

Pressupostos do paradigma do Capital Humano aplicados à Primeira Infância

Joedson Brito dos Santos¹

¹Universidade Federal do Tocantins - UFT. Colegiado do Curso de Pedagogia. Avenida Nossa Senhora de Fátima, 1588, Céu Azul. Tocantinópolis-TO. Brasil.

Autor para correspondência/Author for correspondence: jbsantus@uft.edu.br

RESUMO. O presente texto é parte de um trabalho de tese desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) que objetivou analisar em que medida o Fundeb se constituía uma política pública capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil no município de João Pessoa, PB. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico com objetivo de problematizar o paradigma do capital humano aplicado à primeira infância e compreendido como desenvolvimento de capacidade que prepara crianças para a vida adulta, para o mercado e para geração de valor econômico dos indivíduos e de um país. Constatou-se que, a atenção, a educação e o desenvolvimento da criança têm sido considerados uma solução para os problemas sociais e para o desenvolvimento econômico sustentável, pois gera significativos retornos econômicos e elimina a desigualdade. Entretanto, os pressupostos, as orientações e os programas direcionados para a infância são desenvolvidos por meio de propostas assistencialistas e compensatórias para países em desenvolvimento e com foco no alívio à pobreza. Por isso, é comum encontrar nesses países, instituições com infraestrutura inadequada, profissionais pouco qualificados e modelos de atendimento focalizado na família.

Palavras-chave: Investimento na Infância, Alívio à Pobreza, Direito à Educação, Viés Econômico.

Assumptions of the Human Capital paradigm applied to Early Childhood

ABSTRACT. The present text is part of a thesis developed in the Graduate Program in Education of the Federal University of Paraíba (UFPB) that aimed to analyze the extent to which the Fundeb constituted a public policy capable of adequately financing the expansion of attendance to education in the municipality of João Pessoa, PB. It is a qualitative bibliographical research aimed at problematizing the human capital paradigm applied to early childhood and understood as capacity development that prepares children for adult life, for the market and for generating economic value of individuals and for a country. It has been found that child care, education and development have been considered as a solution to social problems and to sustainable economic development since it generates significant economic returns and eliminates inequality. However, assumptions, orientations and programs directed towards childhood are developed through assistance and compensatory proposals for developing countries with a focus on alleviating poverty. Therefore, it is common to find in these countries institutions with inadequate infrastructure, low-skilled professionals and family-focused models of care.

Keywords: Investment in Childhood, Poverty Alleviation, Right to Education, Economic Bias.

Presupuestos del paradigma del Capital Humano aplicados a la Primera Infancia

RESUMEN. El presente texto es parte de un trabajo de tesis desarrollado en el Programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal de Paraíba (UFPB) que objetivó analizar en qué medida el Fundeb se constituía una política pública capaz de financiar adecuadamente la expansión de la atención a la educación en el municipio de João Pessoa, PB. Se trata de una investigación cualitativa de cuño bibliográfico con el objetivo de problematizar el paradigma del capital humano aplicado a la primera infancia y comprendido como desarrollo de capacidad que prepara a los niños para la vida adulta, para el mercado y para la generación de valor económico de los individuos y de un país. Se constató que la atención, la educación y el desarrollo del niño han sido considerados una solución a los problemas sociales y al desarrollo económico sostenible pues, genera significativos retornos económicos y elimina la desigualdad. Sin embargo, los presupuestos, las orientaciones y los programas dirigidos a la infancia se desarrollan a través de propuestas asistencialistas y compensatorias para los países en desarrollo y centrándose en el alivio de la pobreza. Por eso, es común encontrar en esos países, instituciones con infraestructura inadecuada, profesionales poco cualificados y modelos de atención enfocados en la familia.

Palabras clave: Inversión en la Infancia; Alivio a la Pobreza, Dirección a la Educación, Economía Económica.

Introdução

Na atualidade, a educação, o cuidado e a atenção à Primeira Infância¹ têm ganhado centralidade na agenda internacional e, não por acaso, se tornou uma prioridade na pauta política, econômica, social e educacional nos mais variados países do mundo. Em países desenvolvidos como Dinamarca, Suécia e Finlândia, há mais tempo. Para muitos países em desenvolvimento, como os da América Latina, esse processo tem se configurado mais recentemente. No caso do Brasil, por exemplo, nas últimas décadas, tem-se intensificado a criação de uma agenda nacional que leva em consideração a importância da educação infantil e a necessidade da expansão da oferta.

Esse processo ganhou corpo a partir da Cúpula Mundial pelos Direitos da Criança de 1989, realizada na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) e da Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Esses acontecimentos contribuíram para a demarcação dos anos de 1990 como a década da infância. Segundo Campos e Campos (2008), a partir desse período, a primeira infância passou a fazer parte de uma agenda globalmente estruturada.

A partir desse período, estudos, debates e ações em prol da primeira infância têm sido promovidas e financiadas em todo o mundo. Essas ações contam com a promoção, apoio e financiamento de organismos multilaterais e agências financeiras internacionais e regionais, tais como: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), dentre outros.

Parte do que se tem avançado em relação ao reconhecimento do direito da criança à educação deve-se aos estudos e pesquisas realizados nas mais diversas áreas do conhecimento, nas últimas décadas, que têm revelado a importância e as contribuições da educação, do cuidado e da atenção à primeira infância para o desenvolvimento da criança, de seus familiares e de seu país. (Abreu, 2004; Becker, 2008). Deve-se, também, a luta pelo reconhecimento do direito à educação da criança desde o nascimento, que há

mais tempo tem ocupado o debate internacional e que no Brasil se fortalece a partir do início da década de 1980, quando o direito à creche se torna uma bandeira de luta da sociedade civil organizada por meio de diversos movimentos sociais, como o movimento feminista, movimento de mães, e os fóruns populares como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

Poderíamos enumerar outros tantos fatores para pensar o aumento da atenção e do investimento na primeira infância no contexto atual, mas optamos em destacar a perspectiva da relação com o campo da economia. Nessa perspectiva, a educação infantil é vista como um investimento em capital humano, no contexto de crise do sistema capitalista. O investimento na Primeira Infância é tomado como um novo capital humano, fundamental para o crescimento econômico de uma nação, bem como uma alternativa de alívio à pobreza.

No Brasil, é possível perceber que, nos últimos anos, têm sido discutidas, desenvolvidas e implementadas ações e políticas com o intuito de ampliar significativamente a universalidade do direito à educação e, particularmente, à Educação Infantil. A presença da Educação Infantil articulada em várias políticas e programas dentro do Plano de

Desenvolvimento da Educação (PDE), a partir de 2007, como o Proinfância e sua articulação com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC-2), a Emenda Constitucional 59/2009, o programa Brasil Carinhoso, o Novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) (Lei nº 13.005, de julho de 2014), dentre outros programas no âmbito do governo federal e com foco na criança pequena, indicam e confirmam o crescimento da preocupação com a infância no país e representam um resultado de várias lutas de movimentos e organizações sociais em prol do direito da criança.

Contudo, é preciso maior investigação sobre esse contexto para pensar se essa maior atenção à infância tem representado garantia de direito à educação para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Segundo dados do Observatório do Plano Nacional de Educação, o país precisa colocar em torno de 700 mil crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola e cerca de 2,5 milhões de crianças de 0 a 3 anos na creche, no sentido de atingir a meta 1 do PNE (2014-2024), que era de universalizar o atendimento às crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016 e de ampliar em 50% o atendimento em creches até 2024 (Brasil, 2014).

Vale ressaltar também que, apesar dos inúmeros dispositivos legais que vêm

sendo desenvolvidos, no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, para assegurar o direito à educação da criança de 0 a 6 anos, historicamente, o poder público deu pouca atenção ao investimento na educação infantil. A primeira experiência de uma política pública de financiamento público para a educação infantil no Brasil deu-se somente a partir de 2007 com a implementação do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O fato é que em decorrência de todo esse processo, a defesa da necessidade e a importância do investimento na infância têm se tornado um discurso comum. Contudo, é fundamental analisarmos atentamente esses argumentos, haja vista que a crescente atenção dada à infância nesse cenário não necessariamente tem se concretizado em políticas públicas voltadas para assegurar o direito na Primeira Infância.

A Teoria do Capital Humano e o Investimento em Educação

Na Ciência Economia ‘capital’ refere-se aos bens duráveis produzidos e que podem ser usados na produção de outros bens. Já ‘capital humano’ pode ser considerado como um “conjunto de investimentos destinados à formação

educacional e profissional de determinada população ...”, o conceito também é utilizado “para designar as aptidões e habilidades pessoais que permitem ao indivíduo auferir uma renda”. (Sandroni, 1994, p. 41).

Nessa direção, a Teoria do Capital Humano (TCH) analisa o processo de tomada de decisão de um indivíduo na forma de investimento em educação e sua relação com a renda e sistematiza o papel da educação no processo de desenvolvimento econômico, tendo como premissa que o investimento em qualificação, por meio da educação, tem relação direta com a ampliação da produtividade econômica individual e geral.

Ao considerar um determinado tipo de gasto em mão de obra como um investimento, Schultzⁱⁱ (1973) procura demonstrar a partir de estudos, fatos, casos e pesquisas a tese de que um investimento pode estar não só ligado ao capital físico e fixo, ou seja, maquinarias, equipamentos e edificações. Por essa razão, a partir dos fins de 1940, na Universidade de Chicago, Schultz começou a procurar uma explicação mais completa para o papel das capacidades adquiridas dos agentes humanos como uma das fontes mais importantes dos ganhos de produtividade. Sua hipótese era a de que as capacidades

adquiridas pelo homem não eram gratuitas, pois envolviam a utilização de recursos escassos.

Em suas formulações, Schultz investigava quais fatores estavam contribuindo e/ou interferindo para o aumento da produtividade nos Estados Unidos da América (EUA) e que estavam para além dos fatores de produção tradicionalmente verificados. Constatou que, “a instrução adicional, oriunda da força de trabalho, apareceria com a responsabilidade de um quinto, aproximadamente, da elevação da renda nacional efetiva, nos Estados Unidos, entre 1929 e 1957”. (Schultz, 1963, p. 26-27).

Esse autor identificou que muitos trabalhadores estavam investindo em formação pessoal, adquirindo habilidades, competências e novos conhecimentos que estariam impactando o crescimento econômico dos EUA. Ele acabou por evidenciar que a educação constituía o fator de produção que estava influenciando nos resultados da produtividade, bem como, que o investimento em educação poderia alterar o processo de acumulação, as estruturas, pagamento de salários e o processo de distribuição de renda.

Schultz (1963, p. 54), em *O valor econômico da educação*, apresenta que o valor da instrução tanto pode proporcionar bem-estar no presente, quanto afetar os

benefícios futuros; quando esse segundo aspecto ocorrer, ela pode ser considerada como um investimento. Assim, a educação é tomada como um ponto de vista de investimento na medida em que impacta os resultados individuais e a produção nacional, por conseguinte, o desenvolvimento econômico. Esse autor afirma que “... sempre que a instrução elevar as futuras rendas dos estudantes, teremos um investimento. Um investimento no capital humano, sob forma de habilidades adquiridas nas escolas”. Nesses termos, “a capacidade produtiva do trabalho é, predominante, um meio de produção produzido”, é, portanto, um capital. (Schultz, 1963, p. 25).

Dessa forma, explicavam-se os diferentes níveis salariais em função da qualificação do trabalhador. Nesse sentido, todo indivíduo percebendo que aplicação em qualificação apresenta maior ou menor taxa de retorno de salários em relação ao valor que investiu, esse fará o investimento na sua instrução. Trata-se, assim, de um investimento privado do ponto de vista do indivíduo e não do Estado. Em resumo, Schultz (1973) apontava para uma relação causa e efeito entre investimento em educação e crescimento econômico indicando, assim, a educação como causa da má distribuição de renda.

Porém, para Ramos (2003) essa relação nem sempre pode ser considerada causa e efeito, haja vista que Schultz utiliza casos, situações e pesquisas particulares, a exemplo do caso da tentativa de explicar os salários dos negros em relação aos dos brancos nos EUA, sem levar em consideração outra variável, como a questão racial que limita o acesso de negros à educação e outras implicações.

O que se observou desde a propagação da TCH foi que as nações e os indivíduos menos desenvolvidos continuaram menos desenvolvidos, e que as nações mais desenvolvidas seguiram aumentando seus lucros e produtividade. Difunde-se, cada vez mais, a ideia de que o conhecimento e a informação são garantia do sucesso e da empregabilidade como justificativa dos problemas de reestruturação produtiva. Atribuíram-se às pessoas o fracasso e/ou sucesso no emprego e não a destruição da categoria de trabalho pelas crises constantes do modo hegemônico de produção econômica e social capitalista.

Desenvolvida em contexto diversificado de interesses específicos a TCH não faz menção a uma participação do Estado para prover educação. A educação é tratada como uma variável do ponto de vista do indivíduo, na perspectiva do mercado e não do Estado. É, pois, uma

decisão pessoal de investimento que depende de cada indivíduo. Tais aspectos não se constituem elementos ou indicativos para pensar o investimento em educação como política pública. Todavia, a TCH tem forte impacto tanto no investimento público quanto no privado, como observado pelo próprio Schultz.

Para Saul (2004), uma chave de compreensão das bases da TCH é a crise do atual sistema capitalista, haja vista tratar-se de uma crise no modelo de arrecadação, produção e concentração de riquezas. Contexto esse em que a educação é reduzida a um fator de produção, estabelecendo-se assim uma relação direta entre educação e produtividade econômica, melhoria de renda, e de trabalho (no sentido de empregabilidade). A educação situa-se como uma alternativa para a crise da produção capitalista, servindo à produtividade individual e coletiva, na equalização das desigualdades e problemas sociais e, conseqüentemente, como estratégias ao desenvolvimento e crescimento econômico.

O fato é que aos poucos, a TCH tornou-se um paradigma economicista para pensar e justificar as relações econômicas e sociais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Constituindo-se, portanto, uma pressuposição para o crescimento do indivíduo e de uma nação,

uma alternativa para se relacionar com as desigualdades e pensar o crescimento econômico, haja vista que um dos temas centrais da TCH é a ideia de que mais investimentos sociais e individuais relativos ao conhecimento (entendido como habilidade e competências) resultariam em aumento da produtividade individual e social. Significaria crescimento econômico: mais renda, empregabilidade, segurança e melhores postos de trabalhos. Por essa razão, foi apresentada ao mundo como uma teoria do desenvolvimento “sem desviar-se de sua função apologética às relações sociais de produção da sociedade burguesa”. (Frigotto, 2007, p. 41).

No fundo, desde a sua origem, a TCH não explicita claramente suas reais intenções, tais como: as relações sociais de classe própria do modelo de sociedade capitalista, o foco exclusivo na produção e no lucro do capitalista, a lógica da acumulação via modelo fordista, a crise do Estado-Nação no período pós Segunda Guerra, entre as décadas de 1950 e 1960; além disso, escamoteia que a verdadeira preocupação com a pobreza não se trata de solucionar os problemas da desigualdade mas, apenas aliviar as desigualdades e, assim, evitar o aumento dos conflitos sociais. Nesse contexto, a preocupação dos formuladores da TCH não é com a renda

do trabalhador, nem com o lucro individual e sim com o lucro dos capitalistas.

A TCH teve objetivo propício aos países empobrecidos e em desenvolvimento, haja vista incutir nas pessoas e nesses países a ideia de que crescerão economicamente via educação, da importância da relação qualificação *versus* renda, de ausência de trabalho e do atraso pela falta de conhecimento. Talvez, por isso, a TCH vai ter forte aceitação na América Latina (Frigotto, 2001, 2007).

Contudo, a TCH acabou por ratificar, por definitivamente, a falsa ideia de que há uma relação direta entre educação e sucesso, educação, trabalho e aumento de renda uma vez que na prática os países que adotaram esses pressupostos não tiveram alteração em seu quadro de desigualdades sociais. Sobre essa contradição, Frigotto (2007, p. 15) indaga:

E a situação dos países da América Latina, 25 anos depois, supostamente de grandes investimentos no capital humano, situa-se, hoje, na correlação de forças internacionais e na distribuição de renda interna, em melhores condições? Certamente não. E o que ocorreu para que as profecias tão alentadoras da teoria do capital humano não se cumprissem?

Frigotto (2001, 2007) conclui que a TCH trata os problemas e a realidade social de forma contrária à história e, portanto, falseada. Ele completa que,

O balanço da história recente de forma violenta mediante a qual o capital resolve suas crises de maximização das taxas de lucros não deixa dúvidas de que o ideário do capital humano, como estratégia para diminuição das desigualdades internacionais, regionais e individuais, apreende as relações sociais de forma enviesada e falseia as razões estruturais da exclusão. (Frigotto, 2001, p. 44).

A TCH trabalha numa lógica do utilitarismo e do pragmatismo reduzindo a educação à mercadoria e representa uma forma da visão burguesa perpetuar, manter e reproduzir as relações sociais capitalistas. Em toda a sua pressuposição, encontram-se falhas, que nos põem diante de uma estratégia ideológica dos países desenvolvidos para saírem da chamada crise do modo de produção capitalista e utilizarem a grande massa das pessoas simples e dos países mais pobres e em desenvolvimento como máquinas para elevar a produção e o lucro. Essa ideologia vem acompanhada dos conceitos de liberdade, igualdade de oportunidade, educação e elevação da renda, e educação como o maior e o melhor investimento.

A TCH chegou ao Brasil na década de 1960 e obteve uma significativa aceitação por parte das elites e do poder público, tendo forte impacto nos estudos e pesquisas sobre investimento em educação. Seus reflexos podem ser identificados em reformas ocorridas na educação no início

da década de 1970 e na presença da educação no Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND), bem como em documentos do Ministério do Planejamento que fazem menção ao problema da educação e sua importância no contexto da economia. Estiveram presentes, também, em praticamente todos os principais planos e planejamentos econômicos e educacionais do Brasil a partir dessa década.

Cunha (1975) destaca que o estudo das metas do Estado brasileiro deixa claro o papel atribuído à educação no desenvolvimento e seu objetivo de construção de uma sociedade aberta e mostra, por exemplo, como essa relação aparece nos PNDs I e II. Na verdade, Cunha (1975) desenvolveu uma crítica contundente à articulação entre educação e desenvolvimento, sobretudo, com foco em desmontar a ideia de desenvolvimento social defendida no Brasil durante o período militar. Fundamentado num conjunto de ideologias, o nacional-desenvolvimentismo difundia que o crescimento econômico por si só resolveria o problema da desigualdade social, da miséria e da pobreza. A educação seria o instrumento capaz de salvar/redimir ou compensar as classes sociais e/ou as regiões do Brasil desprovidas de sinais de crescimento econômico.

Para Cunha (1975)ⁱⁱⁱ, a educação não seria capaz de resolver ou promover a elevação social, ou seja, de promover desenvolvimento social. Ela é um mecanismo com função ideológica de propagar o ideal liberal burguês e da ordem econômica dessa classe como mecanismo de alienação ou de discriminação da própria sociedade via educação. Reproduz e propaga desigualdades sociais em vez de promover ascensão social.

Para esse autor, o verdadeiro desenvolvimento social requer necessariamente alteração na estrutura social de classe e a superação dos ideários ideológicos que sustentaram o nacional-desenvolvimentismo. Pois, por trás da defesa da educação como uma responsabilidade do Estado e direito do cidadão, e da educação como meio de promoção de justiça social a partir de uma sociedade erguida pelo mérito, subjaz uma função ideológica que tende a dissimular mecanismos discriminatórios e elitistas na educação, bem como de justificação da ordem econômica.

Desse modo, desde a década de 1970, o Brasil viveu acentuadamente esse estreitamento entre educação e desenvolvimento e uma afirmação da estratégia imprescindível no enfrentamento das crises e reestruturação do modelo de produção e desenvolvimento econômico

capitalista. Antunes (2001) destaca que nesse contexto, o neoliberalismo passou a ditar as regras do jogo, a dizer quais os programas os países desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam implementar e quais as decisões deveriam tomar, como estratégia de adequação à reestruturação produtiva. Como exemplo, as privatizações e as reformas, os ajustes fiscais e econômicos, o enxugamento do Estado e a redução dos gastos sociais. (Antunes, 2001; Carvalho, 2007).

No campo social, de forma mais ampla, a crise do capital e a reestruturação produtiva promoveram destruição de postos de trabalho, ampliação das exigências de formação profissional, o desemprego, ampliação da pobreza e da miséria no mundo, desregulamentação da economia, destruição de direitos sociais do trabalho, e a mercantilização da educação.

No Brasil, todo esse processo ganha organicidade entre o final dos anos de 1980 e o início dos anos de 1990. Particularmente, na década de 1990, ocorreram processos de mudanças, reformas, normatizações e na regulação do Estado brasileiro. Neste processo, retomaram-se a visão e a proposta que articularam a educação ao desenvolvimento nos moldes da TCH (Vieira, 2001).

Nesse contexto, a educação torna-se o lugar privilegiado na condução das reformas, sob o argumento de que as novas transformações tecnológicas e científicas estariam a produzir nova divisão e organização do trabalho e passaria a requerer um profissional mais qualificado para o mercado. Esse cenário ganhou nome de revolução do conhecimento (sociedade do conhecimento ou era da informação), uma vez que assinala a centralidade do papel da educação na definição de um novo panorama mundial. Por essa razão, na década de 1990, teve início, no Brasil, um processo de adaptação do sistema escolar às necessidades do mercado. (Vieira, 2001).

As agências multilaterais, organizações não governamentais, organizações do empresariado nacional, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e diferentes setores da burocracia estatal envolvidos nos processos de reformas da educação, especialmente os Ministérios da Educação e do Trabalho, se encarregaram de difundir essa ideologia (Carvalho, 2007). Nesse cenário, o discurso oficial preconizou a necessidade de aumentar a escolaridade da população como meio para melhorar as condições de inserção da economia mundial. Esse espírito e essas proposições que foram desenvolvidos a partir de

acordos e postos numa agenda internacional, na Conferência de Jomtien, 1990 e na Declaração de Nova Delhi, 1993 (Vieira, 2001; Carvalho, 2007), e mais recentemente no Fórum Mundial de Educação em Dakar (2000), tornaram-se lugar comum nas agendas elaboradas pelos organismos multilaterais.

As agências financeiras e organismos multilaterais tornaram-se fundamentais para orientar os países em desenvolvimento em função das reformas, ajustes e adequações à reestruturação do capital e, por conseguinte, do trabalho. Estas intensificaram o discurso e anunciaram a importância de investir em educação, erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Tais orientações foram incorporadas nos documentos e nos debates sobre educação e reformas educacionais a partir da década de 1990 (Carvalho, 2007).

Desse modo, a educação, as reformas e as políticas educacionais, a partir dos anos de 1990, adotaram o discurso da necessidade de repensar os processos formativos e a defesa da necessidade de preparação ou qualificação para o trabalho. A urgência em superar o analfabetismo, em investir no ensino primário e universalizar o ensino fundamental passou a predominar de forma mais clara um discurso

economicista da educação e das relações sociais.

Frigotto (2001) nos ajuda a pensar sobre essa situação ao afirmar que,

Difundia-se a ideologia que o investimento no capital humano permitiria aos países subdesenvolvidos desenvolverem-se, e aos seus indivíduos a garantia de melhores empregos, maior produtividade e, por essa via, mobilidade e ascensão social ... Hoje a educação formal e a qualificação são situadas como elementos da competitividade, reestruturação produtiva e da empregabilidade ... Neste deslocamento aparentemente inocente esconde-se uma metamorfose na sociabilidade capitalista e no campo do conteúdo educativo. O fundo público garante apenas um patamar mínimo de escolaridade ou de subsídio aos mais pobres. “A educação e a qualificação transmitem, assim, da política pública para a assistência ou filantrópica ou, como a situa o Banco Mundial, uma estratégia de alívio à pobreza”. (Leher, 1998) (Frigotto, 2001, p. 15).

Dessa feita, foi propagada a ideia de um determinismo econômico na defesa de um processo de formação ampla: a valorização da educação básica, da educação continuada e ao longo da vida. A escolarização da população tornou-se condição necessária para atender às demandas postas por um setor produtivo em rápido processo de mudanças. (Carvalho, 2007). Mas, na verdade tanto as condições de desigualdades sociais da classe trabalhadora quanto suas condições

educacionais são produzidas pela estrutura da sociedade do capital. Por essa razão, Marx (2008) criticou de maneira incisiva e severa o método naturalista dos economistas clássicos que transformava leis gerais em leis eternas, como se fossem realidade dada naturalmente.

Numa leitura atenta das políticas educacionais, no contexto atual, vamos perceber que elas se configuram como *locus* da difusão da TCH, em que se observa a difusão da tese do pleno emprego e da qualificação profissional como requisito para ascensão social e superação da pobreza, quando, na verdade, a própria política é convertida numa proposta de assistência social. Essa constatação também pode ser verificada nos principais textos legais sobre a educação nacional dos países da América Latina.

Cabe ressaltar que, no contexto atual, particularmente, a partir dos anos 1989, e mais fortemente depois do Marco de Ação de Dakar, Senegal, no ano de 2000, a Primeira Infância, tem sido compreendida e propagada, largamente, como o principal investimento de uma pessoa e de uma nação. Um modelo de investimento com maior retorno à produtividade. Tal aspecto é curioso, pois nos indica que não será mais só o ensino fundamental ou médio, o ensino profissionalizante ou o ensino

superior que devem ser considerados como capital humano.

O investimento na educação da Primeira Infância como Capital Humano

A ideia do investimento na educação e atenção à infância como um novo capital humano pode ser identificada a partir de um conjunto de pressupostos e iniciativas que sugerem o investimento na Primeira Infância como fator importante dentro da lógica do desenvolvimento e crescimento econômico do capital. Investir na Primeira Infância reveste-se da compreensão de que a atenção, o cuidado e a educação na Primeira Infância sejam um fator de produtividade, como alternativa de alívio à pobreza, como promotora de igualdade e como política compensatória.

Esse direcionamento de atenção à infância começou a se intensificar a partir do final da década de 1980 e início dos anos de 1990, quando a criança pequena começa a ganhar espaço na agenda e no discurso dos governos em geral. Teve como marco a Convenção Internacional pelo Direito da Criança de 1989 e a Conferência de Educação para Todos, Jomtien, 1990, na Tailândia. Essa última, em seu documento final, lança as diretrizes e metas de Educação para Todos (EPT), destacando que as “pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia à educação

são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantil condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica”. Todavia, esse processo tem se intensificado a partir do Fórum Mundial sobre Educação, em Dakar, no ano de 2000.

Por várias razões, Dakar tem particular importância na defesa e difusão da necessidade do investimento e expansão no cuidado e na educação na primeira infância, entre elas, por estabelecer e condicionar diretrizes e metas de cuidado e educação na primeira infância; por definir como meta prioritária a Educação e o Cuidado na Primeira Infância (ECPI), por focalizar nas crianças mais vulneráveis dos países em desenvolvimento e, por articular esses objetivos e suas metas, bem como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e as metas da coordenação do Programa das Nações para o Desenvolvimento (PNUD)/Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Não por acaso, em Dakar (2000), definiu-se, para todas as nações envolvidas, o cumprimento do Objetivo nº 1 da EPT, que consiste na ampliação da educação e proteção da primeira infância, que deveriam ser alcançadas até 2015.

Nesse cenário, a educação é tomada como fator de renda e produtividade, como

condição fundamental para combater e superar a pobreza e a desigualdade. Em outras palavras, “as oportunidades educacionais podem gerar taxa de “retorno” “positivo”. Podem se traduzir em benefícios, sociais e econômicos. (Campos & Campo, 2008, p. 244). Assim, atenção e o investimento na infância vêm se configurando como elemento fundamental para assegurar maior igualdade, equidade e justiça social. A Educação infantil tem sido fortemente difundida como bandeira para o desenvolvimento econômico e social e como fator para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Sobre esse aspecto, Penn (2002, p. 11-12) aponta, como exemplo, o fato de o Banco Mundial ter emprestado “mais de um bilhão de dólares, para apoiar programas de “cuidado e desenvolvimento” da primeira infância, principalmente para Ásia e América Latina”. Tal informação pode ser verificada na página da ONU Brasil que destaca que o Banco Mundial gasta a cada ano bilhões de dólares em empréstimos a juros baixos ou sem juros para países em desenvolvimento aplicarem e investirem na educação e saúde.

Organismos internacionais como as agências e organismos multilaterais como a Unesco, Unicef, BM, BIRD, dentre outros, têm realizado vários eventos com o

objetivo de pensar o investimento na Educação, no Cuidado e Atenção à Primeira Infância (ECPI) em diversos países, sobretudo, nos países em desenvolvimento, da Ásia, da África e da América Latina. Estas instâncias atuam no âmbito mundial como fortes divulgadoras e mobilizadoras da ideia de investir na Primeira Infância, assim como agências de consenso, como indutoras de políticas locais e programas de baixos custos a serem desenvolvidos pelos participantes da comunidade e da família. Elas articulam conferências, convenções e fóruns, dentre outras instâncias deliberativas. Difundem as contribuições de se investir na educação infantil, como também a necessidade do investimento como forma de combater a pobreza, de minimizar a miséria e, mais ainda, como forma de reduzir os impactos do capital globalizado. Para legitimar suas proposições e estratégias de ação, utilizam apelos humanitários com foco na condição de pobreza e miséria de milhares de crianças espalhadas pelo mundo (Campos & Campo, 2008).

Por isso, não é mera coincidência a Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI), organizada pela Unesco no ano de 2000, em Moscou, ter construído o documento a Riqueza das Nações e ter definido como Marco de Ação e de Cooperação o *slogan*:

“aproveitar a riqueza das Nações”. O que nos remete à grande obra do filósofo e economista Adam Smith: “A Riqueza das Nações”. Nessa conferência, como em diversos outros encontros ocorridos no decurso dos anos 2000, a Unesco e os países membros reafirmaram seus fundamentos, objetivos, como também os problemas e desafios a enfrentar e as tendências do desenvolvimento. A conferência chamou “atenção” para a urgência no cumprimento do Objetivo nº 1 da EPT, que consiste em ampliar a educação e a proteção da primeira infância em virtude de os sérios riscos não serem alcançados até 2015, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e as metas da Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável.

A conferência pautou-se numa visão economicista de que a educação na primeira infância é um investimento rentável. Defendeu poucos investimentos públicos e ações articuladas com a participação da família. É possível observarmos isso em alguns itens do plano de ação do Marco de Ação e de Cooperação de Moscou:

Integrar as políticas da ECPI às políticas de desenvolvimento humano e socioeconômico e, portanto, como responsabilidade compartilhada entre todos os setores e instituições governamentais, os pais, as famílias,

as comunidades, a sociedade civil e o setor privado. Incrementar os recursos, quando for necessário e de acordo com parcerias com o setor privado, respeitando as normas correspondentes. Fomentar a regulamentação, bem como a convergência operacional e financeira entre os planos e os programas dos diversos ministérios, administrações e organismos governamentais. Promover investimentos na ECPI por parte dos setores empresarial e comercial, em escala mundial. Reunir e difundir as boas práticas e os ensinamentos extraídos da experiência, em particular os que demonstrem os numerosos e variados benefícios da ECPI. (Unesco, 2010, p. 8-10).

A ‘Nova Riqueza das Nações’ foi fundamentada nos estudos e pesquisa de Heckman, um dos principais defensores da educação na primeira infância como capital humano, de quem o Banco Mundial, por várias vezes, tem citado pesquisas e estudos para apresentar as vantagens e custo-benefício dos investimentos na infância. Por meio de seus estudos, ele enfatiza que o investimento social mais rentável, financeiramente para as sociedades, está na educação infantil. Ele advoga a importância de programas de educação infantil como solução dos diversos problemas que afetam os Estados Unidos, e que podem facilmente ser estendidos a outros países^{iv}.

Vale destacar ainda que, para estimular a discussão sobre os investimentos no desenvolvimento da

primeira infância, o Banco Mundial patrocinou duas conferências internacionais, uma em 1996, intitulada “Desenvolvimento da Primeira Infância: Investindo no Futuro”, realizada no *The Carter Presidential Center*, em Atlanta, Geórgia, em abril de 1996, outra intitulada “Investindo no Futuro de Nossas Crianças”, em Washington, D.C., nos dias 10 e 11 de abril de 2000 (Young, 2010).

Nessa compreensão, a atenção, a educação e o desenvolvimento da criança têm sido considerados o “capital humano” da contemporaneidade. É, pois, a solução para os problemas sociais e, por conseguinte, para o desenvolvimento econômico sustentável. Pois “Gera significativos retornos econômicos, eliminando a desigualdade e a equidade, principalmente para crianças mais pobres”. (Unesco, 2006, p. 5). “É um investimento na riqueza das nações”. (Unesco, 2010, p. 5) e uma recomendação para países como Brasil, China, Índia e África do Sul alcançarem o crescimento econômico com equidade.

O fato é que como pano de fundo, encontra-se, fortemente, divulgada, nos últimos anos, a ideia de que o investimento na primeira infância é o melhor e maior investimento econômico, sendo, portanto, o mais rentável. Investir na criança pequena é despender recursos econômicos

e humanos. Nesse sentido, é necessário desenvolver e estimular as capacidades que preparam o indivíduo para a vida futura, para a vida educacional e para a carreira profissional; por conseguinte, para a produtividade. A educação infantil gera ganhos tanto para o indivíduo quanto para os seus familiares, bem como para uma nação.

O reconhecimento da importância da educação infantil ocorre articuladamente com os estudos da área da economia que evidenciam os ganhos econômicos do acesso à educação nos primeiros seis anos de vida. O alto incentivo ao investimento deve-se também ao grau elevado da possibilidade de eficiência uma vez que supõe pouco gasto ou baixo investimento e, por outro lado, retornos favoráveis. De forma semelhante, os economistas, também, “destacam o desperdício no capital econômico e humano ao não se investir em políticas para a infância”. (Rosemberg & Mariano, 2010, p. 172).

Essa perspectiva tem como concepção basilar a Teoria do Capital Humano. “O paradigma do capital humano entende os processos educativos como via de desenvolvimento de competência, aptidões, posturas e conhecimentos voltados à produtividade”. Aplicada à primeira infância, “o termo “capital humano” refere-se ao desenvolvimento de

capacidade que prepara cada indivíduo para a vida adulta no mercado de trabalho e, conseqüentemente, para a geração de valor econômico capaz de aumentar a riqueza dos indivíduos e nações”. (Clade, 2011, p. 20).

Deutsch (1998), também, já havia se ocupado da temática do investimento na infância no final da década de 1990. Esta economista defendeu que o investimento público em educação na Primeira Infância deve ser pautado pelos critérios e lógica do mercado. Nesse sentido, o governo deveria reduzir os investimentos na atenção à infância e aumentar o incentivo da participação da comunidade e das famílias nesse processo. Em suas justificativas, apresentava a existência dos retornos do investimento na atenção à infância em relação à melhoria no ensino fundamental, a preparação para o mercado e a redução da criminalidade. Argumentava, ainda, que se os diversos estímulos não fossem aplicados nos três primeiros anos de vida, as diversas oportunidades para desenvolver as habilidades das crianças poderiam ser perdidas. Deutsch, também, afirmava que o investimento na infância iria contribuir para a redução das desigualdades sociais. (Clade, 2011).

A centralidade da Educação Infantil na agenda política um campo em disputa: defesa de um direito, alívio à pobreza ou investimento econômico?

Essas assertivas encontram subsídios em vários estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito mundial, com forte predominância nos Estados Unidos e em outros países desenvolvidos. Abreu (2004), por exemplo, diz que estudos desenvolvidos no Brasil e no mundo pelo Unicef, Unesco, Banco Mundial sobre os impactos trazidos por ações dirigidas à primeira infância, apresentam indicações significativas quanto à relevância dos investimentos em educação para a criança. A estudiosa destaca os benefícios em relação ao desempenho profissional, ao nível de renda e de produtividade. Enfatiza os benefícios com relação à redução dos índices de fracasso escolar, da pobreza, da criminalidade e de pessoas assistidas pelo serviço social. A referida autora ressalta ainda que são as razões de ordem econômica e social que mais têm pesado na expansão da demanda por educação infantil e no seu provimento por parte do Estado. (Abreu, 2004).

De acordo com Araújo *et al.* (2009), existem inúmeras pesquisas que medem os custos e benefícios de intervenção pré-escolar voltados para crianças desfavorecidas. Esses estudos geralmente revelam melhoria de aproveitamento no desempenho escolar, porém esses não fazem um acompanhamento em longo prazo de modo a promover uma avaliação

dos impactos desse tipo de programa. Os referidos autores apresentam quatro programas que possuem esse tipo de avaliação, mostrando assim os reflexos e contribuições de programas de formação de Capital Humano na Primeira Infância, são eles: o Programa Pré-Escolar *Perry*, o *Abecedarian*, o Projeto de Saúde Infantil das Ilhas Maurício e os Centros dos Pais e Filhos de Chicago. Esses programas comprovam que “os participantes tornaram-se mais propensos para concluírem o ensino médio e menos propensos a atividades relacionadas ao crime e à delinquência”. (Araújo *et al.*, 2009, p. 112).

No Brasil, vários estudos, entre eles os de Klein (2007), têm tratado sobre a importância do acesso a uma pré-escola de qualidade e suas vantagens para o desenvolvimento e desempenho escolares da criança, como também para o crescimento de uma nação. Esse autor verifica uma associação positiva entre o desempenho em matemática dos alunos que fizeram a pré-escola ou creche. Também Becker (2008) destaca que, muitos estudos revelam que o processo da entrada da criança no ambiente escolar traz benefícios quanto aos aspectos da integração da criança-ambiente, podendo desempenhar um papel positivo no desenvolvimento infantil, a redução da

mortalidade, melhora o maior desenvolvimento cognitivo; reduz repetência e de abandono escolar.

Contudo, ao imprimir um olhar atento para este cenário, podemos identificar a existência de um conjunto de interesses e disputas em relação à atenção à criança pequena. Disputa que advém de diversos campos de conhecimento, como da neurociência, da psicologia e da pedagogia, das ciências econômicas e sociológicas que investigam aspectos e proposições quanto à infância e à criança a partir de foco e interesses específicos. Disputa oriunda de núcleos da sociedade civil, em geral, com seus diversos movimentos sociais e das famílias que demandam espaços apropriados para colocarem seus filhos, seja em virtude das necessidades provocadas pelo mercado do trabalho, seja por requererem espaços específicos para cuidar e educar suas crianças. Disputas que têm como eixo central a luta pelo direito à educação para as crianças pequenas desde o seu nascimento.

Kuhlmann Jr. (1991), tratando das instituições de atendimento à infância criadas no Brasil, no período entre 1889 e 1922, já havia identificado e destacado que a proposta assistencial de atendimento à infância daquele período não foi fruto de uma sucessão de fatos, mas há uma

interação de tempos, influências e temas. Uma disputa de interesses caracterizados por “uma articulação de forças jurídicas, empresariais, políticas, médicas, pedagógicas e religiosas, em torno de interesses sustentados por três influências básicas: médico-higienista, a jurídico-policial e a religiosa”. (Kuhlmann Jr., 1991, p. 18).

Kuhlmann Jr. (1991) afirmou, também, que nos determinantes do atendimento à infância estariam presentes, ainda, os temas da infância, maternidade, “... trabalho feminino, as transformações familiares, novas representações sociais da infância ...”. (Kuhlmann Jr., 2010, p. 16). “... que, subjacente ao conjunto dessas influências, há a questão econômica – entendida de modo amplo, como o processo de constituição da sociedade capitalista, da urbanização e da organização do trabalho industrial”. (Kuhlmann Jr., 1991, p. 18).

A Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE), ao tratar a educação infantil como um campo em disputa, identificou quatro eixos de interesses, predominantes, a saber: (1) um que defende a educação infantil como direito da criança e a criança como sujeito de direito; (2) outro, que defende a educação na primeira infância como estratégia instrumental economicista para

alocar recursos públicos para esta etapa; (3) outra disputa, quanto à “centralidade ou não da própria infância”. (p. 5); (4) e outra que gira em torno da neurociência, de onde emanam argumentos pretensiosamente científicos quanto a um determinismo à vida das crianças, relacionado a estímulos recebidos na primeira infância. (Clade, 2011, p. 5).

Tais proposições são importantes uma vez que incidem em evidenciar nexos ao contexto atual da educação infantil no Brasil, como também reafirmam a hipótese de que há não só conflito de interesses, mas a articulação de interesses que envolvem a definição da maior ou menor centralidade do atendimento educacional para as crianças menores de 7 anos de idade. Mas, particularmente, no conjunto deste texto, entendemos e defendemos que os diversos interesses influenciam o movimento do investimento na criança pequena; contudo, todos eles podem ser alocados historicamente em dois grandes eixos, a seguir:

Um eixo que atribui a importância do investimento e a atenção à criança com foco na defesa do direito da criança pequena à educação. Ou seja, compreende que, historicamente, o investimento na educação da criança pequena está relacionado com a luta pelos direitos sociais, mediante a constituição de política

pública que signifique intervenção do Estado para assegurar os direitos conquistados e, portanto, se insere no contexto geral da constituição da educação como direito humano fundamental e dos determinantes que envolvem a definição, ampliação e garantia desse direito. O outro eixo que aborda o investimento na primeira infância na perspectiva da relação entre educação e economia. Neste foco, entende-se a educação infantil como um novo capital humano, no contexto de crise do capital e na institucionalização de um momento de estratégia de desenvolvimento da economia capitalista, enquanto modo hegemônico de produção da existência humana. Em ambos os eixos, tradicionalmente, temos a presença do Estado e a relação com o desenvolvimento da riqueza das nações a partir de políticas públicas. Entretanto, o segundo é predominante na política de investimento na educação infantil.

O que nos parece é que o tema do direito à educação envolve debates, tensões e conflito de interesses e concepções. Mas acrescentamos a essa discussão o fato de a infância ter sido assumida numa perspectiva da economia do mercado capitalista. Discutindo sobre esses aspectos e tendo como objeto a Convenção Internacional sobre o Direito da Criança,

Rosemberg e Mariano (2010, p. 697) escrevem:

Nossa perspectiva analítica se distancia de interpretações contemporâneas que anunciam “o fim da infância”. (Postman, 1999). Argumentamos que, nas sociedades contemporâneas, apesar de cada vez mais afastada da produção econômica, a infância produz recursos econômicos, é “útil”. Em primeiro lugar, a demarcação de sua especificidade dinamiza os mercados de trabalho e de consumo. Ao se reconhecerem necessidades (ou direitos) específicas (os), geram-se novas profissões no mercado de trabalho adulto que, por sua vez, geram, também, a produção de novas mercadorias e serviços, inclusive os de natureza política, acadêmica, filantrópica, comunitária, ou solidária. Oldman (1994) assinala esse valor econômico da infância com base no que denomina “trabalho para criança” [childwork], “isto é, trabalho realizado por adultos na organização e controle das atividades infantis”. (p. 45). Portanto, nossas sociedades sucumbiriam à não demarcação da infância e de suas instituições específicas. Que se pense na hecatombe econômica se a escola básica – instituição de massa para crianças e adolescentes – desaparecesse. Este exemplo remete à segunda razão da “utilidade” econômica da infância: sua atividade de aluno, de escolar.

A nosso ver, esse aspecto não pode ser deixado de lado na análise do discurso, das ações, dos programas, bem como das políticas voltada para a educação infantil no cenário atual. Posto que apesar do discurso do direito à educação ser central na luta pela garantia e ampliação do direito

das crianças menores de sete anos os determinantes que direcionam o movimento de valorização ou ampliação da infância tem sido de natureza economicista, sobretudo, porque, muitas conquistas no campo do direito da criança pequena ficaram no papel.

Por essa razão, é possível identificar a existência de dois modelos de atendimento à infância, bem como uma dissociação entre a defesa da importância, do investimento e da centralidade e o modelo de atenção à infância que é promovido pelos órgãos internacionais. Para Rodrigues e Lara (2006), existem dois modelos de atendimento para a criança pequena no mundo, particularmente, orientados e desenvolvidos por organismos e agências multilaterais: um projeto elaborado e executado para os países desenvolvidos, e outro para os países em desenvolvimento. Para estes últimos, é materializado um modelo de baixo custo, precário e empobrecido que deve ser desenvolvido a partir de ações da comunidade e das famílias, não requerendo profissionais qualificados nem espaços específicos. Trabalha-se com modelos já utilizados nesses países e destaca-se a ineficiência dos gastos públicos dos mesmos. Existe um discurso por esses organismos de que esses modelos são considerados economicamente mais

eficientes, pois reduzem custos e têm alta taxa de retorno (Rosemberg, 2002, 2005; Penn, 2002; Campos & Campos, 2008; Clade, 2011). Para alguns autores, como Rosemberg (2002, 2005), Rodrigues e Lara (2006), essa proposta ou modelo de atendimento se insere numa agenda estratégica do Banco Mundial.

Esses modelos aparecem como a melhor alternativa para a ampliação da educação na primeira infância nos países pobres. Eles vêm tendo grande aceitabilidade e repercussão nos países da América Latina e Caribe. Há nessas regiões inúmeras experiências de programas e ações voltadas para a educação infantil que utilizam espaços improvisados, forte participação das famílias, educadores leigos, dentre outros aspectos (Rosemberg, 2002, 2005).

Todas as experiências são tomadas e desenvolvidas a partir de modelos e experiência dos países desenvolvidos, principalmente, experiências norte-americanas. Tais experiências são desenvolvidas com famílias de baixa renda em contexto de pobreza e vulnerabilidade; nesse sentido, a educação empreendida tem finalidade compensatória. Os argumentos são diversos: da ajuda aos países em desenvolvimento, como ações para reduzir os impactos do capital globalizado, para resolver problemas da ineficiência dos

Estados, frente as suas políticas sociais e aos gastos públicos com as mesmas. Defende-se uma crença no determinismo infantil e a importância de aproveitar a fase correta do desenvolvimento cerebral da criança para desenvolver habilidade e competência.

Algumas evidências dessas assertivas estão nos conceitos utilizados, nas ações desempenhadas e nos efeitos ou resultados alcançados. O Banco Mundial promove um conceito de desenvolvimento infantil e não de educação infantil. Este conceito engloba as dimensões de saúde, nutrição e educação e tem como propostas de ações atividade de natureza assistencial, com foco na redução da miséria e da pobreza. Para esse conceito, propaga-se uma proposta difundida internacionalmente como Educação e Cuidado na Primeira Infância – ECPI. A ECPI tem como objeto:

O apoio à sobrevivência, ao crescimento, desenvolvimento e à aprendizagem das crianças – o que compreende ocupar-se da saúde, nutrição e higiene bem como do desenvolvimento cognitivo, social, físico e emocional – desde o nascimento até sua entrada na escola primária em ambiente formal, informal e não formal. (Unesco, 2006, p. 5).

É preciso estar atento a essas abordagens. Elas vêm orientando governos de região e do mundo, influenciando diretamente as políticas a ações de cuidado

na primeira infância, particularmente, nos países subdesenvolvidos (Penn, 2002; Clade, 2011). Para Penn (2002),

O modelo de desenvolvimento humano utilizado para promover o ECD (Early Childhood Care and Development) – Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância – reflete o modelo de desenvolvimento econômico. A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade (IDS, 2000). As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o “capital humano” do futuro. (Penn, 2002, p. 3).

Tal processo se dá por meio de acordos e pactos internacionais e regionais partilhados e articulados com os governos nacionais. Todavia, os efeitos ou contribuições desses acordos para mudanças no atendimento à criança no Brasil, a partir da ação ou do investimento desses organismos, são poucos ou em nada identificados.

Desde a década de 1940, a Unesco e Unicef estão atuando no Brasil com foco em atendimento à infância e não é possível identificar os grandes avanços anunciados (Rosemberg, 2002). Contraditoriamente,

acabamos por identificar o crescimento das desigualdades e da pobreza nas nações em desenvolvimentos.

Como diriam Campos e Campos (2008), apesar das intenções proclamadas, constatamos, no entanto, que as soluções propostas não apontam na direção da superação das condições sociais, mas inversamente, produzem aquilo que denunciam. Essa autora enfatiza que as reformas estruturais do capitalismo, nas últimas décadas do século XX, no campo das políticas educacionais, têm ampliado a situação da pobreza no mundo. Em outras palavras, o crescimento da pobreza, em escala mundial, na América Latina e Caribe, também é, sobretudo, fruto dos ajustes estruturais fomentados pelos Organismos Multilaterais.

Essa abordagem da educação com foco na redução das desigualdades trata a pobreza como algo pontual ou como resultado de ingerências das nações desenvolvidas, ausência ou poucos recursos. Por essa razão, fomentam uma educação compensatória, financiam essas ações e oferecem consultorias e ajuda para esses países conseguirem avançar em equidade e igualdade. (Campos & Campos, 2008, 2012).

Tanto os Organismos Multilaterais quanto os Organismos Financeiros Multilaterais têm difundido em todos os

cantos do mundo, sobretudo, frente aos países membros, a importância de se investir na Primeira Infância. Nesse caso, eles não só financiam ações em prol da primeira infância, eles desenvolvem programas, diretrizes e orientações para os países e regiões em desenvolvimento, bem como apresentam soluções a partir de arcabouço de estudos e pesquisa realizados em países desenvolvidos, principalmente, nos Estados Unidos.

De um lado, o Banco Mundial já investiu mais de um bilhão de dólares com ações de investimento na infância, para vários países do mundo, Ásia, África e América Latina (Rosemberg, 2002; Penn, 2002; Clade, 2011). Tudo isso em apenas uma década. De acordo com Rosemberg (2002), isso é mais do que a Unesco e a Unicef aplicaram ao ano antes do ano de 1989. Do outro lado, a Unicef e a Unesco, com apoio de outros organismos de caráter regional como é caso da Cepal, Prelac, OEI na América Latina e a OCDE na Europa, têm organizado e desenvolvido inúmeros encontros e conferências, sobretudo, nos países das regiões citadas acima. Esses eventos ocorreram durante toda a década de 1990 e continuaram nos anos de 2000. Os documentos, frutos desses encontros, sobretudo, a partir dos anos de 2000, colocam a educação na primeira infância como prioridade e como investimento

correto para melhorar a qualidade, eficiência na educação, a igualdade e a equidade social para reduzir as desigualdades sociais.

Considerações sobre o paradigma do Capital Humano aplicado à Primeira Infância

Todavia, a ideia da centralidade do investir na educação e no cuidado na Primeira Infância apresenta diversos pontos questionáveis, falsos ou que simplesmente não têm lugar na vida real, o que a configura como uma estratégia ideológica promovida pelos países desenvolvidos. O limite da centralidade do investimento na infância não está na sua proposição, visto que embora numa lógica incoerente, a assertiva, é a meu ver, verdadeira: não há investimento mais rentável do que investir na educação da criança pequena. Não é incorreto também acreditar que as contribuições desse investimento podem atingir as mais variadas dimensões da vida humana, entre elas a econômica. O incorreto ou a inverdade presente nessa defesa é que: (1) o modelo de investimento é falso; (2) a concepção de educação é incorreta; (3) a concepção de atenção e direito da criança é delituosa; (4) os objetivos operacionalizados são injustos, alienadores, desiguais e preconceituosos.

Trataremos, a seguir, desses itens aqui mencionados. O primeiro, o modelo de investimento é falso: o discurso de que investir na infância como o maior investimento é empolgante, mas não se reflete na realidade. Na prática, defendem-se “modelos que minimizem investimentos públicos ... defensor de que devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados ‘não formais’, alternativos, ‘não institucionais’”. (Rosemberg, 2002, p. 34). Desenvolve-se um atendimento a baixo custo, barateado, apoiado em empreendimentos informais e que já estejam em funcionamento (Deutsche, 1998; Clade, 2011), propagando-se um atendimento precário que limita os recursos e gastos públicos. Há, também, a realização de programa de baixo custo (Campos & Campos, 2008, 2012). Estimula-se a participação das famílias, de pessoas da comunidade, a utilização dos espaços e dos serviços comunitários. Um atendimento que não requer profissionais especialistas. Sobre esses aspectos, Penn (2002, p. 19) afirma que:

Estudiosos brasileiros, tais como Rossetti-Ferreira (2000) e Rosemberg (2000), ao pesquisarem os efeitos do investimento em programas de ECD no Brasil, argumentam de modo convincente que, apesar das reivindicações para que especialistas avaliem propostas de programas de ECD, os investimentos do Banco

Mundial e das instituições parceiras, planejados para redimir a pobreza, promovem modelos de educação infantil muito inferiores aos aceitáveis para as pessoas mais prósperas. Pouco fazem para ajudar os pobres, especialmente na medida em que endossam a exploração de mulheres, profissionais da educação infantil, em serviços com baixa remuneração. Na realidade, os indícios sugerem que a promoção desses “programas a baixo custo” tem sido usada cinicamente para reduzir os investimentos em educação infantil.

O segundo ponto trata da concepção incorreta de educação. No lugar de uma educação emancipatória, promove-se uma educação compensatória, com foco na redução dos efeitos da pobreza, da miséria; em outras palavras, uma educação para compensar ou minimizar as desigualdades sociais. Uma ação educacional, pois, para promover a “equidade” social: “apresenta-se forte apelo humanitário, centrado na denúncia das condições de pobreza, violência e exclusão social”. (Campos & Campos, 2008, p. 243). Para os defensores dessa concepção e compreensão, basta o acesso às instituições e aos programas de educação na primeira infância e a escola se encarregará de assegurar as soluções dos problemas sociais.

O terceiro ponto foca na concepção à atenção e direito da criança como sendo delituosa. É a concepção de atenção como uma assistência social, não desmerecendo o ofício da assistência social, mas o

modelo de atendimento propagado pelos organismos multilaterais é predominantemente *assistencialista*, como uma ajuda para minimizar a situação de vulnerabilidade das camadas mais pobres. A defesa dos direitos está presente, mas o que se assegura é um serviço e não um direito, o que pode ser evidenciado na defesa das ações via comunidade e não nas ações do Estado (“Usam como referência serviços socioeducativos”). (Campos & Campos, 2008, p. 250). Por essa razão e compreensão, observamos que, contraditoriamente, defende-se a equidade e sacralizam-se a pobreza e a desigualdade, aumenta-se a distância entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, bem como entre os mais ricos e os mais pobres nos próprios países em desenvolvimento. Para Winterberg (2006), *apud* Campos e Campos (2008, p. 247), “Esse reconhecimento não é compatível com aceitação da crença como sujeitos e ator econômico com suas próprias necessidades e funções. Por tal razão, essas ações também não podem ser consideradas como políticas sociais”. Em outras palavras, o direito é substituído ou tomado por assistencialismo e, por isso, falar em ampliação do direito à educação é o mesmo que falar em ampliação do acesso.

O quarto aspecto centra-se no fato de que os objetivos operacionalizados são

injustos, alienadores, desiguais e preconceituosos (objetivos trazidos em parágrafos anteriores). Trata-se de um investimento na primeira infância no sentido de reduzir a pobreza e a miséria e não com o objetivo de acabar ou minimizar as desigualdades, menos ainda, promover a equidade. As mudanças anunciadas não são efetivadas, sobretudo, porque são pensadas sob o crivo do Estado moderno e um Estado moderno de direito. O mesmo Estado liberal, capitalista, burguês e desigual. Um Estado que tem sua gênese articulada à constituição das classes sociais distintas e desiguais. Promove-se um discurso da igualdade de oportunidades, da liberdade, da justiça social e da equidade para todos, mas o que ocorre é um movimento contrário em direção à ampliação das desigualdades sociais. Mas, um Estado que também é espaço de disputa de forças e interesses, por vezes desiguais, contraditórios e antagônicos.

De forma semelhante, o discurso do direito à educação da criança, como também da educação infantil como o maior e melhor investimento de uma nação, deve ser pensado com cautela, posto que para esconder outros objetivos estruturais da estratégia de desenvolvimento e crescimento no modelo capitalista da sociedade econômica. Há tanto um equívoco em difundir a garantia de direito

com expansão do sistema via matrícula, em propagar a expansão e garantia do direito mediante a ausência recursos, bem como divulgar a ampliação do investimento público em educação ao invés de investimento em educação pública. Sendo assim, como falar em centralidade do investimento na educação infantil quando na verdade o que temos de forma mais acentuada é uma popularização do discurso da centralidade e da importância do investimento na educação infantil.

Por essa razão, é comum encontrar, nesses países, instituições de atendimento à infância com infraestrutura inadequada, com profissionais pouco qualificados, além da existência de modelos de atendimento focalizado na família. Nesses termos, a educação infantil não se configura como um direito, mas como um serviço assistencial. É importante observar com atenção como o movimento da ampliação do direito e da obrigatoriedade da educação é influenciado pelo movimento e interesse do capital, pelo menos no que se refere ao aumento da presença da educação e atenção à Primeira Infância na agenda de discussão sobre o desenvolvimento econômico.

Referências

Abreu, M. (2004). Educação Infantil no Brasil: legislação, matrículas, financiamento e desafios. Brasília, DF:

Câmara dos Deputados. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/2004_10128.pdf

Antunes, R. (2001). Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In Dourado, L. F., & Paro, V. H. (Orgs.). *Políticas Públicas e educação básica* (pp. 13-28). São Paulo, SP: Xamã.

Araújo, A. et al. (Orgs.). (2009). A educação infantil e sua importância na redução da violência. In Veloso, F. et al. (Orgs.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro* (pp. 95-116). Rio de Janeiro, RJ: Campus/Elsevier.

Brasil. (2014). *Plano Nacional de Educação para o decênio (2014- 2024)*. Brasília.

Becker, F. R. (2008). Educação infantil no Brasil: a perspectiva do acesso e do financiamento. *Revista Iberoamericana de Educacion*, 47, 141-155. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1980-8623.2016.3.22567>.

Campos, R. F., & Campos, R. (2008). A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza. *Inter Ação: Rev. Fac. Edc.*, 33(2), 241-263. Doi: <https://doi.org/10.5216/ia.v33i2.5265>

Campos, R. F., & Campos, R. (2012). Políticas para educação infantil e os desafios do Plano Nacional de Educação: similitudes e divergência entre as experiências brasileiras e de outros países latino americanos. In Faria, A. L. G., & Aquino, L. M. L. (Orgs.). *Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI* (pp. 09-30). Campinas, SP: Autores Associados.

Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade). (2011). *Educação na Primeira Infância: um campo em disputa. Documento de trabalho e debate*. Recuperado de: <https://redclade.org/wp-content/uploads/Educaci%C3%B3n-en-la-Primera-Infancia-un-campo-en-disputa-documento-de-trabajo-y-debate-en-portugu%C3%A9s.pdf>

Carvalho, C. (2007). Políticas educacionais no contexto de mudanças na esfera política. In Bauer, Carlos et al. (Orgs.). *Políticas Educacionais e discursos pedagógicos* (pp. 37-126.). Brasília, DF: Liber Livro Editora.

Cunha, L. A. (1975). *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves.

Deutsch, R. (1998). *How early childhood interventions can reduce inequality: an overview of recent findings*. BID: Washington. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.6148&rep=rep1&type=pdf>.

Frigotto, G. (2001). Crise do Trabalho assalariado e do Desenvolvimento Teorias em Conflito. In Frigotto, G. (Org.). *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de Final de século* (pp. 25-54). Petrópolis, RJ: Vozes.

Frigotto, G. (2007). *A produtividade da Escola Improdutiva*. São Paulo, SP: Cortez.

Klein, R. (2007). A Pré-Escola no Brasil. REICE: *Revista eletrônica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(5), 273-288. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55150220>

Kuhlmann Jr., M. (1991) Instituições Pré-Escolares Assistencialistas no Brasil (1899-1922). *Cadernos de Pesquisa*, 78.

- Recuperado de: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1027>
- Kuhlmann Jr., M. (2010). *Infância e Educação infantil abordagem histórica*. Porto Alegre, RS: Editora Mediação.
- Marx, K. (2008). *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo, SP: Expressão Popular.
- Penn, H. (2002). Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. Trad. de Rosemberg, F. A. *Cadernos de Pesquisa*, 115, 7-24. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742002000100001>.
- Ramos, A. M. P. (2003). *O Financiamento da Educação Brasileira no Contexto das mudanças Políticas e Econômicas Pós – 90*. Brasília, DF: Plano.
- Rosemberg, F. (2002). Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. *Cadernos de Pesquisa*, 115, 25-63. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742002000100002>
- Rosemberg, F. (2005). *Políticas de Educación de la Primera Infancia (EI) en América Latina y reproducción de la desigualdad*. Texto preparado para el II Foro de la Primera Infancia, Bogotá, Colombia, 1º junio. Recuperado de: https://www.oei.es/.../politicas_educacion_infancia_rosemberg.pdf
- Rosemberg, F., & Mariano, C. L. S. (2010). A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, 40(141), 693-728. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742010000300003>
- Rodrigues, G. S., & Lara, A. M. B. (2006). Avaliação das propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil: influência e consequências nos países periféricos. *Estudos em Avaliação Educacional*, 17(33), 89-104. Doi: <http://dx.doi.org/10.18222/ae173320062128>
- Sandroni, P. (Org.). (1994). *Novo dicionário de economia*. São Paulo, SP: Best Seller.
- Saul, R. P. (2004). As raízes renegadas da teoria do capital humano. *Sociologias*, (12), 230-273. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222004000200009>
- Schultz, T. W. (1963). *O Valor Econômico da Educação*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Schultz, T. W. (1973). *O Capital Humano: investimento em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco. (2006). *Bases sólidas: Educação e Cuidados na primeira infância – Relatório Conciso*. Paris, França: Graphoprint. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147785_por
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco. (2010). *Marco de Ação e de Cooperação de Moscou: aproveitar a riqueza das nações. Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI): Construir a Riqueza das Nações*. Moscou, Federação Russa. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189882_por
- Vieira, S. L. (2001) Políticas internacionais e educação: cooperação ou intervenção? In Dourado, L. F., & Paro, V. H. (Orgs.). *Políticas Públicas & educação básica* (pp. 59-90). São Paulo, SP: Xamã.

Young, M. E. (Org.). (2010). *Do desenvolvimento da Primeira Infância ao Desenvolvimento Humano: investindo no futuro de nossas crianças*. São Paulo, SP: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

ⁱ A expressão Primeira Infância e Educação, Cuidado e Atenção à Primeira Infância (ECPI) são conceitos promovidos pelo Banco Mundial e pelos Organismos internacionais como as agências e organismos multilaterais. Por isso, é importante destacar que, o Banco Mundial promove um conceito de desenvolvimento infantil e não de educação infantil. Este conceito engloba as dimensões de saúde, nutrição e educação e tem como propostas de ações atividades de natureza assistencial. Ver Penn (2002), Unesco (2006), dentre outros diversos documentos desses organismos para a área da Educação.

ⁱⁱ A TCH tem como principal fundador Theodore W. Schultz em sua obra *The Economic Value of Education*, em 1963, mas também outros economistas como Gary Becker com sua obra *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, em 1964, e Charles Benson com a obra *The Economics of Public Education*, em 1964, contribuíram para a formulação e disseminação da TCH no mundo.

ⁱⁱⁱ Nesse seu trabalho, Cunha vê a escola como reprodutora do capitalismo, mais tarde reconheceu a dialética de que a escola pode fazer a contraposição a essa ordem social e econômica.

^{iv} James J. Heckman é o Professor de Economia do Henry Schultz Distinguished Service da Universidade de Chicago e especialista em economia do desenvolvimento humano. Ganador do Prêmio Nobel de Economia, desenvolve estudos sobre o desenvolvimento infantil e seus impactos para indivíduos e sociedade em geral com um grupo de economistas, psicólogos do desenvolvimento, sociólogos, estatísticos e neurocientistas. Ver <https://heckmanequation.org/>.

Informações do artigo / Article Information

Recebido em : 18/01/2019
Aprovado em: 06/03/2019
Publicado em: 28/05/2019

Received on December 13th, 2019
Accepted on March 06th, 2019
Published on May, 28th, 2019

Contribuições no artigo: O autor foi o responsável por todas as etapas e resultados da pesquisa, a saber: elaboração, análise e interpretação dos dados; escrita e revisão do conteúdo do manuscrito e; aprovação da versão final a ser publicada.


Author Contributions: The author was responsible for the designing, delineating, analyzing and interpreting the data, production of the manuscript, critical revision of the content and approval of the final version to be published.

Conflitos de interesse: O autor declarou não haver nenhum conflito de interesse referente a este artigo.

Conflict of Interest: None reported.

Orcid

Joedson Brito dos Santos

 <http://orcid.org/0000-0003-4394-9294>

Como citar este artigo / How to cite this article

APA
Santos, J. B. (2019). Pressupostos do paradigma do Capital Humano aplicados à Primeira Infância. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, 4, e6433. DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e6433>

ABNT
SANTOS, J. B. Pressupostos do paradigma do Capital Humano aplicados à Primeira Infância. **Rev. Bras. Educ. Camp.**, Tocantinópolis, v. 4, e6433, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e6433>