passando a ganhar espaço nas políticas de assistência focalizada, sendo uma estratégia de combate à pobreza e a melhora no desempenho escolar. Segundo Campos (2013):

Temos hoje no país, um projeto de educação pública e gratuita fomentado pelas inúmeras iniciativas internacionais e perpassado pela necessidade de restringir o

direito às crianças mais pobres, tendo em vista a disponibilização de recursos do Estado (p. 207).

A identidade da creche é tensionada por sua origem histórica e pelas tradições ainda presente no campo das práticas, bem como das políticas. Como é possível observar, não é recente adoção de propostas governamentais baseadas em uma lógica compensatória destinada às crianças de 0 a 3 anos. Hoje, com a obrigatoriedade a partir dos 4 anos, com a Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009), preocupa que a ampliação de vagas da pré-escola aconteça em detrimento das crianças de 0 a 3 anos⁴. Podemos observar a diferença dos arranjos presentes na política com a análise do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

O PNE (2014–2024) possui 20 metas e, para cada meta, um conjunto de estratégias. A Meta 1 traz implicações diretas à Educação Infantil – universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos. Campos (2012) traz críticas ao PNE, principalmente à exclusão das crianças de 0 a 3 anos da não universalização, trazendo a noção de serviço ou estratégia, da adoção de programas complementares, afastando-se de uma concepção de igualdade política e de justiça social.

A estratégia 1.7 atualiza uma dualidade histórica da Educação Infantil, permanecendo dois modelos distintos de atendimento. O texto da lei evidencia como a Educação Infantil constitui-se como campo de disputa, constituindo um problema social. Esse item prevê o estímulo à oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão às entidades beneficentes de assistência social na Educação. “Os retrocessos que observamos dificultam a consolidação de uma política estatal de qualidade para a primeira etapa da educação básica” (CAMPOS, 2012, p. 27). Dessa forma, observa-se duas compreensões diferentes para a creche e para a pré-escola – políticas universalizadas para as crianças de 4 e 5 anos; e, no último, políticas focalizadas e compensatórias para as crianças menores de 3 anos.

A institucionalização das crianças de 4 e 5 anos em espaços formais e a ampliação de propostas informais para as crianças de 0 a 3 anos, muitas vinculadas a programas de combate à pobreza, no âmbito da assistência, são uma tendência que pode ser percebida em toda América Latina (CAMPOS, 2011). No próximo item, vamos discutir que essas políticas trazem pressupostos epistemológicos diferentes dos marcos legais

4 Essa é uma tendência da América Latina como podemos observar com a citação a seguir: “O crescimento nas taxas de matrículas pode ser atribuído à adoção da obrigatoriedade nas idades finais da etapa educativa. A América Latina é o continente que mais tem instituído: de 17 países que estudamos, 14 a implementaram em algum nível, sendo mais frequente na idade de 5 anos” (CAMPOS, 2011, p. 89).

brasileiros, baseados em conhecimentos na neurociência e da psicologia cognitiva. Tem-se a ideia de que investir na infância não se restringe ao combate à pobreza, mas envolve também a “formação do capital humano futuro, do qual o Brasil depende para inserir-se de modo competitivo nas economias globalizadas” (CAMPOS, 2011, p. 222).

3 “É de pequeno que se torce o pepino”: a presença da neurociência na Educação Infantil

De acordo com uma abordagem da neurociência, as primeiras experiências de vida da criança interferem na qualidade da arquitetura do cérebro, marcando o tipo de aprendizagem, saúde e comportamento. Dentro dessa perspectiva, a situação de pobreza pode debilitar o desenvolvimento cerebral, aumentando o risco de doenças crônicas como alcoolismo, depressão, doenças cardíacas e diabetes (SHONKOFF, 2009). Para esses pesquisadores, as mudanças na função neural começam desde o início da concepção⁵ e prosseguem durante toda a vida (SHONKOFF, 2009, p. 1).

James Heckman, Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 2000, uma referência atual para pensar a primeira infância, defende a Educação Infantil como base para as experiências escolares futuras. Heckman é um defensor do investimento na primeira infância, entendendo que a aprendizagem inicial permite aprendizagens futuras: “Sucessos e insucessos neste estágio constroem os alicerces para sucessos e insucessos na escola, que por sua vez levam a sucessos ou insucessos na aprendizagem pós-escolar” (HECKMAN, 2004). Para ele, as competências (termo utilizado pelo pesquisador) são fixadas na primeira infância, podendo ser alteradas nesse momento de vida. Heckman considera que a família possui um papel importante nos primeiros anos de vida da criança e vai determinar a configuração das capacidades dos adultos, estabelecendo diferenças nas habilidades cognitivas e não cognitivas. Para o autor, as capacidades não são apenas determinadas geneticamente, mas são afetadas causalmente pelo investimento dos pais em suas crianças, na qualidade do cuidado oferecido, do vínculo, da consistência e da supervisão dos pais.

Heckman afirma, em termos econômicos, que o investimento entre os 3 e 4 anos de idade apresenta uma taxa de retorno de 17% ao ano (HECKMAN; CUNHA, 2011 apud CAMPOS, 2011). Sua pesquisa traz as relações entre o investimento precoce na infância e os estágios de desenvolvimento. Segundo ele, as políticas destinadas às crianças pobres possuem melhores resultados nos primeiros anos de vida do que

5 Essa compreensão de que a primeira infância começa na vida intrauterina é fundamentada pela neurobiologia e vem fortalecendo um discurso conservador no Brasil em relação ao aborto. Essa não é uma discussão central desse estudo, mas vem se tornando um tema urgente na contemporaneidade.

num segundo período. Isso se daria de forma inversa nos grupos de crianças de classes mais favorecidas, sendo mais interessante investir no segundo período da vida. É considerado, assim, “o custo-benefício de investir em programas para a primeira infância, que podem favorecer o potencial das crianças, ao invés de pagar mais tarde para tentar remediar o que podia ter sido prevenido” (YOUNG, 2016, p. 21). Esses argumentos econômicos têm aumentando a participação do empresariado na educação, trazendo aproximações com a neurociência. Essa compreensão do desenvolvimento infantil vem produzindo discursos preocupantes para pensar as questões da infância como, por exemplo, a estigmatização de que crianças pobres são menos capazes, fortalecendo a noção de uma criança ideal. Além disso, tem-se um reducionismo biológico para pensar a vida humana, trazendo determinismo para a história dos sujeitos. Um exemplo de produção de preconceito seria um estudo citado por J. Fraser Mustard, presidente fundador do Conselho de Desenvolvimento Infantil de Toronto, realizado em instituições asilares, que mostram que crianças adotadas tardiamente apresentam comportamentos anormais e um desenvolvimento cognitivo insatisfatório (baixo QI) (MUSTARD, 2010).

Esse discurso científico sobre o cérebro, através da objetividade dos *scanners* e suas imagens de atividades cerebrais, vem marcando as discussões sobre o desenvolvimento na contemporaneidade. Porém, as explicações biológicas sobre o comportamento humano têm precedentes muito ruins na história. Parece que reconhecer a existência de uma vida mental, consciente e inconsciente, é uma novidade. Porém, essa discussão é antiga. Vigotski, há muito tempo interessado em estudar a ação do homem no mundo, apresenta a atividade cerebral como suporte biológico do funcionamento psicológico, e que este fundamenta-se nas relações sociais, num processo histórico e cultural (OLIVEIRA, 1997). Para ele, o funcionamento psicológico não é um processo em abstrato, descontextualizado, mas está baseado nos modos culturalmente compartilhados. Será que o desenvolvimento do cérebro não continua ao longo da vida? Partir da ideia de que existe relação entre a atividade cerebral e as condições de vida é bem diferente de criar estratégias e técnicas baseadas na concepção de que as experiências na infância vão determinar a vida dos sujeitos. (CAMPOS, 2011)

4 A Rede como espaço da pluralidade de concepções e a intersetorialidade das políticas públicas

Diversos atores vêm se dedicando à pesquisa, ao trabalho e à militância voltados para as crianças de 0 a 3 anos. Tomamos como exemplo, neste artigo, a Rede Nacional

Primeira Infância, que articula cerca de 200 organizações (instituições públicas e privadas, organizações não-governamentais, universidades, entre outras) que atuam em conjunto na defesa e promoção dos direitos das crianças de até 6 anos de idade. Além da diversidade de atores, a Rede se dedica não apenas à área da Educação Infantil, mas também da saúde, cultura, assistência, proteção, entre outras.

A Rede elaborou o Plano Nacional pela Primeira Infância (REDE NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2010), que propõe a intersetorialidade como estratégia de atuação articulada no atendimento da criança de até 6 anos, considerando-a como pessoa, sujeito de direitos e cidadã. O plano foi aprovado pelo Conselho Nacional pelos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em dezembro de 2010, ficando sob a responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com metas a serem atingidas até 2022. A partir da aprovação do Plano, a estratégia é que os municípios construam, de forma participativa e em articulação com a sociedade civil, os Planos Municipais pela Primeira Infância. Por ser intersetorial, o processo exige que as secretarias municipais dialoguem entre si para conhecer o que já está sendo feito dentro do próprio governo, analisar as demandas, alinhar as concepções em relação à primeira infância, e eleger prioridades.

Um dos desafios do trabalho em rede é lidar com as diferentes perspectivas e orientações teóricas sobre a infância para chegar a consensos do que seria prioritário nas políticas públicas. Tradicionalmente, as pesquisas e as políticas para a infância se deram de forma fragmentada, baseando-se no conhecimento disciplinar. Reunir, articular e conjugar os diferentes setores para a construção de uma proposta para atender às demandas das crianças pequenas é uma tarefa difícil e permeada de tensões e conflitos. Entretanto, colocar em diálogo diferentes perspectivas possibilita o compartilhamento de conhecimentos, o rompimento de preconceitos e de ideias pré-concebidas sobre o outro. O trabalho hercúleo se justifica na articulação em defesa dos direitos das crianças, quando estes correm risco de serem violados, ou na promoção de direitos que possam beneficiar o público infantil, tornando a situação da infância no país menos desigual, seja em relação aos direitos adquiridos pelo adulto, seja na sua distribuição socioespacial. O que a Rede apresenta como uma demanda para as políticas públicas é essa tentativa de criar pautas comuns, para além das divergências e orientações teóricas, tendo como princípio ético-político o melhor para as crianças pequenas.

Um dos temas colocados em discussão na Rede Nacional Primeira Infância é que as políticas sobre a infância se deem de forma articulada, não se limitando a uma determinada área. A responsabilidade pela criança pequena não é apenas

da saúde, da assistência ou da educação, mas de todos os campos. Dessa forma, o Ministério das Cidades deveria incluir na sua pauta a atenção à infância, no sentido de pensar uma cidade que favoreça a sua circulação, o uso dos espaços públicos pelas crianças, as brincadeiras, a troca geracional e o contato com a natureza. Assim como o Ministério da Cultura deveria pensar a produção cultural para a infância, garantir que museus e centros culturais tenham uma programação voltada para esse público, que a cultura esteja presente nos espaços frequentados pelas crianças, nas escolas e creches, além de considerar o brincar como uma forma da própria criança produzir cultura. As políticas públicas para a cultura voltadas para as crianças pequenas podem ser pensadas de forma articulada e integrada com a Educação Infantil. Estes são apenas alguns exemplos, no sentido de garantir que a infância ganhe destaque nas diferentes ações do poder público.

Neste caminho, o Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257 (BRASIL, 2016a), aprovado em março de 2016, propõe uma Política Integrada pela Primeira Infância, visando superar a segmentação das diferentes ações, fortalecer as políticas e definir estratégias de articulação intersetorial: “O projeto de lei reafirma os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, os princípios e diretrizes das políticas sociais que abrangem a população de seis anos completos de idade, que no Brasil é de aproximadamente 20 milhões” (COELHO, 2016, p. 187). O Marco Legal garante às crianças o direito de brincar; prioriza a qualificação dos profissionais de diferentes áreas sobre as especificidades da primeira infância; amplia a licença-paternidade para 20 dias nas empresas que aderirem ao programa Empresa Cidadã; envolve as crianças de até 6 anos na formulação de políticas públicas; entre outros aspectos.

No entanto, uma das ações previstas no Marco Legal pela Primeira Infância é a importância do atendimento domiciliar, especialmente, em famílias com condições de vulnerabilidade. Em julho de 2016, através do decreto Nº 8.869 (BRASIL, 2016b), o governo federal instituiu o programa “Criança Feliz”, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), com o objetivo de atender presencialmente 4 milhões de casas de pessoas atendidas pelo Bolsa Família com filhos até 3 anos de idade e gestantes. Na época de seu lançamento, o programa trazia a pretensão de contratação de cerca de 80 mil pessoas, com Ensino Médio completo, para fazer visitas domiciliares às crianças de baixa renda. Parte do pressuposto de que, em ambientes menos favorecidos, há grande dificuldade no estímulo de crianças, ocasionando problemas na alfabetização e no convívio social que terão impactos futuros. O “Criança Feliz” busca desenvolver habilidades e competências nos primeiros anos de vida.

A implementação deste programa tem gerado preocupação por priorizar a política de assistência social no atendimento a criança de 0 a 3 anos, em lugar do investimento na Educação Infantil. Recursos, que seriam destinados para a ampliação do acesso às creches públicas e na melhoria do atendimento, passariam a ser investidos no programa Criança Feliz que não exige nenhuma qualificação profissional específica para sua realização. Podemos problematizar ainda a concepção de que as famílias de baixa renda necessitariam explicações e visitas domiciliares sobre como cuidar de seus filhos, pressupondo a incapacidade dos responsáveis pelas crianças. Esta concepção retoma a ideia da deficiência cultural das famílias pobres, justificando a intervenção do poder público e reforçando preconceitos e estigmas sobre esta população. Podemos questionar como esta ação compensatória pode ser bem-sucedida se nada for feito para melhorar as condições de vida, o que significa ter acesso à moradia, ao saneamento básico, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, entre outros direitos.

5 Considerações finais

Nos últimos anos, temos visto um avanço das políticas de Educação Infantil voltadas para as crianças de 0 a 3 anos. Embora a creche seja um direito da criança, uma escolha da família e um dever do estado – garantindo o acesso e a qualidade da educação – percebemos que na prática faltam investimentos para atender as crianças de 0 a 3 anos. Diante da justificativa de que as creches geram altos custos para o Estado ou de que a criança pequena deve ser cuidada pela família, são elaborados programas para atender apenas às crianças das classes baixas que seriam, supostamente, as mais necessitadas.

Dessa forma, corremos o risco do retorno de “políticas pobres para os pobres” com a ideia de compensar o ambiente desfavorável ao desenvolvimento das crianças. Problematicamos o termo “deficiência cultural” por eleger a classe média burguesa como tendo a “cultura certa” enquanto qualquer outro modo de vida é visto como inferior, desprezível e deficiente (PATTO, 1973, 1992). Ao considerar as diferenças culturais como deficiências, há uma afirmação de um padrão ideal de infância a ser seguido, e o caminho do desenvolvimento considerado “bom” e “certo”. Essa perspectiva reforça uma concepção de infância atrelada ao desenvolvimento biológico, desconsiderando-a na sua dimensão histórico-social. A presença da neurociência fundamentando as políticas para a primeira infância acaba por disseminar uma perspectiva determinista e linear sobre o curso da vida humana.

Por outro lado, há a necessidade de se construir políticas públicas interse- toriais que superem as fragmentações e as fronteiras disciplinares, no sentido de construir ações articuladas que considerem a criança em sua totalidade. As creches e pré-escolas são espaços privilegiados de convivência das crianças e de ampliação de saberes e conhecimentos para além do universo familiar. As creches também promovem a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, por permitir às mulheres sua realização para além do contexto doméstico (COELHO, 2016). Quando os direitos garantidos pela lei não são revertidos em práticas sociais, cor- remos o risco de perdê-los. Neste sentido, é preciso ampliar o debate para que as políticas públicas para as crianças pequenas sejam cumpridas.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Decreto Nº 8.869, de 5 de outubro de 2016b. Institui o Programa Criança Feliz. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 6 out. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8869-5-outubro-2016-783706-publicacaooriginal-151185-pe.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Emenda Constitucional Nº. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União inci- dente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova reda- ção ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adoles- cente e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 16 jul. 1990. Dis- ponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Lei nº 8.869. Institui o Programa Criança Feliz. ODU, Brasília, DF, 2016, Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8869-5-outubro-2016-783706-pu- blicacaooriginal-151185-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8869-5-outubro-2016-783706-publicacaooriginal-151185-pe.html). Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Lei Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Lei Nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 7 fev. DOU, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>. Acesso em: 15 de jun. 2016.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/L13005.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Lei Nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 9 mar. DOU, Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 15 de jun. De 2016.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução Nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 18 dez. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=-dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CAMPOS, R. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, jan./mar. 2013. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100013>

CAMPOS, R. F. Educação infantil: políticas e identidades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 217-28, jul./dez. 2011.

_____. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 81-105, jan./abr. 2012. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100005>

CAMPOS, R. F; CAMPOS, R. Políticas para a educação infantil e os desafios do Plano Nacional de Educação: similitudes e divergências entre as experiências brasileira e de outros países da América Latina. In: FARIA, A. L. G.; AQUINO, L. M. L. (Orgs.). *Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI*. São Paulo: Autores Associados, 2012. p. 9 - 30.

_____. A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza: análise de iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. *Práxis Educativa*, Ponto Grossa, v.4, n.1, p. 29-39, jan-jun. 2009.

CASTRO, L. R. *Infância e adolescência na cultura do consumo*. Rio de Janeiro: Nau, 1998.

COELHO, R. Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. In: Câmara dos Deputados. *Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. p. 187-93. (Caderno de trabalhos e debates, 11).

CORSARO, W. *Sociologia da infância*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CORSINO, P. *Educação infantil: cotidiano e políticas*. São Paulo: Autores Associados, 2009.

DAHLBERG, G., MOSS, P., PENCE, A. *Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas*. Porto Alegre: Artmed: 2003.

GUIMARÃES, D. *Relações entre bebês e adultos na creche: o cuidado como ética*. São Paulo: Cortez, 2011.

HECKMAN, J. J. *Investir nos mais jovens*. In: CENTRE D'EXCELLENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS; RÉSEAU STRATÉGIQUE DE CONNAISSANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS. Enciclopédia sobre o desenvolvimento na primeira infância. Montreal, 2004. Disponível em: <<http://www.encyclopedia-crianca.com/sites/default/files/textes-experts/pt-pt/2532/investir-nos-mais-jovens.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

KRAMER, S. Direitos da criança e projeto político-pedagógico de educação infantil. In: BAZÍLIO, L. C.; KRAMER, S. *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 59-92.

_____. *Retratos de um desafio: crianças e adultos na educação infantil*. São Paulo: Ática, 2009.

KUHLMANN JUNIOR, M. Educação Infantil e currículo. In: FARIAS, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Orgs.). *Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 1999. Pp. 51- - 65.

MUSTARD, J. F. Desenvolvimento cerebral inicial e desenvolvimento humano. In: CENTRE D'EXCELLENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS; RÉSEAU STRATÉGIQUE DE CONNAISSANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS. Enciclopédia sobre o desenvolvimento na primeira infância: importância do desenvolvimento infantil. Montreal, 2010. Disponível em: < <http://www.encyclopedia-crianca.com/sites/default/files/textes-experts/pt-pt/2532/desenvolvimento-cerebral-inicial-e-desenvolvimento-humano.pdf> >. Acesso em: 10 jun. 2016.

NUNES, M. F.; CORSINO, P.; DIDONET, V. *Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília, DF: Unesco, 2011.

OLIVEIRA, M. K. *Vygotsky: aprendizado e desenvolvimento: um processo sócio-histórico*. São Paulo: Scipione, 1997.

OLIVEIRA, Z. R. *Educação Infantil: fundamentos e métodos*. São Paulo: Cortez, 2008.

PATTO, M. H. S. A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro. *Psicologia USP*, v. 3, n. 1-2, p. 107-121, 1992.

_____. *Privação cultural e educação pré-primária*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

PEREIRA, R. R.; SOUZA, S. J. e. Infância, conhecimento e contemporaneidade. In: KRAMER, S.; LEITE, M. I. F. P.(Orgs.). *Infância e produção cultural*. São Paulo: Papirus, 1998. p. 25-42.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE. Observatório do PNE. Metas do PNE. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil/indicadores>>. Acesso em: 10 maio 2017.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. *Plano nacional pela primeira infância*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf>><http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000100002>.

SARMENTO, M. J. *As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade*. Braga: Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 2003.

SHONKOFF, J. P. O investimento em desenvolvimento na primeira infância cria os alicerces de uma sociedade próspera e sustentável. In: CENTRE D'EXCELLENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS; RÉSEAU STRATÉGIQUE DE CONNAISSANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS. Enciclopédia sobre o desenvolvimento na primeira infância: importância do desenvolvimento infantil. Montreal, 2009. Disponível em: <<http://www.encyclopedia-crianca.com/sites/default/files/textes-experts/pt-pt/2532/o-investimento-em-desenvolvimento-na-primeira-infancia-cria-os-alicerces-de-uma-sociedade-prospera-e-sustentavel.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

TIRIBA, L. *Educar e cuidar ou, simplesmente, educar? Buscando a teoria para compreender discursos e práticas*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005., Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped. 2005.

YOUNG, M. Porque investir na primeira infância. In: Câmara dos Deputados. *Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância*. Brasília, DF, 2016. p. 21-23.

Submissão em: 26-09-2016

Aprovação em: 19-05-2017