



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Lenir Nascimento da Silva

**A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das
práticas de *governamentalidade***

Rio de Janeiro

2016

Lenir Nascimento da Silva

**A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de
*governamentalidade***

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Esther Maria de Magalhães Arantes

Coorientador: Prof. Dr. Gustavo Corrêa Matta

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, Lenir Nascimento da.
A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de governamentalidade / Lenir Nascimento da Silva. – 2015.
199 f.

Orientadora: Esther Maria de Magalhães Arantes
Coorientador: Gustavo Corrêa Matta
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação.

1. Educação – Teses. 2. Infância – Teses. 3. Educação de crianças – Teses. 4. Biopolítica – Teses. I. Arantes, Esther Maria de Magalhães. II. Matt, Gustavo Corrêa. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. IV. Título.

es

CDU 37.014

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Lenir Nascimento da Silva

**A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de
*governamentalidade***

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 26 de abril de 2016.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Esther Maria de Magalhães Arantes (Orientadora)

Programa de Políticas Públicas e Formação Humana – UERJ

Prof. Dr. Gustavo Corrêa Matta (Coorientador)

Escola Nacional de Saúde Pública – Fiocruz

Prof.^a Dra. Estela Scheinvar

Programa de Políticas Públicas e Formação Humana – UERJ

Prof. Dr. Luis David Castiel

Escola Nacional de Saúde Pública – Fiocruz

Prof. Dr. Orlando Alberto Coser Filho

Instituto Nacional Fernandes Figueira – Fiocruz

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

Para Carlos Alberto, João Pedro e Maria Júlia...

AGRADECIMENTOS

Por um lado, agradecimentos nominais são fundamentalmente injustos, pois destituem a relevância da pluralidade das vozes que reverberam dos discursos. Por outro lado, embora sempre incompletos, os reconhecimentos singulares são necessários, na medida em que a proximidade de alguns viabiliza vencer impossibilidades impraticáveis de transpassar, sem a devida atenção. Nesse caso, certas parciais são justificáveis.

De modo que uma homenagem mais incondicional possa ser instituída, mesmo sem a materialização designativa, tomo emprestado o texto de Michel Foucault construído para sua primeira aula no Collège de France e proferido em tributo ao seu mestre predecessor, Jean Hyppolite. Componho, então, a paráfrase que se segue: agradeço aos professores que me acompanham, aos amigos que moram no meu coração, aos trabalhadores das instituições que cotidianamente me recebem, a minha família e a todos que possam se considerar personagens constituidores dessa tese. Uma vez que vocês são as vozes que me precedem, me acolhem, me convidam a falar, habitam meu discurso e, diferente da situação do autor, a maioria está aqui para me escutar... Deixo, assim, o meu “muito obrigado” a todos e, em particular,

À direção da Diretoria de Recursos Humanos da Fiocruz, através de Juliano de Carvalho Lima, e à direção da Creche Fiocruz, através de Silvia Lacouth Motta, por viabilizarem institucionalmente a realização desse trabalho.

À coordenação, equipe de professores e trabalhadores do PPFH, por sua dedicação e atenção.

Aos companheiros de Doutorado e do grupo de pesquisa, por ampliarem as possibilidades da minha experiência.

Aos companheiros de labuta e amigos – assim como a toda equipe de trabalhadores da Creche Fiocruz – Allana, Ana Carla, Ana Rosa, Andrea, Ângela, Daniele, Eugênio, Flávia, Gildo, Isabela, Ivânia, Késia, Luiz Fernando, Marcela, Márcia, Maura, Osvaldo, Sílvia, Yvone, pela atenção, carinho e pelo amor compartilhado pelas crianças.

Aos amigos Eliandra Viana e Marcelo Almeida, cujo exercício profissional se tornou o aconchego indispensável nos momentos difíceis.

A Maria Inês e a Denise, amigas de uma vida, mesmo quando ausentes, estão sempre no meu coração.

A Estela Scheinvar, por suas contribuições durante toda a jornada, que permitiram que esse trabalho pudesse ser periodicamente repensado.

A Luis David Castiel, por proporcionar um encontro florescente, que redundou numa troca cheia de boas lembranças.

A Orlando Coser, reitero minhas palavras de dez anos atrás: por sua dedicação permanente, seu modo de dizer, mesmo quando não fala nada, e por sua capacidade de permitir que o outro descubra e trilhe, caminhos nunca antes pensados.

A Gustavo Matta, que acolheu uma ideia embrionária e navegou comigo um mar de descobertas, cheio de altos e baixos. Essa jornada certamente não teria acontecido, se você não tivesse tido a sensibilidade de perceber esperança, em poucas falas de corredor.

A Esther Arantes, por sua determinação e grandeza de propósitos, que promovem a reunião afetuosa das pessoas.

Aos meus filhos, João Pedro e Maria Júlia, por fazerem com que eu deseje sempre repensar o meu modo de existir.

Ao meu querido Carlos Alberto, paciente companheiro de uma vida.

Todos os dias somos confrontados com o apelo exaltante de combater a pobreza. E todos nós, de modo generoso e patriótico, queremos participar nessa batalha. Existem, no entanto, várias formas de pobreza. E há, entre todas, uma que escapa às estatísticas e aos indicadores numéricos: é a penúria da nossa reflexão sobre nós mesmos. Falo da dificuldade de nos pensarmos como sujeitos históricos, como lugar de partida e como destino de um sonho.

Mia Couto

RESUMO

SILVA, L. N. **A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de governamentalidade.** 2016. 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Em que momento histórico, períodos de vida distintos e suas denominações – bebê, pré-escolar, infante, criança pequena – foram homogeneizados em uma única alcunha? Como a primeira infância (PI) foi inventada? Essa tese advém da *experiência* médica e tem o propósito de estudar as práticas e dispositivos que, a partir do conceito de PI, estabelecem parâmetros de constituição contemporânea da *governamentalidade biopolítica*. A investigação parte de um duplo incômodo: a percepção da idealização da noção de “primeira infância” e a verificação dos seus usos atuais, na condição de paradigma. Pela via dos que se referem à história na perspectiva do *acontecimento*, realizo o mapeamento e a análise genealógica de documentos que demonstram a relação entre a concepção de PI e as práticas de *governo*. Sob o manto de inspiração tanto das diversas vozes que ecoam do texto quanto de uma estética possível, o trabalho é escrito como uma peça teatral. Assim, delinco cinco *Atos* problematizadores de certos cenários que atravessam a instituição das existências das crianças: *biopolítico*, fantasmagórico, bélico, múltiplo e de uma ilusão de futuro. Utilizo-me de dois analisadores: a própria *experiência* e o processo de elaboração das bases da política pública para a PI no Brasil. Dessa forma, coloco em evidência os seguintes elementos: a complexidade dos exercícios relacionais e os alicerces dos regimes de saber sobre a vida, que se conectam tanto com as estratégias de poder quanto com os sistemas de subjetivação. Nesse caminho, constato: a primazia biológica do cérebro implicada na imposição das práticas eficientes de *aperfeiçoamento* individual; a edificação das prioridades de intervenções das relações de poder, instigada pelo grau de penúria singular e coletiva, ou pela vulnerabilidade que expõe aos riscos do não desenvolvimento, a criança, a sociedade e o Estado; a consecutiva utilização das instituições de educação infantil como dispositivos de segurança do desenvolvimento e da manutenção dos aparelhos produtivos; o número crescente de seres humanos constituídos incapazes de alcançar o padrão de normalidade definido pelas necessidades de manutenção do estilo de vida liberal, condenados a representar o papel do excedente social desde cedo. Tais fatos advêm de uma conjuntura de expectativas que produzem a imagem da PI como símbolo do espaço de ingerências: social, biológico, econômico e *político* – concepção que tenta garantir um futuro mais que perfeito para o nosso modo de viver. Longe de objetivar soluções para todas as perguntas advindas dos anos de pesquisa, a argumentação abre as portas para um novo questionamento: será que não estamos fazendo da primeira infância o cenário de uma ilusão de futuro?

Palavras-chave: Primeira Infância. *Governamentalidade*. *Biopolítica*. Educação Infantil. Vulnerabilidade.

ABSTRACT

SILVA, L. N. **The invention of the early childhood and the contemporary constitution of the *governmentality* practices.** 2016. 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

In what historical moment, different periods of life and their names - baby, preschool, infant, and toddler - were homogenized in a single nickname? How was the early childhood (EC) invented? This thesis comes from medical *experience* and has the purpose of studying the practices and devices that establish the contemporary constitution of the *biopolitics governmentality* parameters, from the concept of EC. The research comes from a double annoyance: the perception of the idealization of the "early childhood" conception and the verification of their current uses as a paradigm. From the people who refer to the History in the event perspective, I accomplish the mapping and the genealogical analysis of documents that show the relationship between the notion of EC and *governing* practices. Under the inspiration of both the countless voices that echo from the text and the possible aesthetic, the work is written as a theatre play. Thereby, I outline five problematizing *Acts* of certain scenarios that pervade the establishment of children existences: *biopolitics*, phantasmagoric, warlike, multiple and of an illusion of future. I use two analyzers: the own *experience* and the foundation process of the public policy for the EC in Brazil. Thus, I spotlight as follows: the complexity of relational exercises and the foundations of the life knowledge regimes that are connected with the strategies of the power relations and with the subjectivity systems. In this way, I ascertain: the brain biological primacy implicated in the imposition of effective practices for individual improvement; the construction of power intervention priorities instigated by the extent of individual and collective misery, or by the vulnerability that exposes the child, the society and the State to the non-development risks; the consecutive use of educational institutions as safety strategies for the development and the maintenance of the production devices; the increasing number of human beings constituted unable to reach the normal range defined by the maintenance requirements of the liberal lifestyle, condemned to play the role of the social surplus at a very early age. These facts come from the expectations situation that produces the EC image as a symbol of interventions space: social, biological, economic and political – conception that seeks to ensure a future more than perfect for our way of life. Far from objectify solutions to all questions arising from years of research, the argumentation opens the door to a new question: are we not making early childhood the scenario of a future illusion?

Keywords: Early Childhood. *Governmentality*. *Biopolitics*. Early Childhood Education. Vulnerability.

RÉSUMÉ

SILVA, L. N. **L'invention de la petite enfance et la constitution contemporaine des pratiques de gouvernamentalité.** 2016. 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A quel moment historique, les différentes périodes de la vie et leurs dénominations - bébé, préscolaire, nourrisson, enfant en bas âge - ont été homogénéisées dans un seul surnom? Comment la petite enfance (PE) a été inventée? Cette thèse provient de *la pratique* médicale et elle a le but d'étudier les pratiques et dispositifs qui, à partir du concept de la PE, établissent la constitution contemporaine des paramètres de la *gouvernamentalité biopolitiques*. La recherche s'origine d'un double embarras: la perception de l'idéalisation de la notion de « petite enfance » et la vérification de leurs utilisations actuelles en état de paradigme. Selon ceux qui se réfèrent à l'histoire dans la perspective de l'événement, j'accomplis la cartographie et l'analyse généalogique des documents montrant le rapport entre la conception de PE et les pratiques de *gouvernement*. Sous le manteau d'inspiration de diverses voix qui résonnent dans le texte et aussi d'une esthétique possible, le travail est écrit comme une pièce de théâtre. Donc, je contourne cinq *Actes* qui problématisent certains scénarios qui traversent la constitution des existences des enfants: *biopolitique*, fantasmagorique, belliqueux, multiple et d'une illusion de future. Je me sers de deux analyseurs: de la *pratique* elle-même et de l'élaboration des bases de la politique publique pour la PE au Brésil. Ainsi, je mets en évidence les éléments suivants: la complexité des exercices relationnels et les bases des régimes de savoir sur la vie, qui se lient aux stratégies du pouvoir et aux systèmes de *subjectivation*. De cette façon, je certifie: la primauté biologique du cerveau impliquée dans l'imposition des pratiques efficaces *d'amélioration* individuelle; l'édification des priorités d'intervention des relations de pouvoir incitée par le degré de misère individuelle et collective, ou par la vulnérabilité qui expose aux risques du non-développement, l'enfant, la société et l'État; l'utilisation successive des établissements d'éducation préscolaire comme dispositifs de sécurité du développement et de la maintenance des systèmes productifs; le nombre croissant d'êtres humains constitués comme incapables d'atteindre au niveau standard de normalité définie par les exigences de la maintenance du mode de vie libéral, ils sont condamnés à jouer le rôle de l'excédent social depuis tôt. Ces faits proviennent d'une conjoncture d'expectatives qui produisent l'image de la PE comme un symbole du espace des interférences: sociale, biologique, économique et politique – une conception qui essaie de garantir un avenir plus que parfait à notre mode de vie. Loin d'avoir comme but les solutions pour toutes les questions produites par les années de recherche, l'argumentation ouvre la porte à une nouvelle question: est-ce que l'on ne fait pas de la petite enfance le scénario d'une illusion de future?

Mots-clés: Petite Enfance. *Gouvernamentalité*. *Biopolitique*. Éducation Préscolaire. Vulnérabilité.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Relação de documentos nacionais vinculados à infância.....	21
Quadro 2 –	Relação de documentos internacionais vinculados à infância	22
Quadro 3 –	Ligação dos Diretores do UNICEF com o governo dos Estados Unidos	63
Gráfico 1 –	Frequência escolar no Brasil, no ano de 2009, por faixa etária e estrato socioeconômico.....	88
Gráfico 2 –	Progresso na probabilidade de acesso a condições básicas de saúde materno-infantil, no Brasil, segundo percentis de distribuição de população – 1996 e 2006.....	107
Fluxograma 1 –	Representação gráfica das propostas de unificação e consolidação do PUAUPI.....	120
Fluxograma 2 –	Representação gráfica do ordenamento dos locais de atendimento no PUAUPI.....	124
Quadro 4 –	Expansão do escopo dos direitos como eixo constitutivo do PUAUPI	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução de um conjunto selecionado de indicadores de desenvolvimento infantil no Brasil: mortalidade e mortalidade infantil – 1996 e 2006	105
Tabela 2 – Evolução de um conjunto selecionado de indicadores de desenvolvimento infantil no Brasil: pré-natal, pós-parto, aleitamento materno, nutrição infantil – 1996 e 2006.....	105
Tabela 3 – Resultados de indicadores de desenvolvimento da primeira infância no Brasil – 1996 e 2006.....	106
Tabela 4 – Serviços básicos e outros insumos necessários para o desenvolvimento da primeira infância no Brasil – 1996 e 2006	108
Tabela 5 – Dados sobre a qualidade média de creches públicas do município do Rio de Janeiro – 2001	131
Tabela 6 – Dados sobre o impacto de dimensões da qualidade da creche no desenvolvimento infantil no município do Rio de Janeiro – 2001.....	133
Tabela 7 – Dados sobre a Relação estabelecida entre o <i>logit</i> do indicador da qualidade geral das creches, as características da criança e o ambiente familiar infantil no município do Rio de Janeiro – 2001.....	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASQ-3	<i>Ages and Stages Questionnaires</i>
BM	Banco Mundial
BVLF	Bernard van Leer Foundation
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CG7	Comentário Geral nº 7
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONASS	Conselho Nacional dos Secretários de Saúde
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRCUN	Committee on the Rights of the Child of the United Nations
DPI	Desenvolvimento da primeira infância
EBEP	Espaço Brasileiro de Estudos Psicanalíticos
EC	Early Childhood
ECD	Early childhood development
EDI	Espaços de Desenvolvimento Infantis
EI	Educação infantil
EmC	Emenda Constitucional
ESB	Equipes de Saúde Bucal
eSF	Equipes de Saúde da Família
ESF	Estratégia Saúde da Família
FAMAT	Faculdade de Matemática da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FNDPTC	Fórum Nacional de Defensores Públicos de Direitos Humanos e Tutela Coletiva
FUNAI	Fundação nacional do Índio
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHEM	Instituto de Pesquisas Heloísa Marinho

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LN	League of Nations
MBE	Medicina baseada em evidências
ODM	Objetivos do Milênio
OED	Online Etymology Dictionary
OMEP	Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-americana da Saúde
PAC	Plano de Atendimento Customizado
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Individual
PE	Petite Enfance
PI	Primeira Infância
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PNE	Plano Nacional para Educação
PNUD	Programa da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Personalizado de Atendimento
p.p.	Pontos percentuais
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PUAIFI	Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
SADI	Sistema de avaliação do desenvolvimento infantil
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel às Urgências
UBS	Unidade Básica de Saúde
UIRC	UNICEF Innocenti Research Centre
UK	United Kingdom

UN	United Nations
UNESA	Universidade Estácio de Sá
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
UPA	Unidades de Pronto Atendimento
USA	United States of America
UWB	United Way Brasil
VIH/SIDA	Vírus da imunodeficiência humana/síndrome de imunodeficiência adquirida
WB	World Bank
WCED	World Commission on Environment and Development
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

1	ATO INICIAL: O DESCORTINAR DO CENÁRIO BIOPOLÍTICO	17
1.1	Apresentação	17
1.2	Enunciação	19
1.3	Desenho ético-teórico-metodológico	25
2	SEGUNDO ATO: NAS BRUMAS DO MEDO DE UM CENÁRIO FANTASMAGÓRICO	33
2.1	Preâmbulos da universalização dos direitos da criança	33
2.2	A segurança e os direitos da criança no século XX	36
2.3	A fantasmagoria do risco e a materialização do medo	40
2.4	Da universalização à especificação dos direitos da primeira infância	50
2.5	O Brasil, o UNICEF e a constituição da imagem da primeira infância vulnerável	57
2.6	A ONU e a influência de outros Organismos Internacionais	65
3	TERCEIRO ATO: NAS TRINCHEIRAS DO CENÁRIO BÉLICO	68
3.1	A constituição da <i>experiência</i> médica	68
3.2	O cuidado como referencial para a prática na educação infantil	73
3.3	A evidência e a instituição de processos normativos	77
3.4	O saber e a construção da política pública	81
3.5	A criança, a educação infantil e o <i>governo dos vivos</i>	84
3.6	O cérebro como cerne do processo de <i>aprimoramento humano</i>	89
3.7	A guerra preemptiva da proteção e da prevenção	93
4	QUARTO ATO: NO LABIRINTO DE UM CENÁRIO MÚLTIPLO	98
4.1	A constituição de referenciais para a política da primeira infância no Brasil	98
4.2	O desenvolvimento da primeira infância como determinante	104
4.3	O <i>sustentável</i> através da natureza e da primeira infância	110
4.4	A promoção da governamentalidade liberal	116
4.5	O Banco Mundial e o governo da primeira infância no Brasil	126
4.6	A creche e a eficácia das políticas direcionadas para primeira infância	129
4.7	Do direito positivo ao negativo	142
5	ATO FINAL: PRIMEIRA INFÂNCIA: CENÁRIO DE UMA ILUSÃO DE FUTURO?	148

5.1	Indagações	148
	REFERÊNCIAS	164
	ANEXO A – Apresentação da proposta de construção do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância no Brasil – 2011	176

1 ATO INICIAL: O DESCORTINAR DO CENÁRIO BIOPOLÍTICO

1.1 Apresentação

Em que momento de nossa história, períodos de vida distintos e suas correspondentes denominações – bebê, pré-escolar, infante, criança pequena – foram homogeneizados, passando a ter uma única alcunha? Como a primeira infância¹ (PI) foi inventada?

Essa tese advém da minha *experiência* médica, principalmente constituída na educação infantil (EI), e tem o propósito de estudar as práticas e dispositivos que, a partir da concepção do conceito de primeira infância como paradigma, estabelecem formas contemporâneas de *governo* de pessoas e populações.

O impulso inicial veio da observação, por volta do ano de 2007, de que a permanência do direito a férias das crianças que frequentam a EI vinha sendo questionada em várias instâncias, em virtude da contínua dependência institucional das famílias que trabalham (FNDPTC, 2011). Porém, se a necessidade que leva à vinculação não cessa com a simples passagem do período pré-escolar para o escolar, por que somente as crianças mais jovens deveriam ser submetidas a institucionalizações ininterruptas? Além do mais, conforme afirmam Ferreira e Didonet (2015, p. 10), “o atendimento educacional ininterrupto, suprimindo o período das férias, não se coaduna com o perfil das instituições de ensino e extrapola o sentido da educação infantil”.

A problematização das demandas de continuidade de funcionamento das instituições de EI abriu caminho para a constituição de hipóteses acerca de outras razões que subsidiassem as preocupações que cercavam a vida das crianças. Esse questionamento me fez descobrir o sujeito político primeira infância.

No decorrer da investigação, a multiplicidade de eventos, dados, articulações e possibilidades impôs a distinção de certas colocações em cena que melhor representassem as minhas inquietações. O mapeamento dos documentos, e a escolha dos que deveriam ser

¹ Na legislação da educação, primeira infância é o espaço de tempo que vai do nascimento aos 5 anos completos (LDB, 9394/96). As propostas atuais de políticas nacionais para a PI concentram-se no período que vai do nascimento até 3 anos de idade (BRASIL, 2011 e 2012). O Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas a define desde o nascimento até o período pré-escolar e demarca “infância pequena” do nascimento até aos 8 anos (CRCUN, 2005).

analisados, seguiu a lógica da descoberta dos modos de estabelecimento das linhas de forças que contornavam a existência dessas crianças.

Desta forma, em primeiro lugar, foi levado em conta que a concepção de primeira infância parece ter começado a ser representada formalmente, no cenário internacional, ao final dos anos de 1990. Porém, o terreno histórico que possibilitou a sua aplicação com fins políticos foi previamente sedimentado, conforme aumentavam as demandas de desenvolvimento reguladoras da capilarização de dispositivos que se incumbiam do cuidado infantil.

Em segundo lugar, foi considerado que, embora as políticas nacionais específicas tenham sua materialidade datada do ano de 2011, o caminho que permitiu a invenção da PI foi igualmente construído de antemão, principalmente após o período que marcou o movimento brasileiro de redemocratização. Ambas as considerações determinaram o escrutínio não somente de informações vigentes, mas também prévias aos anos de 1980.

No decorrer da composição da tese, me utilizo de diversas figuras de linguagem oriundas da elocução teatral, que não aparecem por acaso. Elas são tomadas emprestadas de autores que fizeram parte da minha história e deixam transparecer a polifonia implícita na escrita. Conforme afirmaram Deleuze e Guattari (1995), cada um de nós denota a existência de vários Outros e isto significa ser muita gente.

As metáforas do teatro colocam em evidência também os propósitos da própria pesquisa, pois esses se conectam com a definição daquela atividade: "arte visando representar diante de um público uma sequência de acontecimentos onde são engajados seres humanos agindo e falando" (MORVAN, 2006)². Considero que, na condição de instrumento de evidenciação de um conceito, uma tese pode inclusive ser tratada como uma "obra de arte". Desde que se sigam os preceitos da formalidade científica, não há necessariamente o risco da desqualificação.

É interessante observar o quanto a atividade teatral e o fazer da tese estão interligados, tomando-se como base os significados das expressões na língua francesa. Etimologicamente, a primeira se constitui como ponto de observação relacionado com a teoria, lugar de onde se olha, edificação construída para dar lugar à representação. O segundo assume a acepção de peça que ilustra uma teoria particular que o autor propõe ao público (PAVIS, 1987).

² Todos os documentos cujos originais estão em francês, inglês ou espanhol são livremente traduzidos pela autora desta pesquisa.

Assim, sob o manto de inspiração das diversas vozes que aqui ecoam e de uma estética possível, o presente trabalho é escrito como uma peça teatral. Seu roteiro representa a história a ser contada: a relação da invenção da primeira infância com os mecanismos de poder. Os capítulos foram apresentados como *Atos/Cenários*. A sequência de *Atos* e os intervalos entre eles oportunizam espaços distintos de reflexão e de expectativa sobre a iminente sucessão de conteúdo. O cerne dessa pretensa peça é a colocação em cena dos empregos políticos dos paradigmas que norteiam os documentos vinculados, direta ou indiretamente, com a PI.

São construídos, portanto, cinco *Atos/Cenários*. O primeiro, ou *Ato* inicial, apresenta o contexto no qual as questões introdutórias surgiram, enuncia o compromisso político-afetivo com as crianças e determina as bases ético-teórico-metodológicas da pesquisa. O segundo *Ato* problematiza o cenário histórico em que a vida das crianças, cada vez mais atravessada por percepções fantasmagóricas de risco, se tornou objeto de preocupação social e propósito de ações políticas. O terceiro *Ato* coloca em cena a formalização das concepções de proteção e de prevenção como a união de paradigmas condutores de uma guerra preemptiva³. Esse caminho foi sedimentado pela constituição de um sistema de verificação técnico-científico que evidencia alguns saberes como normalizadores de *experiências* e de políticas públicas. Nesse contexto, além da educação ter se tornado via para o desenvolvimento de competências que garantam o futuro individual e do país, também foi corroborada como dispositivo destinado ao controle dos problemas sociais. O quarto *Ato* questiona a múltipla conjunção dos demais cenários na configuração dos planos de operacionalização de uma política pública para a primeira infância no Brasil. O *Ato* final coloca em cena uma série de perguntas que surgiram no curso dos quatro anos de pesquisa e foram levantadas na construção do texto.

1.2 Enunciação

Os capítulos foram igualmente concebidos *em Ato*. A concepção do *em Ato* enuncia, em primeiro lugar, que o proceder científico aconteceu na, a partir da, e se

³ O conceito de preemptivo refere-se a uma antecipação prospectiva de um problema, com consequente deflagração intensa de medidas preventivas para tentar corrigi-lo, mesmo sem a certeza da sua ocorrência. A noção de preempção diz respeito ao direito de alguns de obter algo antes de outras pessoas, possibilitando a chamada precedência de acesso (CASTIEL, 2014). Ambas as definições serão desenvolvidas no terceiro *Ato* dessa tese.

direciona à prática dedicada às crianças. Do mesmo modo, a ideia do *em Ato* deixa transparecer que, no confronto com a impossibilidade de abordar a maior parte dos aspectos desejados, somente modestas frações com as quais internamente pude lidar foram colocadas em cena.

Além disto, a visão do *em Ato* demonstra que, apesar das expectativas sobre suas possibilidades futuras, nesse trabalho as crianças são entendidas também como sujeitos ativos, mutáveis e com necessidades atuais. Enfim, a formulação do *em Ato* significa que o conteúdo textual aqui apresentado, embora seja resultado de um rigoroso trabalho de pesquisa, não se priva de afirmar tanto os valores que o fundam quanto a profunda implicação com o objeto de pesquisa – a criança pequena, cuja vida se constitui no período denominado contemporaneamente primeira infância.

Esse ponto de vista do *em Ato*, fruto primariamente dos anos de convivência com as próprias crianças, famílias e profissionais distintos, em diversas funções médicas, é ainda um reconhecimento da notoriedade do saber empírico que redundo do fazer da clínica. Tal exercício oportunizou a percepção do protagonismo da primeira infância no cenário sócio-político do século XXI.

A produção da noção de PI, e a quantidade de eventos a ela vinculados, vem sendo notada e reproduzida no cotidiano institucional dos que trabalham na educação infantil. Essa invenção tornou-se foco das minhas inquietações, em especial a partir do considerável aumento do número de prescrições legais direcionadas às crianças, e dela demandadas, que ocorreu no Brasil aproximadamente em 2007. Tal protagonismo foi igualmente constatado no panorama internacional, principalmente no que se refere ao campo dos tratados e compromissos de direitos. Os Quadros 1 e 2 exemplificam documentos nacionais e internacionais, evidenciando *acontecimentos*⁴ vinculados à invenção da PI.

⁴ Foucault (2006) denominou *acontecimento*, as ocorrências, os fatos, os discursos ou os comportamentos responsáveis, não por grandes mudanças, mas por pequenas tangentes no cotidiano de grupos de pessoas.

Quadro 1 – Relação de documentos nacionais vinculados à infância

Documento	<i>Acontecimentos</i> vinculados à invenção primeira infância
Constituição de 1988	Educação como direito.
Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990	Objetiva a proteção integral.
Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996	A creche e a pré-escola integradas ao sistema educacional como EI.
Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil de 1998	Estabelece um currículo para a EI (BRASIL, 1998a).
Plano Nacional para Educação (PNE) de 2001	Determina que o ensino fundamental seja a partir de seis anos.
Lei 11.114/2005 (BRASIL, 2005a)	Regulamenta o ensino fundamental a partir de seis anos – meta do PNE 2001.
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Lei 11.494/2007 - FUNDEB)	Investir para melhorar a educação básica, ampliar o acesso à EI e promover a obrigatoriedade do ensino médio (BRASIL, 2007a).
Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007b)	Lançado simultaneamente com o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” - acesso e qualidade na educação (BRASIL, 2007c).
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA (BRASIL, 2007d)	Parte das ações do PDE: objetiva promover ações supletivas e redistributivas que permitam corrigir o acesso de crianças a escolas de EI públicas.
Continuidade de atendimento, sem períodos para férias na creche e pré-escola	Demanda do Ministério Público de 2007 (FNDPTC, 2011).
Emenda Constitucional (EmC) nº 59/09	Determina a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola para todas as crianças de 4 e 5 anos, com acesso universal até 2016 (BRASIL, 2009a).
Espaços de Desenvolvimento Infantis (EDI) na cidade do Rio de Janeiro (RJ, 2010a)	Atenção à educação na PI, colocando no mesmo espaço a creche e a pré-escola.
Programa Primeira Infância Completa na Cidade do Rio de Janeiro (RJ, 2010b)	Modelo alternativo e complementar de atendimento a crianças de 6 meses a 3 anos que não estão matriculadas em creche ou EDI.
Proposta de avaliação do desenvolvimento na educação infantil pelo <i>Ages and Stages Questionnaires</i> (ASQ-3) pela prefeitura do Rio de Janeiro (RJ, 2010c)	Instrumento proposto para avaliação de desenvolvimento que busca subsídios de gestão para promover maior qualidade nos espaços de atendimento.
Proposta de construção de um Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância (PUAIFI) da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) como Política de Promoção ao Desenvolvimento Integral na Primeira Infância	Bases: multissetorialidade, referencial na família e prioridade dos mais vulneráveis. Voltada para crianças de até 3 anos de idade - objetiva integrar as ações do governo nas esferas da educação, saúde e social, organizando a estrutura para que todo o atendimento funcione a partir de uma única porta de entrada e por meio de um único protocolo (BRASIL, 2011).
Agenda de Atenção Básica à Primeira Infância - Brasil Carinhoso de 2012	Integra os Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome – pretende a ampliação do Bolsa Família, das vagas na creche, intervenções de atenção básica na saúde em escolas e distribuição gratuita de medicamentos e suplementos alimentares (BRASIL, 2012a).

Quadro 2 – Relação de documentos internacionais vinculados à infância

Documento	<i>Acontecimentos</i> vinculados com a invenção primeira infância
“Factory Health and Morals Act” de 1802 na Inglaterra (DINECHIN, 2006)	Limita a faixa etária de início do trabalho infantil.
Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança em 1924 (DINECHIN, 2006)	Institui os deveres da sociedade de proteção à criança. Embasada nos princípios do melhor interesse da criança e da proteção.
Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 – United Nations (UN)	Inverte a formulação da criança ser protegida para sujeito universal de direitos (UN, 1948).
Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959	Consagra a criança como sujeito de direitos e adiciona os princípios da não discriminação e do desenvolvimento (UN, 1959).
Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1990 ⁵	Cumprimento exigido aos Estados signatários. Institui o princípio da participação. Aponta o United Nations Children’s Fund (UNICEF) como principal órgão internacional para viabilizar a sua aplicação (UN, 1990).
Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, promovida pela United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) em 1990	Direito da PI à educação realizado através da educação comunitária (UNESCO, 1990).
Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI de 1996, elaborado para a UNESCO	Direito da PI à educação realizado através da educação comunitária (UNESCO, 1996).
Classificação Internacional da Educação de 1997 (revisada em 2011) da UNESCO (In: UN, 2010)	Classifica a educação pré-primária como o nível de introdução de crianças muito jovens (3 a 5 anos) na escola (In: UN, 2010).
Fórum Mundial de Educação em Dakar promovido pela UNESCO em 2000	As ideias de integralidade, qualidade no cuidado e de educação na PI aparecem objetivamente associadas (UNESCO, 2000).
Declaração do Milênio da UN em 2000	Institui os Objetivos do Milênio - uma das metas era universalizar o ensino fundamental. As revisões de progressos apontam a preocupação com a educação e com o cuidado com a primeira infância (UN, 2010).
Proposta “A World Fit for Children” – “Um mundo para as crianças” do UNICEF em 2002	Educação, proteção e desenvolvimento infantil como responsabilidade primária da família e ligados às bases do desenvolvimento humano. Os programas voltados para a PI são recomendados como de apoio especial. Aponta a educação, principalmente na PI, como meio de fomentar o desenvolvimento, a tolerância, a paz, a democracia e para reduzir a pobreza e o trabalho infantil (UN, 2002).
Comentário Geral nº 7 da UN (CG7) em 2005	Delimita o conteúdo específico da Convenção dos Direitos da Criança para a PI.

A pesquisa não somente partiu da premissa de que existe uma proeminência do conceito de primeira infância nos atuais jogos de poder, mas também se apoiou na proposição de que esse protagonismo é estabelecido por uma série de dispositivos e práticas do mundo atual que controlam o corpo da criança, regulam as infâncias e constroem as

⁵ A Convenção sobre os Direitos da Criança foi outorgada no ano de 1989 e ratificada pela maioria dos países do mundo em 1990. Por esta razão, utilizo o ano de 1990 para me referenciar ao documento.

especificidades da “arte do seu governo”. Diligências que, ao se inserirem principalmente no campo dos direitos e serem balizados por produções de verdades, objetivam e normalizam as condições de existência.

Foucault (1976) deixa claro que, embora o exercício do poder sobrevenha de esquemas propagadores de si, quase nunca existe hipocrisia em seus responsáveis. De acordo com a interpretação de Roberto Machado (In: FOUCAULT, 2008a), o poder não representa uma entidade única, mas se estabelece em relações sem localizações específicas no arcabouço social. Ele funciona instituindo *redes* de aparatos ilimitados, despojadas de demarcações fixas que envolvem a vida das pessoas. Embora nenhum dos autores tenha utilizado o termo *redes de poderes*, nesse trabalho a expressão é empregada basicamente devido às características que as distinguem: virtualidade, evanescência, capacidade de se automodificar. Ao mesmo tempo, alude a sua potência de produzir *assujeitamentos*.

Como paradigma, o conceito de primeira infância possibilita o comprometimento da vida das crianças e de outras pessoas com determinadas *redes de poderes*. No Brasil, um exemplo desse processo está na história da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). Essa entidade familiar de caráter privado, sem fins lucrativos, foi instituída em 1965, com o objetivo de promover ensino, pesquisa e atendimento para pacientes leucêmicos. No ano de 2001, passou por uma revisão da sua missão, com a intenção de se adequar tanto aos imperativos da sociedade quanto aos novos interesses da família (FMCSV, 2007).

Em 2003, a FMCSV ampliou o escopo de atuação, redefinindo sua responsabilidade social como a “melhoria da qualidade de vida da população brasileira por meio da promoção da educação, da saúde, da cultura e da proteção ao meio ambiente” (FMCSV, 2007, p. 5). Para cumprir tal encargo, determinou três áreas programáticas prioritárias: saúde, educação e meio ambiente (FMCSV, 2007).

Durante o ano de 2007, a Fundação, na condição de “organização de inteligência”, tomou como objetivos principais: gerar e sistematizar conhecimento sobre temas importantes para a sociedade; criar e disseminar alternativas de ações para solução de problemas iminentes ou futuros. Dentro dessa perspectiva, o desenvolvimento da primeira infância, na faixa etária até os 3 anos de idade, constituiu-se no seu tema prioritário (FMCSV, 2007).

A metodologia implementada para suprir as necessidades relacionadas com o desenvolvimento infantil perpassava pelo estabelecimento de estratégias de envolvimento da família, dos serviços comunitários, das lideranças locais e das autoridades responsáveis

pelas políticas públicas. Com isto, se pretendia melhorar o cuidado, a atenção e promover a sustentabilidade de programas voltados para as crianças (FMCSV, 2007).

A instituição passou a vincular a ideia de sucesso e sustentabilidade de programas de desenvolvimento infantil a condições determinantes como: grau de articulação intersetorial; ações conjuntas entre poder público, sociedade civil e empresariado; implantação de programas de formação e capacitação sobre importância da PI e atendimento adequado a crianças; fortalecimento da legislação vigente e das competências municipais (FMCSV, 2007). Por esse caminho, a FMCSV vem desenhando estratégias e especificidades de modos de *governo* no país.

Outra demonstração de uso do conceito de primeira infância pelas *redes de poderes* está na história da atuação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), entidade da qual a própria Fundação Maria Cecília Souto Vidigal faz parte. A Rede foi instituída em 2010 e, desde então, vem tentando interferir de forma direta e indireta nos diferentes níveis da construção das políticas para crianças até 6 anos de idade.

A RNPI é formada por “um conjunto de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras *redes* e de organizações multilaterais” (RNPI, 2010a). Em meio às entidades participantes e parceiros constam: diversas instituições filantrópicas, como a Fundação Xuxa Meneghel, a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP) e a Fundação Bernard van Leer; órgãos ligados ao Estado, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS), os Ministérios da Educação e o da Saúde; Organismos Internacionais, como a Organização Pan-americana da Saúde (OPAS), a UNESCO; o UNICEF e instituições ligadas a empresas privadas, como a C&A (RNPI, 2010a).

Através da construção de conhecimento específico, a RNPI produz e organiza referenciais para a elaboração das políticas nacionais para a PI. Dentre suas publicações estão o Plano Nacional para a Primeira Infância (RNPI, 2010b) e o Guia para a elaboração dos Planos Municipais (RNPI, 2011). É importante ressaltar que logo após a sua fundação, a Rede demonstrou especial interesse no estabelecimento do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância, política nacional multissetorial proposta em 2011 para a faixa etária de 0 a 3 anos, cujo objetivo era garantir a sua atenção integral (BRASIL, 2011). Desta forma, assim como a FMCSV, a Rede Nacional Primeira Infância delinea caminhos de ingerência das existências, em especial as infantis.

Diante das possibilidades que podem redundar de distintas práticas de *governo*, os processos que, ao se nortearem pelo paradigma da primeira infância, constituem determinadas linhas de forças, passaram a exercer um papel central nas minhas preocupações. Documentá-los *em Ato* significa, finalmente, dar visibilidade e questionar os cenários nos quais as vidas das crianças são transpassadas e, ao mesmo tempo, constituídas por certos modos de fazer/saber.

Registro da ação científica, do tempo presente, da implicação com o objeto da pesquisa, do comprometimento com as infâncias; rito solene de construção de uma declaração que delimita não somente posições políticas, mas, acima de tudo, enuncia o meu amor pelas crianças.

1.3 Desenho ético-teórico-metodológico

O presente trabalho decorre da *experiência* médica e problematiza os dispositivos que, sob o norte do paradigma da primeira infância, constituem exercícios contemporâneos de *governo* de pessoas e populações.

Foucault (2006) compreendia *governo* como conjunto de táticas e práticas que possibilitavam a gestão individual e coletiva. Com a abordagem dessa temática, o autor afirmava que, desde o século XVIII, suas técnicas representavam tanto a questão primordial quanto o espaço fundamental da luta política. Ao perceber a multiplicidade, dispersão e a descontinuidade de tais práticas, ele pôde descentralizá-las de uma atuação global e universal do Estado. Além disto, teve condições de desarticular suas análises das concepções que se referenciavam na unidade, na individualidade e na funcionalidade desse mesmo Estado.

Para Roberto Machado (In: FOUCAULT, 2008a), as considerações dos micropoderes realizadas por Foucault deslocaram a identificação retilínea do poder com o Estado. Do mesmo modo, se distanciaram das proposições que se focavam no aspecto repressivo da intervenção estatal com o cidadão. Em sua opinião (In: FOUCAULT, 2008a), ao se afastar desse tipo de juízo de valor moral, Foucault pôde pensar nas tecnologias empregadas em processos, enunciando, então, o lado produtivo e transformador do poder. Machado afirma que o autor não pretendia “situar o poder em outro lugar que não o Estado”. Para ele,

O interessante da análise é justamente que os poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social. Funcionam como uma rede de dispositivos ou mecanismos a que nada ou ninguém escapa, a que não existe exterior possível, limite ou fronteira. Daí a importante e polêmica ideia de que o poder não é algo que se detém como uma coisa, como uma propriedade, que se possui ou não. Não existem de um lado os que têm o poder e de outro aqueles que se encontram dele alijados. Rigorosamente falando, o poder não existe; existem sim práticas ou relações de poder. O que significa dizer que o poder é algo que se exerce, que se efetua, que funciona. E que funciona como uma maquinaria, como uma máquina social que não está situada em um lugar privilegiado ou exclusivo, mas se dissemina por toda a estrutura social. Não é um objeto, uma coisa, mas uma relação. E esse caráter relacional do poder implica que as próprias lutas contra seu exercício não possam ser feitas de fora, de outro lugar, do exterior, pois nada está isento de poder. (FOUCAULT, 2008a, p. XIV).

A caracterização dos exercícios do poder como relacionais e maquínicos não coaduna com a visão de que as práticas de *governo* estejam exclusivamente localizadas no interior do Estado. A distinção igualmente evidencia a implicação de todo o tecido social com os mecanismos de controle que permitem a gestão das pessoas.

A pluralidade de táticas que fundam as formas de *governo* contemporâneas redundam em condições de existências diversas, fato que não possibilita uma definição única de infância. Por consequência, assim como a prática profissional, infância é aqui situada como *experiência*, segundo três dimensões apresentadas ao longo da trajetória de Foucault (2010): na qualidade de ponto de convergência do desenvolvimento de saberes em torno do qual se constroem sistemas de verificação; com referência ao seu potencial formador de normas; em sua capacidade de constituir modos de vida.

Para Machado (In: FOUCAULT, 2008a), ao mesmo tempo em que o poder é exercido, o saber é produzido. Os aparelhos instituidores das verdades tornam visíveis os seus objetos de atenção. Nesse caminho, referenciais normalizadores são estabelecidos, permitindo ações de controle mais acuradas. Em conformidade com as normalidades outorgadas pela produção de conhecimento, condutas são determinadas. Assim, as existências se tornam *invenções* do poder e do saber.

A multiplicidade crescente de preocupações com a PI advém das formas de organização do poder/saber que, ao mesmo tempo em que se atém à singularidade dos corpos das crianças, controla a população infantil. Segundo Foucault (2006), a importância desse duplo alcance *biopolítico* ocorre, não em virtude da “estatização da sociedade”, mas, por meio do que denominou “governamentalização do Estado” ou técnicas de *governamentalidade*:

toda uma arte de conduzir, de dirigir, de levar, de guiar, de controlar, de manipular os homens, uma arte de segui-los e de empurrá-los passo a passo, uma

arte que tem a função de encarregar-se dos homens coletiva e individualmente ao longo de toda a vida deles e a cada passo da sua existência (FOUCAULT, 2006, p.218).

Lemke (2011) diz que Foucault alterava o sentido com o qual se referia à *biopolítica* nos seus textos, utilizando o termo diversas vezes como sinônimo de *biopoder*, mas reconhece três “fases” de apresentação do conceito na obra foucaultiana.

Em primeiro lugar, a biopolítica representa uma ruptura histórica no pensamento e na prática política, que é caracterizada por uma rearticulação do poder soberano. Em segundo lugar, Foucault atribui aos mecanismos biopolíticos um papel central na ascensão do racismo moderno. Um terceiro significado do conceito refere-se a uma arte distinta de governo que historicamente emerge com as formas liberais de regulação social e autogovernança individual (LEMKE, 2011, p.34).

A noção de *biopolítica* parece que foi realmente bastante repensada por Foucault no curso de sua obra. Essa processualidade possibilitou a percepção da implicação de certas concepções, como: a sobrevivência, o aperfeiçoamento da raça e a autodeterminação, com o poder e com as relações estabelecidas entre vida e morte.

Partindo da contextualidade histórica, em consonância com o pensamento do autor, Leila Machado (In: ABDALA; BARROS, 2004) relata que no caminho do poder soberano para a *biopolítica*, o homem assumiu a faculdade de governar a existência até o extremo de “fazer viver e deixar morrer”. Para a autora, no início do século XX, durante a ascensão do racismo moderno, matar com o respaldo na gestão do elemento biológico e em nome da melhoria da raça, passou a coincidir com a eliminação do que ameaçava a própria vida, processo que permitiu a determinação “entre o que deve viver e o que deve morrer” (ABDALA; BARROS, 2004, p. 168).

Após as Grandes Guerras, o aperfeiçoamento das técnicas de prospecção atuarial de risco possibilitou a organização de estratégias de intervenção e otimização em quaisquer situações, individualidades ou grupos nos quais o risco era determinado como elevado (ROSE, 2001). Essas tecnologias tornaram-se norteadoras da lógica da segurança. Desta forma, o mecanismo da *eliminação*, característico do racismo de Estado, cedeu seu lugar de protagonista do artifício de melhoria da raça para o *aprimoramento*.

Lemke (2001) reconhece que a *governamentalidade* liberal promove práticas como: correção, exclusão, normalização, disciplina, terapêutica e *aprimoramento*. A última funciona tanto como dispositivo de segurança, que se incumbem de diminuir a probabilidade de ônus sociais futuros com singularidades não produtivas, quanto como ferramenta da

instituição de processos de autogoverno. Todos esses instrumentos, do mesmo modo em que aumentam as capacidades singulares, preceituam as multiplicidades. Assim, no sentido político da melhoria da raça, o significado de eliminar aumenta a abrangência da morte carnal para incluir a submissão, ou mesmo o apagamento existencial, dos que se tornam perigosos para a vida de alguns.

Sobre o liberalismo, o próprio Foucault (2008c) ressalta que é uma forma de exercício do poder caracterizada pelo controle das populações, através de técnicas de regulação, e pela promoção da autodeterminação, por meio de processos que levam ao *assujeitamento* individual. Para ele, o liberalismo se distingue pela “organização dos métodos de transação próprios para definir a limitação das práticas de governo: constituição, parlamento; opinião, imprensa; comissões, inquéritos” (FOUCAULT, 2008c, p.28). Segundo o autor (FOUCAULT, 2008c, 2006, p. 304), as táticas de *governamentalidade* “permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal (...)”.

No cenário *biopolítico* apreendido da leitura dos documentos da pesquisa, em especial dos tratados elaborados a partir dos anos de 1980, a prioridade atribuída ao vivo acontece dentro do *governo* das relações humanas. Na análise das intervenções internacionais realizadas em momento considerados “especialmente difíceis”, como guerras e desastres naturais, Fassin (2000) reconhece tal primazia como *biolegitimidade*. Segundo o autor, o conceito refunda a vida política na vida biológica e, assim, se torna um dos alicerces morais do mundo contemporâneo. Como tal a *biolegitimidade* consegue exceder, por exemplo, aos domínios da saúde e se inserir no âmago da chamada *lógica humanitária*, constituindo a conexão que permite fazer da vida, no contexto da sobrevivência, a justificativa prioritária para diversas intervenções, inclusive as militares. Para Castiel (2014, p. 2),

Aqueles que não se devem deixar morrer, sob o ponto de vista da biolegitimidade, são tratados com a lógica humanitária – um princípio moral que faz com que a vida biológica saia da arena política e vá para o campo humanitário que assume uma autoridade decisiva. A conexão desta lógica com a integridade biológica levou a proliferação de medidas sociopolíticas, programas e políticas públicas. Isto passou a ser uma questão de gestão... Excluídos e/ou desviantes que sofrem física e mentalmente, afetados por pobreza material e exclusão social são cada vez mais considerados vítimas, corpos que sofrem e precisam atenção à saúde.

Dentro dessa perspectiva, a moralidade é entendida no sentido da constituição de normas que devem se incumbir, não somente das questões da saúde e da doença, mas

também dos infortúnios sociais. Essa moralidade é impulsionada principalmente pela imagem da primeira infância em risco. As normas igualmente possibilitam formas de *governo* dos corpos capazes de organizar a saúde, o modo de vida, a integridade como valores fundamentais (CASTIEL, 2014, p. 2). A transversalidade do risco dá abrangência ao processo e permite a construção de modalidades de escrutínio social baseadas tanto nos níveis de fragilidade quanto na possibilidade de desenvolvimento. A dimensão da economia moral determina que o cumprimento da norma se torne vital.

Essa via oportuniza não somente que a *biopolítica* se encarregue da existência tanto única quanto múltipla, mas também que seja exercida de modo que a intervenção abnegada em alguns, e até a sua morte, se justifique na necessidade de se manter padrões de sobrevivência de outros.

Dentro deste contexto, a análise das *táticas* de *governo* nesse trabalho se ancorou em dois pressupostos. Em primeiro lugar, na orientação de que a capilarização discursiva de quaisquer compromissos firmados para nortear modelos de *governamentalidade*, e sua operacionalização, depende da construção de agendas, padrões de monitoramento e estabelecimento de parâmetros de cooperação.

Neste caminho, os paradigmas veiculados pelos documentos que pretendem embasar a construção das políticas públicas exercem um papel fundamental na representação afirmativa da importância de enunciados específicos. Eles devem ter a potência retórica que permita fazer com que se creia na acuidade dos conteúdos. Deste modo, modelos normativos podem ser impostos. Para tal, os princípios precisam ter como ponto de sustentação a força da verdade. São as evidências científicas que tornam as verdades irrefutáveis e a interpretação desses fatos cabe primariamente aos especialistas.

De acordo com Roberto Machado (In: FOUCAULT, 2008a, p. XXII):

(...) todo saber assegura o exercício de um poder. Cada vez mais se impõe a necessidade do poder se tornar competente. Vivemos cada vez mais sob o domínio do perito. Mais especificamente, a partir do século XIX, todo agente do poder vai ser um agente de constituição do saber, devendo enviar aos que lhe delegaram um poder, um determinado saber correlativo do poder que exerce

Matta (2006) faz notar o uso da retórica na “argumentação junto aos auditórios de especialistas”, com as atenções voltadas para as políticas nacionais. Essa estratégia de persuasão permite que determinados paradigmas sejam aceitos e reproduzidos como verdades. O autor sublinha, igualmente, a importância do estudo das técnicas de retórica na avaliação dos processos de capilarização de documentos, principalmente os advindos de

Organismos Internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o UNICEF e a UNESCO.

Para Perelman (2004), a retórica depende de três elementos para se organizar em tecnologia de persuasão: adesão, auditório de especialistas e juízo de valor. É suposto que as conferências, as cúpulas e as agendas de encontros se constituam em auditórios oportunos para a capilarização, modificação dos compromissos e para o estabelecimento de parâmetros de cooperação internacionais que possam redundar em políticas nacionais. Por outro lado, a acuidade persuasiva está justamente na capacidade de se produzir juízos de valores específicos, isto é, em se poder promover a adesão. A adesão é a constituição da crença de que as ideias difundidas são verdadeiras. A convicção transforma o princípio num valor. Nesse processo, os valores subjacentes aos documentos devem não somente ser aceitos nas realidades a que se destinam, mas também precisam delas fazer parte e por elas serem modificados.

Assim sendo, as práticas, as normas, os princípios e as ligações que se instituem a partir desses compromissos – cuja finalidade é normalizar e constituir modos de existência específicos – podem possibilitar ou não a implicação da vida das pessoas com determinadas *redes de poderes*.

O segundo pressuposto da pesquisa consiste na concepção de que as correlações relacionais de poder somente podem existir em função de uma abundância de “pontos de resistência” que representam “o papel de adversário, de alvo, de apoio, de projeção para a captura” (FOUCAULT, 1976, p. 126). Nessa espiral, *experiências* são historicamente constituídas e, ao mesmo tempo em que escapam, são colocadas em ciclos de reordenação.

Leila Machado (In: BARROS, 1999) fala sobre o caráter anônimo e processual dos exercícios do poder e da resistência, ambos pertencentes a um jogo de forças, sem começo ou fim. Tanto o que está contido quanto o que escapa versam nessa *rede*, cujos desdobramentos infinitesimais são o resultado de novos modos de ação do poder, renovados no confronto com as resistências que surgem. Segundo a autora, “cada época histórica é marcada pela emergência de determinadas configurações dessa *rede* como, por exemplo, formas de sentir, de trabalhar, de desejar, enfim, de viver” (BARROS, 1999, p. 214). Nesse ciclo, o *acontecimento* exerce um importante papel, pois, através de alguns fatos que discretamente tangenciam o cotidiano dos jogos de poder, modificações podem ocorrer. O *acontecimento* é capaz, por exemplo, de perpassar e minimamente alterar a via de ligação entre os postulados norteadores da *governamentalidade* contemporânea, a construção das políticas nacionais e as práticas cotidianas.

Por todos os motivos expostos, as grandes tentativas de inferência vertical, principalmente dos processos de implementação das declarações de direito internacional, não são concebidas nesse trabalho em linearidade direta com a construção das políticas nacionais.

Assim, no caminho dos que se referem à história na perspectiva do *acontecimento*, realizo o mapeamento e a análise genealógica de documentos que foram selecionados, em primeiro lugar, em razão de produzirem ou se apoiarem no paradigma da primeira infância para impor os seus valores. Outro elemento de distinção foi a implicação destes documentos na construção de políticas públicas e na determinação de práticas que estabeleçam formas específicas de *governo* das pessoas e populações.

Para Foucault (2008a), a genealogia era um dispositivo de poder constituidor de táticas e lutas que mantinham o seu compromisso com a atualidade. Ele argumentava que:

para a genealogia, um indispensável demorar-se: marcar a singularidade dos acontecimentos, longe de toda finalidade monótona; espreita-los lá onde menos se os esperava e naquilo que é tido como não possuindo história – os sentimentos, o amor, a consciência, os instintos; apreender seu retorno não para traçar a curva lenta de uma evolução, mas para reencontrar as diferentes cenas onde eles desempenharam papéis distintos; e até definir o ponto de sua lacuna, o momento em que eles não aconteceram (...) (FOUCAULT, 2008a, p. 15).

Na tese o exame genealógico demarca a construção de uma declaração ligada ao presente das existências das crianças. Nesse fazer, não deixo de referenciar o passado, no qual os corpos infantis e suas vidas se tornaram objetos das relações de poder/saber, nem renuncio ao reconhecimento do devir em que o ser criança está projetado, como esperança social de futuro.

Machado (In: FOUCAULT, 2008a) chama a atenção para um aspecto da análise genealógica de Foucault: a existência individualizada do homem e a ordenação das multiplicidades são frutos tanto da produção do poder quanto da objetivação do saber. Dentro dessa perspectiva, os referenciais técnico-científicos que embasam as práticas, assim como as próprias táticas são questionados a partir de dois analisadores: a minha trajetória profissional na EI e o fluxo que materializa a construção do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância como operacionalizador da política pública específica no Brasil.

O delineamento *biopolítico*, fantasmagórico, e bélico expõe tanto a complexidade quanto a multiplicidade de cenários nos quais as infâncias são constituídas na atualidade. Tais características não permitem uma discussão restrita a uma única disciplina, campo de

conhecimento ou forma de institucionalização. Elas igualmente impõem o questionamento dos regimentos estabelecidos entre saber, poder e modos de existência. Do mesmo modo, determinam a revisão da vinculação do conhecimento com seus “ideais deterministas”, pois, conforme coloca Castiel (1999, p. 58), “hoje, conhecer já não implica atingir certezas incondicionalmente estáveis e plenamente garantidas em seu estatuto”.

O reconhecimento de que nada está desprovido de poder demanda de quem pesquisa a problematização ética tanto do processo de construção dos estudos quanto da aplicação de seus resultados, dado as possibilidades infindas oferecidas pelas formas de produção de conhecimento. Uma das penas de se suprimir as cogitações acerca das implicações da ciência é um dia despertarmos como Oppenheimer⁶ (apud GALILEU, 2005), que ao perceber a decorrência da utilização de seu esforço, lamentou afirmando: “agora me tornei a morte, a destruidora de mundos”.

Segundo Ballard (1988, p. 6), uma das características do século XX era o otimismo, “a iconografia do merchandising de massa, a ingenuidade e o prazer isentos de culpa diante de todas as possibilidades da mente”. Latour (1994) pontua que o término dos anos 1980 e o começo dos de 1990 são marcados por dois eventos grandiosos: a queda do Muro de Berlim e as primeiras conferências sobre o “estado global do planeta”. De acordo com o autor, a destruição do muro significou o declínio do socialismo para todos os contemporâneos. Já as conferências tiveram a conotação do “fim do capitalismo e de suas vãs esperanças de conquista ilimitada e de domínio total sobre a natureza” (LATOURE, 1994, p. 14). Para os estudiosos da infância no século XXI ambos os eventos colocam um ponto de interrogação nas promessas de um futuro interminável e impõem uma revisão no que está sendo feito no presente em relação às crianças e em nome delas.

⁶ Julius Robert Oppenheimer foi o físico Norte-americano diretor do projeto Manhattan, que desenvolveu a bomba atômica (GALILEU, 2005).

2 SEGUNDO ATO: NAS BRUMAS DO MEDO DE UM CENÁRIO FANTASMAGÓRICO

2.1 Preâmbulos da universalização dos direitos da criança

Esse *Ato* problematiza o cenário histórico no qual a vida das crianças e as infâncias, cada vez mais atravessadas por percepções fantasmagóricas de risco, viraram propósito de ações políticas.

De um modo geral, o cuidado com a criança tornou-se objeto de preocupação social aproximadamente a partir do século XVII. Poder-se-ia dizer que tal atenção seria consequência do movimento higienista, de um momento no qual havia intervenção gradual do Estado sobre a infância, ou mesmo da adaptação social progressiva à embrionária revolução industrial (DONZELOT, 2001). Todavia, esse *acontecimento* ocorreu no caminho de uma profunda transformação das relações que estruturavam o poder que atravessou o ocidente (FOUCAULT, 1976).

O poder passou a ser exercido positivamente sobre a vida, tanto através de controles singulares quanto por meio de regulações que apresentavam como alvo o conjunto das pessoas – “um poder destinado a produzir forças, a fazê-las crescer e a ordená-las, mais do que dedicado a barrá-las, a fazê-las se dobrar ou destruí-las” (FOUCAULT, 1976, p. 179).

Sobre a emergência desse primeiro polo de poder, Foucault (1999) afirma que despontou uma disciplina nascida, praticada e sustentada nas relações formadas. Tal dispositivo se estabeleceu em práticas de repartição do espaço, do tempo e dos corpos feitos máquinas. Corpos esses regimentados dentro de suas expressões institucionais: quartéis, colégios, hospitais, conventos, prisões.

O contexto econômico, das formas de produção e a conjuntura social após o século XVII constituíram-se no terreno sobre o qual as técnicas disciplinares produziram tanto serventia quanto submissão. Utilidade, disciplina e obediência: a política do domínio do corpo perpassava pela máquina que as colocava em relação.

Na metade do século XVIII, a disciplina do corpo interligou-se ao outro polo do controle da vida apontado por Foucault, agora centrado não no corpo-máquina, mas no corpo-espécie – desse modo, emergiu o que hoje nos acostumamos a ver como população.

Em nome da gestão calculista e coletiva da vida, foi feita a administração dos corpos. Segundo o autor, assim o *biopoder* se fez ocorrer (FOUCAULT, 1976).

O início do século XVIII foi igualmente marcado pela constituição, na Alemanha, dos embrionários aparelhos de Estado. O objetivo fundamental era garantir seu funcionamento político através do acúmulo de conhecimento sobre os recursos naturais da sociedade e sobre as condições de vida de sua população. Dentro dessa perspectiva, os próprios dispositivos de Estado se estabeleceram como objeto de atenção das técnicas de *governo*. A medicina social teve seus primórdios de existência naquela época, com o desenvolvimento de uma prática médica consagrada a melhorar a saúde pública (FOUCAULT, 1994).

Ao final do mesmo século, na França, a medicina social se deparou com os problemas relacionados com a urbanização. A cidade era, então, o foco de atenção que exigia direção. As medidas tinham como finalidade organizar o corpo urbano de maneira coerente, homogênea e segura. A higiene pública estabeleceu-se, assim, a partir de um modelo bélico tanto de análise minuciosa do espaço citadino quanto de registro permanente dos eventos do ambiente que melhoravam ou colocavam em perigo a saúde pública. Fundamentalmente, a medicalização da cidade no século XVIII se incumbia das coisas – do ar, da água, da decomposição. Neste contexto, segurança tinha conotação de salubridade (FOUCAULT, 1994).

Marcador e marcado pelo tempo, o poder passou a produzir, ordenar e “assujeitar” cada vez mais as forças, capturando nas *redes* de dispositivos os que dele insistiam em fugir. Dentro das transformações dessas relações, principalmente na ocasião em que a sociedade se amoldava à revolução industrial (DONZELOT, 2001), foi possível tornar produtivos os corpos das pessoas e sua existência. As crianças não escaparam do processo.

Naquela época, os pobres da Inglaterra, constituídos como força de trabalho, passaram a ser o objeto de atenção da medicina social. Por serem considerados um perigo para as classes de melhor poder aquisitivo, tornaram-se o novo foco das modernas práticas de *governo*. A chamada “lei dos pobres” teve triplo objetivo: garantir a saúde das classes necessitadas, obrigar a sua submissão a diversos controles médicos e assegurar a proteção dos economicamente privilegiados (FOUCAULT, 1994).

A partir da segunda metade do século XIX, toda a população inglesa foi submetida a um controle legal, que organizou a medicina de três maneiras: assistencial, destinada aos mais pobres; administrativa, encarregada dos problemas gerais de saúde pública, como vacinação, epidemias; privada, reservada ao benefício dos que podiam mantê-la. Embora a

existência de um princípio não inviabilizasse a concomitância de elementos dos outros, o sistema gerencial inglês permitiu a constituição organizacional de táticas de *governo* individual e da população mais abrangentes e completas que os precedentes alemão e francês (FOUCAULT, 1994).

Do final do século XVIII ao início do século XX, o cuidado e a proteção com as crianças se traduziram numa profusão de disciplinas, intervenções, regulações, práticas políticas de sujeições de seus corpos, com vistas ao controle de conjunto. Assim como no exemplo da medicina social, os dispositivos instituídos não se excluíaam entre si, permitindo mútua convivência e entrelaçamento de seus eventos. A separação aqui exposta tem a intenção de desnudar as camadas do tempo e facilitar a percepção do *acontecimento*.

Sob os auspícios do *biopoder*, a partir da revolução industrial, a mortalidade, o trabalho, a saúde infantis tornaram-se, cada vez mais, questões socioeconômicas relevantes. A criança e a infância deveriam ser cuidadas, protegidas, disciplinadas e geridas de forma sistemática. Assim, através da ciência, da “economia social” e da educação, as práticas higienistas e filantrópicas suplantaram as medidas caritativas, mas sem a perda do embasamento moral. Por intermédio do saber, as intervenções não eram mais realizadas “sob o desígnio de Deus”, mas, “em nome do bem comum”⁷.

Apoiando-se nesse pensamento, Dinechin (2006)⁸ faz referência à mistura curiosa entre a propagação das instituições sociais destinadas a educar/controlar e a ocorrência massiva das crianças no trabalho. Esse *acontecimento*, no século XIX, na Europa, distinguiu o reconhecimento da especificidade jurídica da criança. Dentro dessa perspectiva, ele relata que as primeiras leis que efetivamente reconheceram seus direitos visavam, na verdade, a limitar os períodos de trabalho na infância. Moralização do trabalho pelo surgimento das ideias filantrópicas da época, impregnadas de conotações religiosas. Assim, o abuso induziu a regra. Segundo o autor, a expressão “direito da criança”, apareceu na emergência do pensamento socialista francês, da corrente feminista e no encontro das vias do direito, com as ciências políticas e com uma visão romântica da infância.

⁷ Arantes (1995, p. 194) afirma, por exemplo, que, no Brasil colonial e imperial, o cuidado com as crianças enjeitadas era caritativo - realizado “em nome de Deus”. A partir de meados do século XIX e das primeiras décadas do século XX, época da investida médico-higienista, houve a proposição embrionária de uma legislação voltada para a criança. Assim, as políticas públicas substituíram a caridade.

⁸ Philippe de Dinechin é doutor em direito pela Universidade de Paris. Teve sua tese defendida em 2006. O autor é especialista em infância e suas pesquisas abordam o confronto entre a formalização do direito da criança e as condições de vida em lugares pobres da América Latina.

Deleuze (2010) diz que as disciplinas não veem incompatibilidade entre indivíduo e “massa”, pelo contrário, o poder ao mesmo tempo é massificante e individualizante, instituindo-se em um só corpo. Sob esse norte, uma gradual unificação dos enunciados da proteção individual e da prevenção coletiva se fez materializar no plano das práticas, constituindo os chamados mecanismos de *segurança* que, segundo Foucault (2008a, p. 14), acrescentam e fazem funcionar “as velhas estruturas da lei e da disciplina”.

2.2 A *segurança* e os direitos da criança no século XX

A emergência das grandes guerras no século XX agravou a ansiedade em relação ao cuidado e à proteção das crianças, principalmente no que se refere à conservação e gestão da vida. No contexto que se seguiu à Primeira Guerra, foi elaborada, então, a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (LN, 1924). Segundo Dinechin (2006), o documento foi iniciativa da inglesa Eglantyne Jebb que, oriunda da burguesia rural, guiada pelos valores religiosos, começou a acompanhar as primeiras reivindicações de direitos. Ele argumenta que os cinco artigos compreendidos representavam os deveres da sociedade de proteger a criança, como fica claro em parte do texto do tratado (LN, 1924).

Pela presente Declaração dos Direitos da Criança (...), homens e mulheres de todas as nações, reconhecendo que a humanidade deve à criança o melhor que ela tem para dar, declaram e aceitam como seu dever que, além e acima de todas as considerações de raça, nacionalidade ou credo:
a criança deve ser dotada dos meios necessários para o seu desenvolvimento normal, tanto material como espiritualmente; a criança que está com fome deve ser alimentada; a criança que está doente deve ser nutrida; a criança que está para trás deve ser ajudada (...) (LN, 1924, p. 1).

A ideia de conservação que constituía as ações higienistas e filantrópicas, na conjuntura dos eventos que rodeavam as guerras, podia parecer contraditória com a ocorrência da dor e da morte. Contudo, Foucault (1976) mostra que, como as guerras são travadas em defesa da “existência de todos”, a morte de populações inteiras se justifica na necessidade de sobrevivência. Sua argumentação se embasa no *governo* da própria vida.

Nas lutas políticas de controle da vida, à “questão nua da sobrevivência” seguiu-se o tema da *segurança*, que se manteve protagonizando a preocupação dos países, principalmente após os dois grandes confrontos mundiais, sobretudo em razão das disputas

que sucederam o final do último. Tais pleitos foram polarizados entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria e simbolizados por seus grandes dispositivos tecnológicos, substancialmente os bélicos. Essas disputas colocaram em plano retilíneo nos Estados Unidos, por exemplo, o desenvolvimento do país, a educação da população para a constituição de competências, em especial das crianças, e a segurança nacional (NADESAN, 2010)⁹.

Neste contexto, em 1958, através da Lei Nacional da Educação Defesa (USA, 1958, p. 1581), o Congresso americano proclama que: “a segurança da Nação exige o pleno desenvolvimento dos recursos mentais e habilidades técnicas de seus homens e mulheres jovens. Essa emergência demanda que as oportunidades educacionais adicionais e mais adequadas sejam disponibilizadas”.

As mudanças das demandas, dos interesses e das relações de poder, assim como as transformações nos sistemas de conhecimento e técnico, também determinaram modificações nas interfaces estabelecidas com os meios de realização dos direitos e na constituição do seu “elenco” (BOBBIO, 2004).

Para Rodrigues (2012, p. 13), “entre o final dos anos 1940 e o início dos anos de 1990 houve uma diminuição do número de guerras entre Estados e um aumento das guerras civis decorrentes, por exemplo, dos processos” de descolonização, com crescentes e subsequentes fluxos transterritoriais de populações. Isto alterou o padrão de *governamentalidade biopolítica*, com a mudança do cerne da preocupação da nação para o homem e do tema da *segurança do Estado* para a *segurança do indivíduo*. Diante da ampliação dos “enfrentamentos dentro e através das fronteiras” (RODRIGUES, 2012, p. 13), a segurança passou a ser definida pelo norte da vulnerabilidade populacional e do risco singular. Tal fato fica explícito no seguinte trecho do preâmbulo da Convenção dos Direitos da Criança (UN, 1990): “*reconhecendo* que, em todos os países do mundo, há crianças que vivem em condições particularmente difíceis e que essas crianças necessitam de atenção especial (...)”.

O autor diz que, nesse processo, se equipou o homem com seus direitos. Abriu-se, assim, uma brecha para o questionamento das ações dos países que os violassem, instituindo uma forma de controle internacional exemplificada pelo Artigo 43 da CDC (UN, 1990): “com o fim de examinar os progressos realizados pelos Estados Partes no cumprimento das obrigações que lhes cabem nos termos da presente Convenção, deve ser

⁹ Majia Holmer Nadesan é professora na Universidade do Estado do Arizona, nos Estados Unidos, estudiosa de economia política e *biopolítica*.

instituído um Comité dos Direitos da Criança (...)”. Esse movimento, por se basear na legitimidade da proteção da própria vida, inclui não somente implicações legais para os Estados de adesão ao sistema de direitos internacional, mas também morais.

Bobbio (2004) ressalta que, com a Declaração dos Direitos do Homem de 1948, houve o início de uma fase na história dos direitos na qual:

a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado (BOBBIO, 2004, p. 19).

Nesse cenário, assim como na conjuntura das construções das gestões das especificidades da vida e do contorno das autossuficiências dos indivíduos, que a criança passou a ser objeto de interesse dos tratados internacionais. Dinechin (2006) diz que o caminho entre o dever da sociedade de resguardar e o estabelecimento dos direitos formais aconteceu em duas etapas. Em primeiro lugar, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (UN, 1948) inverteu de modo inespecífico a formulação “ser protegida”, ao enunciar que “todas as pessoas têm direito (...)”. Em seguida, a Declaração Universal dos Direitos da Criança (UN, 1948, 1959) consagrou juridicamente a noção da criança como sujeito desses direitos.

O autor ressalta que os tratados de 1924 e 1959 não constituíam para os Estados signatários nenhuma vinculação jurídica. Para ele, a necessidade de salvaguardar certos grupos mais frágeis levou as Nações Unidas a desenvolverem instrumentos específicos. Isso talvez denotasse a insuficiência de proteção da criança (DINECHIN, 2006). Contudo, seria a insuficiência dessa proteção, ou a necessidade de ampliação do sistema de normalização, a condição que levou à especificidade legal?

No Princípio 7 da Declaração de 1959, tanto aparece a pretensão de assegurar a educação somente para a etapa elementar quanto sobressaem certos objetivos norteadores universais do processo de sua instituição. Esse princípio responde à questão proposta.

A criança tem o direito a receber educação, a qual deve ser gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que promova sua cultura geral e lhe permita, em condições de igualdade de oportunidades, desenvolver suas aptidões e seu julgamento individual, seu senso de responsabilidade social e moral, para tornar-se um membro útil à sociedade (UN, 1959).

Para Foucault (1976), no cenário da *governamentalidade biopolítica*, os tratados e legislações são identificados como formas de tornar aceitável um poder essencialmente normalizador. Dentro dessa concepção, a proteção singular proclamada por esses documentos se constitui na base para regulamentações das infâncias, e não necessariamente se efetiva como garantia do direito individual. Além disto, ela acontece onde havia e há tensão sobre o bem-estar, a conservação e o desenvolvimento da criança. Nesse caminho, seus direitos continuaram a ser determinados. Passa a existir, então, em 1989, após dez anos de discussão internacional, a Convenção sobre os Direitos da Criança (DINECHIN, 2006).

Ratificada durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1990, no decurso da Primeira Cúpula Mundial pela Criança, a Convenção apresenta duas originalidades principais: alguns direitos podem ser exercidos pela iniciativa da própria criança e o cumprimento de todos é exigido aos Estados signatários¹⁰ (DINECHIN, 2006). Para Dinechin (2006), a época de discussão e proposição da CDC é marcada pelo aumento da preocupação internacional com a proteção da infância. O documento não somente inaugurou a instituição de um novo sistema de preceitos jurídicos que regulamentam a vida das crianças, mas também se tornou um “dos mais importantes instrumentos de direitos humanos” na atualidade no mundo (ARANTES, 2012, p. 45).

A CDC aconteceu sob a égide do que se chamou *nova ordem mundial*: processo emergente entre os anos 1980 e os anos 1990, e que marcou o final da Guerra Fria. Nele, a paz, a segurança, a liberdade e o estado de direito se tornaram aspirações universais da humanidade e causas comuns entre nações. O seu transcurso marcou a consecução da denominada *paz democrática*, ou via de disseminação da democracia liberal e do regime capitalista, que carrega de si e para si os ditos valores universais, manifestos nos tratados de direitos humanos (DOYLE, 1983 apud RODRIGUES, 2012, p. 7).

Rodrigues (2012) acredita que a emergência da *nova ordem mundial*, e mesmo antes de seu advento, denotou modificações no dispositivo *diplomático-militar* como mecanismo de segurança entre países soberanos. Ele afirma que o término da Guerra Fria, não pela eclosão de um grande confronto armado entre os Estados Unidos e a União Soviética, modificou a percepção dos conflitos por equilíbrio, colocando em evidência outros embates para além das fronteiras demarcadas pelas nações e desviando a manutenção do aparelho militar para outros fins, que não os combates entre Estados.

¹⁰ A CDC somente não foi ratificada inicialmente por dois países: Estados Unidos e Somália (DINECHIN, 2006).

O autor chama a atenção para novos arranjos *diplomático-militares* que, operando em torno de aspirações universais da humanidade, não somente passaram a promover operações de guerra legais e multilaterais, mas também começaram a se utilizar de mecanismos, como os tratados de direito internacionais, para tentar impor parâmetros de gestão globais. Assim, ocorreu outra mudança no padrão *biopolítico* de *governamentalidade*, caracterizada pelo deslocamento do foco da *segurança* do território para a população e pela modificação dos modos de efetivação dessa segurança da via das armas para o caminho do desenvolvimento humano, através de práticas mais regulares e regulamentáveis.

Ele argumenta que na esfera internacional tal movimentação aconteceu, por exemplo, no processo de estruturação do Programa da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (RODRIGUES, 2012). Igualmente, através da elaboração do conceito de *segurança humana* apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano e exposto pelo autor como:

situação pela qual o desenvolvimento dos indivíduos pudesse ocorrer, entendendo por ele a articulação entre sete dimensões de segurança: a continuidade das violências geradas pelas guerras civis, pelos ataques sistemáticos de Estados contra suas próprias populações, contra mulheres, crianças, grupos étnicos, e até mesmo contra si próprio – pelo uso de drogas ou suicídio (*segurança pessoal*); a continuidade das violações aos direitos humanos cometidas na ausência de democracia formal (*segurança política*); a permanência das privações materiais e precarização das condições de vida (*segurança econômica*); a recorrência das violências entre grupos étnicos ou sobre grupos étnicos (*segurança comunitária*); a manutenção ou agravamento do acesso precário aos cuidados médicos e aos serviços sanitários (*segurança sanitária*); a dificuldade de consumir as porções diárias de alimentos consideradas pela Organização Mundial da Saúde como básicas para satisfazer as necessidades humanas (*segurança alimentar*) e, por fim, o aprofundamento da degradação ambiental causada pelo modelo de desenvolvimento industrial e pelo uso dos recursos naturais (terra, água, ar, minerais), especialmente nos “países em desenvolvimento”, que imporia dura escassez e agravamento das condições de vida das populações (*segurança ambiental*) (RODRIGUES, 2012, p. 14).

2.3 A fantasmagoria do risco e a materialização do medo

Literalmente, a palavra *segurança* remete à condição positiva de se estar livre de perigos. De outra maneira, na enunciação das Nações Unidas, o vocábulo tem conotação negativa, bélica e moral, referindo-se efetivamente ao risco. Como tal, suscita a premência da constituição de meios formais de previsão e prevenção. O cumprimento dessas ações no

mundo contemporâneo exige objetivações que vinculam os campos do direito e do saber técnico-científico, pois o último tem o poder de ratificar situações em fatos passíveis de intervenção, de acordo com o risco implicado. A dependência entre esses campos transparece, por exemplo, nas recomendações do Comitê de Direitos da Criança, na ocasião da construção do documento de interpretação da CDC especificamente para a primeira infância, o Comentário Geral n° 7¹¹.

O Comitê reitera a importância da existência de dados quantitativos e qualitativos abrangentes e atualizados sobre todos os aspectos da primeira infância para a formulação, acompanhamento e avaliação tanto dos progressos alcançados quanto do impacto das políticas. (...) o Comitê convoca todos os Estados Partes para desenvolver um sistema de coleta de dados e indicadores consistentes com a Convenção e discriminados por sexo, idade, estrutura familiar, residência urbana ou rural, e outras categorias relevantes. Esse sistema deve abranger todas as crianças até a idade de 18 anos, com especial destaque para a primeira infância, em particular para as crianças pertencentes a grupos vulneráveis (CRCUN; UNICEF; BVLF, 2006, p. 26).

Ao analisar as relações estabelecidas entre as formas do visível e do enunciável na sociedade disciplinar, Deleuze (2011) argumenta sobre como as práticas do poder puderam tanto determinar a existência singular do homem quanto a ordenação das multiplicidades:

Quando Foucault define o Panoptismo, ora ele o determina concretamente, como um agenciamento óptico ou luminoso que caracteriza a prisão, ora abstratamente, como uma máquina que não apenas se aplica a uma matéria visível em geral (oficina, quartel, escola, hospital, tanto quanto a prisão), mas atravessa geralmente todas as funções enunciáveis. A fórmula abstrata do Panoptismo não é mais, então, “ver sem ser visto”, mas *impor uma conduta qualquer a uma multiplicidade humana qualquer*. Especifica-se apenas que a multiplicidade considerada deve ser reduzida, tomada num espaço restrito, e que a imposição de uma conduta se faz através da repartição no espaço-tempo... É uma lista indefinida, mas que se refere sempre a matérias não-formadas, não-organizadas, e funções não-formalizadas, não-finalizadas, estando as duas variáveis indissolúvelmente ligadas (DELEUZE, 2011, p. 43).

De acordo com o autor, numa sociedade disciplinar, não cessamos de passar de um sistema fechado a outro – da família para a escola, da escola para a caserna, da caserna para a fábrica e, de vez em quando, para o hospital (DELEUZE, 2010). Ele afirma igualmente que vivemos uma crise generalizada dos meios de confinamento e que a reforma dos mesmos é, na verdade, a gestão de sua agonia e a ocupação das pessoas, até a acomodação das “novas forças que se anunciam”. Para ele, essas “novas forças” são as sociedades de

¹¹ As referências utilizadas nesse trabalho sobre o processo de constituição do Comentário Geral n° 7 são advindas da monografia publicada conjuntamente pelo Comitê dos Direitos da Criança, pelo UNICEF e pela Fundação Bernard van Leer (BVLF). O próprio documento foi publicado, na íntegra, na monografia.

controle se organizando em intimidade com as que compartimentalizam os corpos em instituições (DELEUZE, 2010, p. 224).

O estabelecimento da sociedade de controle não extinguiu as forças precedentes. De outro modo, a soberania viu a instalação lenta da disciplina, sem deixar de existir; assim como a disciplina assistiu às “formas ultrarrápidas de controle ao ar livre” se insinuarem do interior e para além das que “operavam na duração de um sistema fechado” (DELEUZE, 2010, p.224). Desta forma, não se instituem mais procedimentos disciplinares restritos ao corpo ou às massas, mas incorporam-se técnicas de outra escala – sistemas de regulamentação que dizem respeito, cada vez mais, ao controle sobre a *vida* (FOUCAULT, 2008b) em si (ROSE, 2001).

Deleuze (2010) diz que nas sociedades de controle,

(...) o essencial não é mais uma assinatura e nem um número, mas uma cifra: a cifra é uma *senha*, ao passo que as sociedades disciplinares são reguladas por *palavras de ordem* (tanto do ponto de vista da integração quanto da resistência). (...) Não se está mais diante do par massa-indivíduo. Os indivíduos tornaram-se “*dividuais*”, divisíveis, e as massas tornaram-se amostras, dados, mercados ou “*bancos*” (DELEUZE, 2010, p. 226, grifo do autor).

Segundo o autor, a lógica que constitui as sociedades de controle é a da modulação (DELEUZE, 2010). Dentro desta perspectiva, Rose (2001) afirma que foi preciso tornar os indivíduos dados, para que os sistemas pudessem regular cada vez mais a vida em si. Além disto, foi necessário o desenvolvimento de uma estratégia social atuarial, baseada na tecnológica da probabilidade, norteadas pela noção de risco. O risco se tornou, então, transversal tanto à produção de verdades baseadas em possibilidades quanto à constituição de enunciados plausíveis, que passaram a ser utilizados como dispositivos de condução para conclusões prováveis. Ao associar controle ao risco, Hillesheim e Cruz (2008, p. 198) argumentam que:

embora a humanidade sempre tenha enfrentado perigos, tanto involuntários, como aqueles decorrentes de catástrofes naturais, guerras ou vicissitudes cotidianas, como voluntários, decorrentes do que hoje denominamos de ‘estilo de vida’, a palavra risco não estava disponível no léxico existente, sendo estes eventos definidos como perigos, fatalidades ou dificuldades. É apenas no século XIV que a palavra risco emerge no catalão, e, mais tarde, nas línguas latinas (século XVI) e anglo-saxônicas (século XVII), sendo utilizada para referir à possibilidade de ocorrência de eventos futuros, em um momento em que este passa a ser pensado como possível controle.

Em seu livro “*Sociedade de Risco*”, Ulrich Beck (2011) diz que a lógica do risco é composta por verdades produzidas de acordo com determinados contextos sociais, políticos e históricos. Para ele, os riscos não se esgotam em si. Além disto, embora apresentem referência futura, são reais no tempo presente, pois têm a ver com antecipações iminentes. Tal fato fica evidente no seguinte trecho do Comentário Geral nº 7:

(...) a pesquisa destacou os riscos específicos advindos da desnutrição, adoecimentos, pobreza, negligência, exclusão social e uma variedade de outras adversidades. Isto demonstra que a estratégias de intervenção e de prevenção adequadas durante a primeira infância apresentam o potencial para impactar positivamente sobre o bem-estar atual e sobre as perspectivas futuras das crianças (CRCUN, UNICEF, BVLf, 2006, p. 38).

O autor diz que a consciência de risco tem orientação e determinação científica, mas, ao mesmo tempo, é liberta das “ancoragens no mundo das coisas visíveis” (BECK, 2011, p. 89). Isto faz com que dela derivem perspectivas, normas e premissas que se agrupam em torno de “um núcleo de ameaças invisíveis”, embora materializáveis – núcleo esse nomeado medo. Sobre a cultura da visibilidade, Beck (2011, p. 54) afirma que as:

(...) evidências do tangível deixam de valer nas sociedades do risco. O visível incorre nas sombras de ameaças invisíveis. Aquilo que escapa à percepção já não coincide com o irreal, podendo chegar mesmo a possuir um grau elevado de concretude em termos de ameaça. A necessidade imediata rivaliza com o teor de risco. O mundo da carência ou fartura visíveis ensombrece-se sob o peso da superioridade de forças dos riscos.

Nessa perspectiva, a lógica do risco está localizada no território abstrato das relações, dentro do que Deleuze (2011, p. 46), em sua leitura de Foucault, denominou “máquina abstrata”. Isto quer dizer que seus sentidos não se constituem nem de matérias formadas, nem de organizadas, muito menos de funções formalizadas, ou finalizadas.

O autor (DELEUZE, 2010) argumenta que a facilidade de se corresponder a cada sociedade certos tipos de máquinas reside no fato de que elas revelam as formas sociais capazes de originá-las e de empregá-las. Dentro desse ponto de vista, as máquinas concretas são “os agenciamentos, os dispositivos bifformes” (DELEUZE, 2011, p. 49) e a máquina abstrata é “(...) o mapa das relações de forças, mapa de densidade, de intensidade, que procede por ligações primárias não-localizáveis e que passa a cada instante por todos os pontos, ou melhor, em toda relação de um ponto a outro” (DELEUZE, 2011, p. 46).

Para ele, antes de serem técnicas, as máquinas são sociais (DELEUZE, 2011). Da mesma forma, a tecnologia humana precede a tecnologia material. Dentro dessa

perspectiva, pode-se destacar, na obra de Rose (2001), por exemplo, a antecedência da disjunção binária entre o normal e o patológico tornando possível o uso, de forma tão contundente, das tecnologias baseadas na probabilidade no *governo* através dos riscos.

Rose (2011) sublinha que, na contemporaneidade, a relação entre a vida biológica singular e o bem-estar do coletivo não é mais uma questão de buscar classificar, identificar ou eliminar o indivíduo, em nome da população ou da melhoria da raça. De outro modo, existe uma variedade de estratégias que têm a função de identificar, tratar, administrar aquelas pessoas, grupos ou localidades onde o risco é dado como alto. Tais dispositivos agem desde o nível epidemiológico, com o objetivo de reduzir graus agregados de risco na população, passam pela gestão de grupos de alto risco, até o nível da identificação e intervenção preventiva de riscos particulares. Sobre essa lógica, o autor afirma que:

risco aqui denota o conjunto de formas de pensar e agir, envolvendo cálculos de probabilidades futuras no presente, seguidos por intervenções, no presente, com o objetivo de controlar o futuro potencial. Os conceitos de mortalidade e morbidade foram essenciais para o desenvolvimento de concepções de futuro como calculável, previsível, e como dependente de fatores identificáveis, alguns dos quais manejáveis (ROSE, 2011p. 7).

Em meio ao desejo de um devir calculável, e de manejo seguro, entra em cena a associação da infância com a projeção social do porvir da humanidade. Sob o ponto de vista das avaliações de probabilidade e do grande temor carregado pelas incertezas geradas por suas imprecisões, o risco provoca sensações de insegurança, se tornando fantasmagórico.

De acordo com Castiel (2014, p. 1),

O risco é paradoxal, pois mesmo sendo fantasma, imaterial, virtual se torna real por sua proliferação simbólica e imaginária. Um pouco o efeito Gasparzinho, sem ser camarada. Mesmo não crendo nos fantasmas, que eles existem, existem. Como as bruxas. No caso dos riscos, eventualmente se materializam de sua virtualidade probabilística quando se presentificam tornando-se agravo ou evento indesejável. (...) O risco também é paradoxal, pois o seu conhecimento pode ser usado para tanto inquietar como confortar aqueles que buscam planejar seu futuro com base nos padrões discerníveis de eventos de nosso passado. Na medida em que o significado do risco se torna mais sujeito à confusão e aberto ao debate, descobrimos que, por um lado, este conceito pode parecer agregar peso à certeza de nossos cálculos de desfechos futuros, por outro, pode servir para acentuar a incerteza (potencialmente perigosa) que implica qualquer tentativa de aplicar as medidas da razão a esta tarefa.

Segundo a interpretação de Bauman (2003) da obra de Beck (2011), na contemporaneidade procuramos a salvação individual para o sentimento de insegurança que

advém de problemas compartilhados. No contexto da procura de certezas, as singularidades são implicadas em processos que envolvem a preservação do próprio corpo.

De acordo com Fassin (2000), a emergência de situações extremas que afetam o “em comum” realicerça o político no biológico e dá um contorno moral aos usos do risco como fundamento no mundo contemporâneo. No campo das projeções futuras, a vida da criança é alvo específico de preocupações diversas, que se concretizam na medida em que os sentidos conseguem identificar ameaças consolidáveis no “cardápio” de prospecções. Desta forma, as circunstâncias de seus cotidianos são interpretadas como perigos em potencial, ou exemplos de falta de proteção materializada – falta essa categorizada nas dimensões ou do bem ou do mal.

A colocação em cena de condições humanas que determinam riscos à sobrevivência justifica o foco na primeira infância. Isto aparece no texto do Comentário Geral nº 7.

Ao longo desse Comentário Geral o Comité observa que um grande número de crianças pequenas cresce em circunstâncias difíceis que, frequentemente, violam os seus direitos. As crianças pequenas são especialmente vulneráveis aos danos causados: por relacionamentos inseguros e inconsistentes com os pais e cuidadores; ou por crescerem em extrema pobreza e privação; ou por estarem cercadas por conflitos e violência; ou por serem deslocadas das suas casas como refugiados; ou por outras adversidades prejudiciais ao seu bem-estar. As crianças pequenas são menos capazes de compreender essas adversidades ou de resistir aos efeitos nocivos sobre a sua saúde, seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Elas estão especialmente em risco onde os pais ou outros cuidadores são incapazes de oferecer proteção adequada, seja por motivo de doença, ou morte, ou devido ao rompimento de famílias ou comunidades. Quaisquer que sejam as circunstâncias difíceis, as crianças pequenas requerem particular atenção por causa das rápidas mudanças de desenvolvimento que experimentam; elas são mais vulneráveis à doença, trauma e distúrbios do desenvolvimento, e elas são relativamente impotentes para evitar ou resistir às dificuldades, além de serem dependentes dos outros para oferecer tanto proteção quanto promoção dos seus interesses (CRCUN, UNICEF, BVLF, 2006, p. 50).

Deve-se destacar no documento acima que a sobrevivência em si já torna prioritária a atenção à PI, mesmo no contexto da universalização de direitos. Porém, a evidenciação dos perigos ligados às especificidades do seu desenvolvimento atribui uma primazia de cuidado com essas crianças, que redundam em imposições de intervenções em múltiplos âmbitos da hierarquia social. As recomendações do CG7 exemplificam a afirmação.

A Comissão também reconhece que os Estados Partes podem ser confrontados com disputas de prioridades para implementar os direitos em toda a infância, por exemplo, onde ainda não foram alcançadas a universalização dos serviços de saúde e da educação fundamental. No entanto, é importante que haja investimento público suficiente em serviços, infraestrutura e em recursos globais especificamente alocados para a primeira infância, pelas muitas razões

enunciadas no presente Comentário Geral (CRCUN, UNICEF, BVLf, 2006, p. 52).

Castiel, Guilam e Ferreira (2010) sublinham a possibilidade de materialização dos fatos que a construção do conceito de risco como “entidade virtual” permite. Para eles,

Essa possibilidade traz uma dimensão curiosamente ‘concreta’: o risco passa a ter substância para nós. Basta pensarmos nas áreas consideradas de alta criminalidade em nossas cidades, em certos horários, para, praticamente, termos a impressão do risco pairando no ar. Ora, ao construir uma substância para o risco, este passa a ser objetivado, e assim explicado em termos de possíveis causas que, por sua vez, conforme as circunstâncias, podem ser decompostas em fatores de risco. Essa operação estatística permitiria respectivas quantificações e tentativas de estabelecimento de relações de causa e efeito para que fosse possível intervir (CASTIEL; GUILAM; FERREIRA, 2010, p. 115).

As técnicas de materialização e corporificação do risco, além de tornarem danosas as situações experienciadas no dia-a-dia, fazem com que as relações estabelecidas com estranhos se constituam em assombrações das vidas das pessoas. Bauman (1998) fala que, em nome da segurança, a contemporaneidade recuperou modos de se fazer parte de grupos, instituindo o que ele chamou de *novo comunitarismo*. Ele designa tais formas como: etnicidade, tradição cultural, nacionalismo. Quando os indivíduos ou grupos são considerados diferentes, e se deseja que essa dessemelhança seja contida para não despertar o medo, práticas extremas de separação, banimento e de exílio podem fazer parte do processo de construção *comunitária*, instituindo atitudes xenofóbicas ou racistas, baseadas na *heterofobia*.

Para o autor, as bases do *novo comunitarismo* oscilam entre o pertencimento e o desejo de afastamento do Outro. Ele argumenta que a atração de certo tipo de comunidade:

dos sonhos comunitários se funda na promessa da simplificação: levada a seu limite lógico, simplificação quer dizer muita mesmice e um mínimo de diversidade. A simplificação oferecida só pode ser atingida pela separação das diferenças: reduzindo a probabilidade de que se encontrem e estreitando o alcance da comunicação. Esse tipo de unidade comunitária se funda na divisão, na segregação e na manutenção das distâncias. Essas são as virtudes que figuram com destaque nos folhetos de propaganda dos abrigos comunitários. Dado que a insegurança, mediada pela canalização da ansiedade para cuidados com a proteção, é a causa principal da aflição para a qual o comunitarismo deveria ser o remédio – a comunidade do projeto comunitário só pode exacerbar a condição que promete corrigir. E o fará injetando mais força nas pressões atomizantes que foram, e continuam a ser, a fonte mais abundante da insegurança. Esse tipo de ideia comunitária também é o culpado de endossar e sancionar a escolha da proteção como lugar de confronto com as forças da dissensão e da insegurança – cooperando assim com o afastamento do interesse público em relação às verdadeiras fontes contemporâneas da ansiedade (BAUMAN, 2003, p. 132).

O próprio afastamento promovido por modos de organização com base *comunitária* não somente distingue os medos corporificados em grupos que se deve compartimentalizar, mas também favorece para que parâmetros de *governo* dessas pessoas possam ser estabelecidos, na medida em que, oportunamente, estão consignados as suas particularidades culturais. Por meio da aproximação regimental com o que assinala o diferente, o embasamento *comunitário* facilita para que indivíduos sejam dispostos em coletividades de intervenção.

A relevância das referências culturais que sustentam o processo de partição *comunitária* pode ser notada nas interpretações formais da Organização das Nações Unidas (ONU) da Convenção de Direitos da Criança, os chamados Comentários Gerais. Neles, a argumentação do respeito às especificidades tem importância estratégica na constituição dos grupos nos quais as práticas devem ser adotadas. Contudo, o papel dos costumes é de coadjuvante frente à capacidade impositiva dos paradigmas enunciados no documento original. Estes, por serem considerados valores universais, são os protagonistas da instituição dos mecanismos regulatórios. Assim, percebe-se, por exemplo, que o princípio do desenvolvimento, não somente norteia a constituição dos programas formais de desenvolvimento infantil desde cedo como personagens principais das técnicas de gestão, mas também determina as competências existenciais a serem atingidas: a autonomia, a comunicação e a autodeterminação. A indicação do CG7 de Programas de base *comunitária* para a educação da PI vulnerável demonstra o processo.

O Comitê recomenda que os Estados-Partes apoiem programas de desenvolvimento da primeira infância, incluindo programas pré-escolares baseados em lares e comunidades, nos quais o empoderamento e a educação dos pais (e outros cuidadores) são as características principais. Os Estados-Partes têm um papel fundamental na provisão de um quadro legislativo destinado à prestação de serviços de qualidade, com recursos adequados, e para garantir que as normas são adaptadas às circunstâncias de grupos e indivíduos particulares e às prioridades de desenvolvimento de determinados grupos etários, desde a infância até a transição para a escola. Eles são incentivados a construir programas de alta qualidade, adequados ao desenvolvimento e culturalmente relevantes. Igualmente, são estimulados a conseguir isso trabalhando com as comunidades locais, em vez da imposição de uma abordagem padronizada para cuidados na primeira infância e educação. O Comitê recomenda também que os Estados-Partes prestem maior atenção e apoiem ativamente uma abordagem baseada nos direitos para os programas destinados à primeira infância. Esta deve incluir iniciativas que circundam a transição para a escola primária. Tais iniciativas devem assegurar a continuidade e progressão, com o objetivo de construir a confiança, as habilidades de comunicação e o entusiasmo das crianças para a aprendizagem através da sua participação ativa em atividades como o planejamento (CRCUN; UNICEF; BVLFF, 2006, p. 48).

Desse modo, em meio às práticas de segurança que organizam e determinam a partição entre o pertencimento e o afastamento, o *novo comunitarismo* é capaz de promover atitudes preventivas que não somente tentem evitar comportamentos considerados perigosos para o modo de vida contemporâneo, mas também que moldem esses mesmos comportamentos precocemente.

Tais técnicas, quando levadas ao extremo de seu exercício, revestem os processos preventivos que regulam as existências de ansiedade e pânico moral. A fantasmagoria resultante pode inclusive levar à dualização da imagem da própria criança que, dependendo das prospecções sociais acerca de seu futuro, ora é interpretada como em risco, ora como de grande risco social (ARANTES, 2011).

A *heterofobia* espectral faz com que o temor interrelacional se universalize. Os procedimentos de objetivação do risco que advém da convivência social, demandados pelos sistemas de segurança, o elucidam em condições de causalidades. Como fundamento, o risco que paira sobre as relações permite o inventário formal e, conseqüentemente, a sua quantificação. Decodificações específicas de tais operações têm o poder de generalizar o medo, abrindo espaço para que intervenções sejam feitas, em nome do bem comum. Decodificar, neste caso, significa contar uma história, pois traduzem para o senso comum o que vem do protocolar. Bauman (2004, p. 27), em uma digressão sobre contar histórias afirma que as mesmas:

são como holofotes e refletores – iluminam partes do palco enquanto deixam o resto na escuridão. Se iluminassem igualmente o palco todo, de fato não teriam utilidade. Sua tarefa, afinal, é “limpar” o palco, preparando-o para o consumo visual e intelectual dos espectadores; criar um quadro que se possa absorver, compreender e reter, destacando-o da anarquia de borrões e manchas que não se podem assimilar e que não fazem sentido

Um exemplo deste processo está na escolha de interpretação e difusão de alguns dados acerca da violência doméstica. A colocação em cena de certas evidências materializa a desconfiança, que, dependendo do que se deseja iluminar, pode ser sistematicamente personificada pelos cuidadores mais próximos das crianças, a família. Isso redundará em vigilância constante e autoriza determinadas ingerências.

O Artigo 19 da CDC demonstra a representação do receio quando proclama o dever dos Estados Partes de:

tomar todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou

mental, dano ou abuso, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto sob os cuidados de pais, responsável legal(s) ou qualquer outra pessoa que tenha de cuidar da criança (UN, 1990).

Não se trata aqui de dizer que a violência contra a criança não aconteça, ou que a vida na atualidade seja isenta de perigos. A problematização se refere aos usos do risco como paradigma que organiza os dispositivos de *governamentalidade* contemporânea, principalmente no que concerne aos extremos de seu emprego. Para Castiel, Guilam e Ferreira (2010, p. 121):

trata-se tanto de sinalizar sobre possíveis efeitos de exageros em sua utilização como de ressaltar sua vinculação com aspectos indesejáveis das correntes configurações socioculturais que devem ser aperfeiçoadas. Inegavelmente, o cálculo do risco, em termos de sua orientação temporal futuroológica, desempenha um importante papel no sentido de viabilizar o delineamento de regularidades e padrões até que possam ordenar as aparências de modo a produzir algum senso de previsibilidade com vistas ao controle e à prevenção

Com a *experiência* cotidiana guiada pelo que se pode consubstanciar da fantasmagoria do risco através dos sentidos e da moralidade, os desejos de se melhorar a vida passam a coincidir com demandas, inclusive éticas, de livrá-la de perigos. Em consequência, as conotações de risco ganham o poder de nortear uma série de dispositivos e práticas. Travestido de vulnerabilidade, por exemplo, o risco amplia seu alcance e determina formas de *governo* de conjuntos de indivíduos. Como ameaça, é capaz de contribuir para a indução ao *aprimoramento* preventivo de si e do Outro.

As recomendações do CG7 para a constituição de políticas e programas abrangentes especiais para a primeira infância mais vulnerável demonstram o papel norteador do risco. Sob os seus auspícios, tanto a estrutura social é implicada na planificação das responsabilidades dos pais quanto as existências das crianças são normalizadas. Isto se justifica através da preocupação com o futuro infantil. Ao delinear as responsabilidades parentais e públicas com a educação da PI, o Comitê determina que na elaboração específica de projetos:

os Estados-Partes devem sempre objetivar prover programas que complementem o papel dos pais e que sejam desenvolvidos, tanto quanto possível, em parceria com pais, inclusive por meio de cooperação ativa entre pais, profissionais e outros no desenvolvimento da personalidade, talentos e das habilidades mental e física da criança, para o alcance do seu potencial total (CRCUN, UNICEF, BVLF, 2006, p. 47).

Com relação aos tratados de direitos, as materializações da fantasmagoria do risco, acima de tudo, tornam possível a transfiguração de seus princípios em valores universais da humanidade, o que abre espaço para imposições morais de seu cumprimento *stricto sensu*. O Comentário Geral nº 7, por exemplo, foi construído para que se implementassem os direitos da criança na primeira infância. Um dos objetivos da sua organização demonstra o caminho pelo qual se tornou uma obrigação a sua colocação em prática: “para enfatizar a vulnerabilidade das crianças à pobreza, discriminação, desagregação familiar e outras adversidades diversas que violem seus direitos e enfraquecem o seu bem-estar” (CRCUN, UNICEF, BVLF, 2006, p. 36).

2.4 Da universalização à especificação dos direitos da primeira infância

No panorama guiado por preceitos de (in)segurança, que constitui o cenário fantasmagórico do risco, as capilarizações discursivas dos tratados de direitos puderam alcançar a primeira infância. Além das demandas de desenvolvimento, a vulnerabilidade e os perigos para a *segurança individual* deram contorno tanto à produção de enunciados quanto ao empenho de difusão dos princípios.

Contudo, a PI não aparece no campo de interesses de forma aleatória. Segundo Bobbio (2004), a teorização e o exercício dos direitos a partir do período das Grandes Guerras seguiram no sentido tanto da universalização quanto da multiplicação. Sobre o processo de multiplicação, o autor (BOBBIO, 2004) afirma que, dentre outras razões, aconteceu porque o homem passou a ser visto na peculiaridade de suas maneiras de ser, na medida em que os novos contextos históricos demandavam e a inovação dos aparatos técnico-científicos oportunizava visibilidades particulares.

Neste processo, houve a passagem dos direitos de liberdade para os políticos e, principalmente, para os sociais – diretamente dependentes da intervenção do Estado e diante dos quais os indivíduos somente são iguais de forma genérica, mas não especificamente (BOBBIO, 2004). Isso suscita duas questões para as democracias liberais, que merecem referência especial: as que tratam da multiplicação dos sujeitos de direito; e as que apresentam as exigências advindas dos direitos sociais de intervenções ativas do

Estado, demandando uma proliferação de seus poderes. Eis o cenário da invenção da primeira infância.

No contexto da década de 1990, houve o início dos esforços principalmente dos Organismos Internacionais, e de seus centros de pesquisa, para promover a efetivação da Convenção dos Direitos da Criança e de outros tratados no cenário mundial. Tais esforços redundaram na utilização dos últimos como ferramentas de direito internacional, assim como prescritores de estratégias de *governo*, com vistas ao denominado desenvolvimento humano.

A CDC foi o tratado internacional mais ratificado da história e entrou em vigor com a exigência legal de cumprimento dos direitos estabelecidos pelos Estados signatários (UN, 1990). Para que sua efetivação fosse garantida, algumas medidas foram tomadas. Inicialmente, foi determinado o estabelecimento do Comitê de Direitos da Criança (CRCUN), responsável por examinar o progresso obtido pelos Estados Partes na realização das obrigações determinadas pelo documento (UN, 1990, Artigo 43). Em seguida, constituiu-se o imperativo de submissão ao Comitê, pelos signatários, de relatórios sobre as medidas adotadas para a concretização dos direitos – o primeiro em dois anos após a entrada em vigor do compromisso e os posteriores a cada 5 anos (UN, 1990, Artigo 44). Além disto, houve a autorização para que o UNICEF, outros Organismos ligados à ONU e agências especializadas pudessem ser representados nas reuniões de avaliações, com a finalidade de promover a efetiva instituição da Convenção e para encorajar a cooperação internacional no campo coberto por ela (UN, 1990, Artigo 45).

No cumprimento dessas determinações, durante o início do século XXI, não apenas a ONU, mas especialmente o UNICEF, protagonizou o empenho para agenciar toda uma forma de interpretação da CDC. Para tal, Pilotti (2001) afirma que alguns fatores aumentaram a receptividade do Organismo para a aceitação dos postulados da Convenção em construção na década de 1980.

Em primeiro lugar, o UNICEF adotou uma problemática diferente da sobrevivência nos primeiros anos de vida, tema que embasou seu trabalho principalmente nos primeiros anos de 1980, até 1986. A partir daí, questões ligadas às crianças trabalhadoras, vítimas de abusos, em conflitos armados e em situação de desastres ditos naturais ganharam sua atenção, demandando a formulação da categoria das “crianças em circunstâncias especialmente difíceis” (UN, 1990).

Em segundo lugar, Pilotti (2001) relata que a instituição começou, durante esses mesmos anos, a tentar estimar, através de análises macroeconômicas, o impacto de políticas

sobre populações e sobre as vidas das crianças. O Fundo tinha como objetivo influenciar a construção dessas políticas, os gastos sociais e as economias nacionais. Como resultado desse processo, no texto final da CDC, o UNICEF é o único Organismo ligado à ONU mencionado nominalmente como fomentador do documento e partícipe do trabalho consultivo do Comité dos Direitos da Criança.

O CRCUN é formado por especialistas ditos “independentes”, eleitos pelos Estados Partes. Tais autoridades geralmente representam uma multiplicidade de *experiências* profissionais em diversas áreas. Eles se reúnem atualmente em três sessões anuais, de quatro semanas de duração cada. A Comissão é responsável por determinar se as crianças usufruem plenamente dos direitos reconhecidos pela CDC. Assim, revisa regularmente os progressos alcançados pelos países na realização dos compromissos que assumiram ao ratificá-la. Examina, ainda, informações relevantes disponíveis através de agências das Nações Unidas, e de outras fontes. Para tal, se utiliza de um tipo de sistema de monitoramento baseado em relatórios periódicos transmitidos por tais países, por intermédio do secretário-geral das Nações Unidas. São verificadas a legislação do bem-estar da criança e outras medidas significativas que adotaram para tornar efetivos os direitos prescritos na Convenção (CRCUN; UNCEF; BVLF, 2006).

A partir dos relatórios emitidos pelos Estados Partes, o Comitê adota observações sobre medidas que os governos necessitam implementar. As ressalvas devem ser amplamente divulgadas dentro de cada país, de modo a servir de base para um debate nacional sobre formas de melhorar a aplicação das disposições do Tratado (CRCUN; UNCEF; BVLF, 2006).

De acordo com o CRCUN, com o UNICEF e com a Fundação Bernard van Leer¹² (2006), os artigos da CDC eram detalhados em sua determinação dos direitos, mas muito pouco em matéria de promoção e proteção dos mesmos, dentro das circunstâncias específicas de diferentes sociedades, *comunidades* e sistemas jurídicos. Em decorrência disto, o trabalho realizado pelo Comitê promoveu uma gradual distinção dos direitos da criança, redundando, em 2005, no Comentário Geral nº 7 – declaração formal, na qual o conteúdo específico da Convenção sobre a primeira infância foi delimitado (CRCUN, 2005).

O documento foi justificado pela constatação de que as informações sobre a implantação da CDC com respeito às crianças antes da idade de escolaridade regular eram

¹² A Fundação Bernard van Leer é de origem holandesa. Ela institui e compartilha conhecimento sobre o desenvolvimento da primeira infância.

frequentemente limitadas e circunscritas por poucos aspectos. Tais dados se resumiam em algumas questões relacionadas com a saúde, como a mortalidade infantil, a imunização e a desnutrição; ou determinados números sobre a educação, substancialmente associados com a creche e a pré-escola (CRCUN, 2005).

O processo de discussão desse e de outros Comentários Gerais sempre prevê um Dia de Debate Geral. Nele, se objetiva aumentar a conscientização sobre o tema à luz da Convenção em questão, assim como adotar recomendações baseadas nos resultados do evento. Conforme protocolo da ONU, com o intuito de incentivar a transparência e a participação de especialistas, de outros indivíduos e de grupos com interesse no trabalho da Comissão, essas ocasiões são tanto públicas quanto divulgadas com antecedência. O tema do Dia de Debate Geral realizado em 17 de setembro de 2004 foi a “implementação dos direitos da criança na primeira infância”. Diversos trabalhos advindos de uma ampla variedade de organizações e indivíduos foram submetidos à apreciação (CRCUN; UNCEF; BVLF, 2006).

Distinguiram-se as participações do UNICEF e da Fundação Bernard van Leer – que inclusive documentaram em monografia, junto com o próprio Comité de Direitos da Criança, o processo de constituição do Comentário Geral. Outras organizações com presença relevante foram: a Arquidiocese de Buenos Aires, o Comitê para Consulta Amigos do Mundo, o Human Rights Watch, a SOS Kinderdorf International, a SRG Sociedade do Bem-Estar¹³ e o Grupo sobre a Primeira Infância da cidade de Genebra (CRCUN; UNCEF; BVLF, 2006).

O Presidente da Comissão na época era o holandês Jacob Egbert Doek, ligado à Free University of Amsterdam e ao United Nations Capital Development Fund (UNCDF). Sobre as contribuições individuais, destacou-se a do inglês Martin Woodhead, como assessor especial durante a preparação do CG7. O professor Woodhead era vinculado às seguintes entidades: Centre of Childhood, Development and Learn Of The Open University UK; Oxford University; Bernard van Leer Foundation; Young Lives Foundation¹⁴ e ao UNICEF inglês. Outro indivíduo distinto foi o alemão Lothar Krappmann, líder do trabalho

¹³ O Comitê para Consulta Amigos do Mundo é uma fundação religiosa Quaker; o Human Rights Watch é uma instituição concebida inicialmente para apoiar os cidadãos do bloco soviético no cumprimento dos Acordos de Helsinque; a SOS Kinderdorf International é uma entidade que fornece cuidados baseados na família para crianças que são incapazes de viver com seus pais e a SRG Sociedade do Bem-Estar é uma organização que trabalha principalmente entre as comunidades de Bangladesh para apoiar os direitos dos povos indígenas e das minorias.

¹⁴ A Young Lives Foundation é uma instituição de caridade inglesa dedicada a fornecer serviços de qualidade com resultados efetivos para crianças vulneráveis.

do Comitê, coligado à Universidade Livre de Berlin e ao Max Planck Institute for Human Development¹⁵ (CRCUN; UNCEF; BVLF, 2006).

Duas pessoas se sobressaíram tanto pela contribuição com o Comitê na constituição do CG7 quanto pela preparação textual da monografia que o descreve: os americanos Patrice Engle e Robert Zimmermann.

Patrice Engle era psicóloga, membro do grupo editorial do UNICEF de Nova York, professora da Cal Poly University, líder de uma série de artigos sobre o desenvolvimento na primeira infância publicados pelo jornal inglês *The Lancet* em 2007, consultora da Organização Mundial da Saúde, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Fundação Bernard van Leer. Robert Zimmermann foi responsável pelo texto final da monografia. Ele era consultor do Banco Mundial, da Fundação Bernard van Leer, da Innocenti Research Centre do UNICEF, do European University Institute, da UN University, do World Institute for Development Economics Research (Helsinki) e da Université de Genève (CRCUN; UNCEF; BVLF, 2006).

Ao analisar a proclamada independência, pode-se observar que os especialistas e organizações que compuseram o Comitê sobre os Direitos da Criança, na época, formavam uma *rede de poderes* em torno de seu objeto de interesses, rede essa constituída pelas intercessões de distintas dimensões: social, jurídica, política e do saber.

Chamam à atenção as orientações para o estabelecimento de políticas nacionais oriundas do trabalho do CRCUN. Esse fato é explicitado no trecho da CG7 (CRCUN, 2005), no qual que o Comitê encoraja os Estados Partes a construírem uma agenda positiva para efetivação dos direitos da primeira infância.

Para o exercício de seus direitos, as crianças têm necessidades particulares de nutrição física, cuidado emocional e orientação sensível, assim como de tempo e espaço para brincadeiras, exploração e aprendizagem. Essas condições podem ser melhor planejadas dentro de um enquadramento legal, político e de programas para a primeira infância, incluindo um plano para a implementação e monitoramento independente, por exemplo, através da nomeação de comissões de direitos das crianças, e por meio de avaliações de impacto das leis e políticas sobre as crianças (CRCUN, 2005, p. 36).

A predominância europeia no processo de organização do Comentário Geral é igualmente notável. Rodrigues (2012) diz que, a partir do ano de 2003, os documentos da União Europeia passaram a perfazer uma nova composição discursiva do conceito de

¹⁵ O Max Planck Institute for Human Development é uma organização situada em Berlim e dedicada ao estudo interdisciplinar do desenvolvimento humano e da educação

segurança. Isso aconteceu como reação às dificuldades geradas por fluxos transterritoriais duplamente provenientes: em primeiro lugar, advindos dos agentes de conflitos, como o terrorismo e o narcotráfico; em segundo lugar, sucedidos dos que obstaculizam a gestão interna dos Estados Membros, como a imigração ilegal.

O autor ressalta que os distúrbios armados e as alterações do meio ambiente em algumas regiões – como a África, o Oriente Médio e o Cáucaso – além de causarem aumento de fluxos migratórios indesejados para a Europa, ocasionam questões de fornecimento de matéria prima para seu conjunto econômico e político. Ele aponta, igualmente, que as dificuldades foram enfrentadas através de três mecanismos: ajuda humanitária para populações vulneráveis; monitoramento e interceptação de imigrantes ilegais em fronteiras dos países da União; programas *preventivos* voltados para os europeus e para as regiões tidas como complicadas (RODRIGUES, 2012)

Os dispositivos discursivos dos sistemas de direitos internacionais constituídos desde então apresentam como pano de fundo as seguintes interseções: o gerenciamento europeu de conflitos e desastres ambientais; as inquietações advindas da *segurança* humana; a questão do desenvolvimento (RODRIGUES, 2012). Como consequência, o enunciado que proclama a conservação das populações produtivas, nas suas regiões de origem e em suas *comunidades* se fortaleceu.

Pode-se perceber, como exemplo de tal processo, que, durante as discussões do CG7, o UNICEF e o CRCUN, defendendo uma abordagem integral e específica do desenvolvimento para a primeira infância, o definem como: “centrado na criança, focado na família, baseado na *comunidade*, amparado pela sociedade e defendido globalmente” (CRCUN; UNICEF; BVLF, 2006, p. 13, grifo nosso). Do mesmo modo, no documento final do Comentário, a tentativa de circunscrição das pessoas na *comunidade* se concretiza na definição de família, diferente da apresentada pela CDC¹⁶: “variedade de arranjos que pode prover o cuidado, alento e desenvolvimento das crianças jovens, incluindo a família nuclear, a família estendida, outros arranjos tradicionais e modernos *baseados na comunidade*” (CRCUN, 2005, p. 7, grifo nosso).

Foi através da inquietação com a sua própria *segurança*, ameaçada pelo volume de pessoas que perpassam suas fronteiras e pela possibilidade da escassez de recursos, que a

¹⁶ A definição de família apresentada no preâmbulo da Convenção dos Direitos da Criança diz que ela é: “o grupo fundamental da sociedade e o ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros e, particularmente, crianças” (UN, 1990). Além disto, a CDC proclama que a família deve ser protegida e assistida para que possa assumir totalmente suas responsabilidades dentro da *comunidade* (UN, 1990).

Europa passou a intervir nos processos de constituição, especificação e operacionalização dos direitos.

Neste cenário, duas diligências presentes em documentos anteriores à época voltaram a se destacar: em primeiro lugar, a ideia da *comunidade* de origem como *locus* privilegiado para a proteção e constituição de singularidades infantis produtivas; em segundo lugar, a enunciação da imagem da primeira infância como paradigma de uma etapa crucial para intervenções.

No que se refere à *comunidade*, para Bauman (2004), a oscilação entre o fazer parte e o desejo de afastamento do Outro se consubstancia em projetos de convivência humana.

Quando se trata de projetar as formas do convívio humano, o refugio são seres humanos. Alguns não se ajustam à forma projetada nem podem ser ajustados a ela, ou sua pureza é adulterada, e sua transparência, turva: os monstros e mutantes de Kafka, como o indefinível Odradek ou o cruzamento de gato com ovelha – singularidades, vilões, híbridos que desmascaram categorias supostamente inclusivas/exclusivas. Nódoas numa paisagem sob outros aspectos elegante e serena. Seres inválidos, cuja ausência ou obliteração só poderia beneficiar a forma projetada, tornando-a mais uniforme, mais harmoniosa, mais segura e ao mesmo tempo mais em paz consigo mesma (BAUMAN, 2004, p. 42).

O autor argumenta que o “outro nome para designar as novas e aperfeiçoadas formas de convívio humano é a construção da ordem” (BAUMAN, 2004, p. 42). Para ele, “o espaço ordenado é governado pela norma, que é uma norma exatamente à medida que proíbe e exclui” (BAUMAN, 2004). Bauman conclui sua argumentação falando sobre os poderes dos Estados-nações.

Os Estados-nações atuais podem não mais governar o esboço do plano, nem exercer o direito de propriedade de *utere et abutere* (usar e abusar) dos sítios de construção da ordem, mas ainda afirmam sua prerrogativa essencial de soberania básica: o direito de excluir (BAUMAN, 2004, p. 46).

Neste contexto, a ideia de *comunidade* veiculada pelos tratados de direitos internacionais dissimula o projeto de convivência humana que se realiza através da incitação ao desejo de fazer parte e, ao mesmo tempo, ter a pretensa chance do desenvolvimento. Porém, sua concretização acontece por meio do afastamento de populações indesejáveis.

Como anteriormente mencionado, a segunda diligência sustenta que a imagem da primeira infância foi enunciada como paradigma de uma etapa crucial para intervenções que pleiteiam o desenvolvimento. Percebe-se, assim, que o emprego deste arquétipo tanto

promove a regulamentação do combate das condições geradoras de vulnerabilidade social, em especial a pobreza, quanto tem a finalidade de redundar em medidas que mantenham padrões de qualidade de vida. Desta forma o conceito de PI se transforma em premissa moral que facilita a manutenção do fluxo do capital e do progresso humano.

O trecho das recomendações do Comitê de Direitos da Criança na etapa de construção da CG7 ilustra a importância assumida pela promoção do desenvolvimento das crianças desde a primeira infância (CRCUN; UNICEF; BVLF, 2006).

O Comitê observa com preocupação que, mesmo as condições mais básicas de vida não são garantidas para milhões de crianças, apesar do reconhecimento generalizado das consequências adversas da privação. Crescer na pobreza relativa prejudica o bem-estar das crianças, sua inclusão social, autoestima e reduz as oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento. Crescer em condições de pobreza absoluta tem consequências ainda mais graves, que ameaçam a sobrevivência das crianças e sua saúde, bem como mina a qualidade básica de vida. Os Estados Partes são convocados a implementar estratégias sistemáticas para reduzir a pobreza *na primeira infância*, bem como combater os seus efeitos negativos sobre o bem-estar das crianças (CRCUN; UNICEF; BVLF, 2006, p. 46, grifo nosso).

No que se refere à contemporaneidade, pelo menos três questões demandam dessa influência discursiva europeia: em que contextos tais diligências foram utilizadas anteriormente? O Brasil se referencia nos conceitos de risco e vulnerabilidade como princípios para a construção das políticas e ações com a primeira infância? O paradigma da PI sustenta práticas de *governo* das pessoas e das populações?

2.5 O Brasil, o UNICEF e a constituição da imagem da primeira infância vulnerável

Embora a implementação dos parâmetros ditados pela CDC seja obrigatória para todos os Estados ratificadores, o documento CRC/C/3/Add.65 (CRCUN, 2003) foi o primeiro e um dos poucos relatórios apresentados pelo Brasil ao Comitê de Direitos da Criança. Ele cobria um período de tempo de 1991 até 2002 e, inicialmente, ressaltava as dificuldades de cumprimento das exigências demandadas pela Convenção.

O Comitê nacional responsável pela construção do relatório era composto de Ministros: Relações Exteriores, Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Justiça, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esportes e Turismo; e de representantes dos

seguintes órgãos: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério Público do Trabalho, Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Tribunal de Justiça e Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CRCUN, 2003).

Alguns contrassensos chamavam a atenção no seu conteúdo. Em primeiro lugar, embora houvesse a presença dos órgãos responsáveis pelo suporte técnico e institucional para formulação das políticas públicas e pelas estatísticas populacionais nacionais no Comitê brasileiro (Ipea e IBGE), o documento alegava não incluir informações gerais sobre a população, a estrutura política do país ou sobre os padrões normativos para os direitos humanos (CRCUN, 2003).

A segunda incoerência derivava da ausência de evidências formais sobre a população que justificassem certas especificações. Mesmo sem as informações estatísticas para ilustrá-lo, o relatório particularizava a preocupação com a instituição dos direitos entre os classificados como mais vulneráveis e assinalava que, apesar dos progressos obtidos, o percentual nacional de crianças e adolescentes que viviam na pobreza ainda era significativo na época.

A terceira incongruência foi a colocação em cena, mesmo sem dados que concretizassem a constituição de grupos específicos, dos problemas relacionados com um grau maior de penúria. Entre as circunstâncias que mais preocupavam estavam: famílias monoparentais e chefiadas por mulheres; número aumentado de crianças nessas mesmas famílias, que viviam em condições de saneamento e alimentação mais precárias; características hostis dos ambientes familiares, expondo algumas crianças ou adolescentes ao ambiente das ruas e a novos tipos de violência e risco.

O texto também ressaltava as situações de vulnerabilidades de alguns grupos de crianças, como: as trabalhadoras; as submetidas a abusos e violências; as oriundas de grupos étnicos, tais como indígenas e afrodescendentes; as vítimas de agravos à saúde. A resposta para combater a situação foi pontuada em dois níveis: o governamental, com políticas de transferência de renda instituídas nos anos de 1990 e o da sociedade civil, com inovações nas propostas de soluções, em parceria intermitente com o governo (CRCUN, 2003).

O paradigma da cooptação da pobreza em ciclos autoperpetuados de vulnerabilidade norteou o trabalho internacional realizado pelo UNICEF durante os anos de 1980¹⁷. Este trabalho se baseou no estabelecimento da relação de causa e efeito entre os ciclos e os problemas de desenvolvimento. A partir da ligação, duas soluções principais foram propostas pela instituição: a participação social e a elaboração de soluções objetivantes.

No contexto histórico da *nova ordem mundial*, a preocupação inicial do Organismo era o crescimento populacional global vinculado à pobreza. Assim, conclamou uma “revolução” pela saúde e bem-estar das crianças, ou uma série principal de quatro ações de baixo custo que tinham como finalidade diminuir a mortalidade infantil e aumentar o progresso dos países (UNICEF, 1984). O projeto era composto pelas seguintes intervenções: avaliação do crescimento através de curvas, reposição com hidratação oral para casos de diarreia, estímulo à amamentação no seio materno e programas de imunização básica.

Através da instituição das medidas, o UNICEF pretendia, sobretudo, desacelerar o crescimento populacional do planeta; uma vez que, segundo ela, a diminuição da mortalidade infantil influía diretamente na velocidade de crescimento dos povos, sobretudo os mais pobres. Dentre outros mecanismos, a instituição apontava a maior valorização familiar individual da criança como origem da queda no número de nascimentos (UNICEF, 1984).

A melhoria do bem-estar da criança era, então, a alavanca para que se alcançasse o desenvolvimento tanto individual quanto da nação. O embasamento para as propostas advinha de estudos como o de Narangwal (1983 apud UNICEF, 1984). A pesquisa foi realizada na Índia, nos anos de 1970, e publicada pelo Banco Mundial. Ela relacionava claramente o ciclo da infecção/desnutrição com o ciclo da transmissão da pobreza – ambos declarados autoperpetuados. A conclusão da investigação ilustra bem a inter-relação proclamada e seus efeitos para o capital humano:

é sabido agora que as infecções comuns precipitam a desnutrição, que, por sua vez, diminui a resistência. Isto facilita futuras infecções que, novamente, levam ao aumento do déficit nutricional. Se tal sequência acontece rapidamente, a criança morre – embora nem a desnutrição, nem as infecções por si só teriam causado a morte. Quando a sequência acontece mais lentamente, a combinação é a maior causa do déficit crônico de crescimento, tanto físico e talvez mental, em mais de 200 milhões de crianças carentes no mundo... Déficits nutricionais e associada falta de estimulação na primeira infância interferem tanto com o crescimento físico quanto mental. Como consequência, a redução de potencial na

¹⁷ Os relatórios publicados pelo UNICEF durante a gestão de James P. Grant, nos anos de 1980, foram chamados: “The State of the World’s Children”.

produtividade e desempenho físico na idade adulta representa a maior limitação dos recursos humanos (NARANGWAL, 1983 apud UNICEF, 1984, p. 23).

Sobre a importância do Capital Humano para o desenvolvimento, Motta (2008, p. 3) descreve que a teoria específica foi incorporada:

na teoria econômica moderna por Jacob Mincer e popularizada por Schultz e Becker nas décadas de 1950 e 1960. A ideia fundamental da teoria é que o trabalho, mais do que um fator de produção, é um tipo de capital: capital humano. Esse capital é tão mais produtivo quanto maior for sua qualidade. Essa qualidade é dada pela intensidade de treinamento científico-tecnológico e gerencial que cada trabalhador adquire ao longo de sua vida. A qualidade do capital humano não apenas melhora o desempenho individual do trabalhador – tornando-o mais produtivo – como é um fator decisivo para gerar riqueza, crescimento econômico do país e de equalização social.

De acordo com a continuidade da argumentação tecida pelo UNICEF, os dois ciclos interconectados e autopropagados eram considerados as maiores causas e os maiores multiplicadores da pobreza e do subdesenvolvimento, junto à injustiça econômica e à iniquidade. Além disto, estavam profundamente ligados à produção da própria iniquidade. Nesse ponto, o texto recorria novamente ao embasamento técnico-científico, ao reproduzir a fala de um diretor da Organização Mundial da Saúde na ocasião (MOTTA, 2008).

a desnutrição é tanto uma das causas da injustiça social quanto um dos fatores que contribuem para sua manutenção. Ela reduz a capacidade de aprendizado na infância e de ganhos na idade adulta. O resultado inevitável é uma espiral descendente na qual pais pobres desnutridos produzem crianças desnutridas que, por sua vez, se tornarão pais pobres e desnutridos (MOTTA, 2008, p. 23).

O risco para o desenvolvimento tanto das crianças quanto socioeconômico dava subsídios morais para que se argumentasse sobre a quebra do ciclo original da pobreza. As ações pontuais e de baixo custo se justificavam na sua propensa efetividade numa época de crise econômica – o que impossibilitava, segundo o Organismo, atuações mais abrangentes e dispendiosas (MOTTA, 2008). Por todos os meios *possíveis*, os pais precisavam ser “empoderados” para combater a sua própria pobreza. Cabia a eles também reduzir a frequência e a gravidade dos contratemplos que ameaçavam o crescimento normal e a saúde de suas crianças, principalmente durante os primeiros anos de vida.

Passados alguns anos de sua determinação e operacionalização, essas e outras proposições de ações pontuais não se reverteram em soluções para o desenvolvimento, muito menos para diminuição da iniquidade, mas, redundaram em aparatos compensatórios, principalmente da fome, da desnutrição crônica e do padecimento.

Rodrigues (2014) assinala que a identificação de um perigo no aumento da população mundial, comum de textos organizações ligadas à ONU na contemporaneidade, é inscrita numa tradição eugenista e xenofóbica. Tal reminiscência remonta às teses malthusianas que anunciavam a impotência da Terra em produzir recursos para a subsistência do homem, frente ao crescimento indefinido da população. Assim, comumente, esses documentos reivindicam, mesmo que indiretamente, a “urgência em controlar a demografia miserável do planeta” (RODRIGUES, 2014, p. 35).

A abordagem da pobreza através da identificação e classificação de grupos mais vulneráveis deu seguimento ao trabalho do UNICEF após 1986. O agravamento das guerras transterritoriais e o grande fluxo redundante de populações em espaços que excediam as fronteiras das nações passaram a ocupar a atenção do Organismo. Desta forma, foi postulada a categoria de “crianças em circunstâncias especialmente difíceis”, nela estavam incluídas as oriundas de conflitos armados e de desastres ligados aos fenômenos naturais; as vítimas de exploração, como trabalhadoras e crianças de rua; assim como as que sofriam abuso e negligência (UNICEF, 1986).

Neste sentido, Rodrigues (2014) chama a atenção que, após a Guerra Fria, a população civil passou a ser o sujeito da *segurança*, assim como as ameaças internas e transnacionais tornaram-se seu objeto. Desta forma, as guerras civis e as violências cometidas pelos Estados contra partes de suas populações foram qualificadas como *ameaças internas*. No entanto, o UNICEF acrescentou mais uma categoria para esse sistema de classificação.

Ao incluir as crianças vítimas de abusos, de rua e trabalhadoras, na sua lista, o Organismo se referiu principalmente às vulnerabilidades constituídas dentro das próprias famílias, em especial as mais pobres (UNICEF, 1986). Isto deu visibilidade à criança tanto como contratempo quanto como dependente social, com diminutas possibilidades de prosperidade futura. Como consequência, ela passou a ser percebida na condição de grande *ameaça* – um risco – no cenário de disputa e gerenciamento de recursos. Sob este prisma, a criança vulnerável não representava uma ameaça nem interna, nem externa, mas se instituía numa fantasmagoria globalizada que deveria sofrer intervenções.

Para Nadesan (2010), no panorama de crise, em especial de recursos, a *biovitalidade* de uma população, concebida principalmente pela imagem de suas crianças, é um risco em potencial para a de outra. Ela ilustra dizendo que:

quando os fluxos migratórios entram nos Estados Unidos, as atitudes nostálgicas sobre a inocência infantil são colocadas de lado enquanto a xenofobia prevalece. Embora os trabalhadores migrantes nos Estados Unidos sejam bem recebidos pelos empregadores, que frequentemente exploram economicamente suas vulnerabilidades, a população infantil é vista como uma ameaça à biovitalidade nacional (NADESAN, 2010, p. 178).

No documento de 1986 do UNICEF, novamente as causas e a perpetuação da pobreza e do subdesenvolvimento foram autoimputadas. Um exemplo foi a argumentação acerca dos desastres naturais (secas e enchentes) apontados como os principais determinantes do crescente número de vítimas.

Comumente afetam um grande número de pessoas, e essas são predominantemente pessoas de baixa renda, sem reservas para lidar com a calamidade. O número de desastres e seus impactos está em crescimento, não porque os eventos geológicos ou climáticos estejam se tornando mais frequentes, mas por causa das ações das pessoas forçadas pela pobreza, iniquidade e rápido crescimento populacional a se engajar na gestão destrutiva de recursos, modificando o meio ambiente. Portanto, a maioria dos problemas ligados aos desastres no terceiro mundo são problemas de desenvolvimento não resolvidos (NADESAN, 2010, p. 3).

O complemento dessa argumentação dizia que “as próprias ações equivocadas do homem, como a proliferação dos conflitos armados e o manejo incorreto dos recursos que resulta na degradação ambiental” (NADESAN, 2010, p. 3) eram importantes agentes de calamidades. Posto assim, os desastres significavam uma ameaça para a vida, saúde ou para o desenvolvimento de milhões de crianças, substancialmente as mais pobres.

Sobretudo, os combates nas fronteiras estabeleciam problemas para a soberania dos Estados e para o controle da população infantil, trazendo dificuldades para a penetração dos Organismos Internacionais. Além disso, os conflitos armados com engendramento da população preocupavam porque se acreditava que afetavam o tecido moral da sociedade, com conseqüente aumento de: crime, alcoolismo, prostituição e enfraquecimento das estruturas sociais. Assim, o UNICEF (1986) propôs o conceito de "crianças como uma zona de paz". Dessa forma, podia aumentar o alcance das medidas recomendadas. Neste caso, a prioridade da proteção à vida das crianças, apoiada na *lógica humanitária*, dava um contorno *biolegítimo* (FASSIN, 2000) a suas ações, fazendo da própria vida, no contexto da sobrevivência, a justificativa prioritária para diversas intervenções, desde que estivessem em conformidade com as leis internacionais.

Rodrigues (2014, p. 38) afirma que, no contexto da *segurança nacional*, consegue a identificação de:

(...) alvos, agentes produtores de problemas que precisam ser contidos, gerenciados, controlados. São eles os refugiados ambientais, os imigrantes ilegais e os Estados de onde provém, considerados “falidos” ou incapazes de governar sua população e seu território, além de despreparados para participar ativamente dos fluxos produtivos e eletrônicos do capitalismo contemporâneo.

Para o autor, os países europeus e os Estados Unidos, por exemplo,

(...) preveem e conclamam por apoio humanitário, missões de paz, solidariedade. Com isso, as áreas problemáticas com suas populações poderiam ser governadas, permitindo novos arranjos geopolíticos e impulsionando muitos negócios entre agências intergovernamentais, ONGs, empresas, governos (RODRIGUES, 2014, p. 38).

Cabe lembrar que o UNICEF foi fundado pela Assembleia Geral da ONU no ano de 1946 e que, desde o primeiro diretor executivo, até o atual, todos são americanos que apresentaram ligações políticas com o governo de seu país, conforme se pode comprovar, através dos dados que compõem no Quadro 3:

Quadro 3 – Ligação dos Diretores do UNICEF com o governo dos Estados Unidos

Diretor Executivo do UNICEF	Período do mandato	Ligação com o governo dos Estados Unidos
Maurice Pate	1947 - 1965	Fundador do UNICEF com Herbert Clark Hoover, presidente do país de 1929 a 1933
Henry Richardson Labouisse	1965- 1979	Principal oficial do Departamento de Estado na implementação do Plano Marshall
James Grant	1980 - 1995	Pertenceu à agência precursora da United States Agency for International Development no governo Kennedy – agência independente, mas submetida à orientação da política externa do Presidente, Secretário de Estado e do Conselho de Segurança Nacional
Carol Bellamy	1995 - 2005	Senadora por Nova York, foi a primeira pessoa a ter sido do Peace Corps (nomeada por Bill Clinton) e diretora do UNICEF
Ann Veneman	2005 - 2010	Secretária da agricultura durante o governo de George Walter Bush
Anthony Lake	2010 - atual	Foi do Departamento de Estado no governo Nixon; diretor de Planejamento da Política no de Jimmy Carter; Conselheiro de Segurança Nacional e Enviado Especial da Casa Branca, nos de Clinton; conselheiro de política externa para a campanha presidencial de Obama

Fonte: UNICEF, 2009.

Diante da fantasmagoria da vulnerabilidade, uma das maiores preocupações do Organismo era ligar a prevenção dos desastres com os objetivos de longo prazo de desenvolvimento, através de intervenções efetivas e eficientes. Para tal era urgente que se restaurasse imediatamente a vida familiar e *comunitária* das crianças desamparadas. Além disto, era imperativo o fortalecimento da capacidade dessas famílias e *comunidades* tanto para resistir aos fenômenos naturais quanto para proteger a vida e o desenvolvimento de seus filhos (UNICEF, 1986).

Assim, era também imperioso que os sistemas de direito pudessem conseguir estabelecer parâmetros que determinassem que famílias fossem responsabilizadas pelos riscos ao crescimento e à saúde de seus filhos. Do mesmo modo, que esses mesmos sistemas fossem capazes de induzir padrões *comunitários* de constituição de populações mais produtivas: caminhos que estabeleciam uma guerra não contra a pobreza, mas contra o pobre.

Na análise das intercessões discursivas entre o trabalho do UNICEF na década de 1980 e o relatório brasileiro para o CRCUN de 2003, pode-se perceber que existe uma tendência em ambos de orientar a operacionalização dos direitos de modo a promover o controle da interligação que perpetua a pobreza, a vulnerabilidade e enfraquece o desenvolvimento. Com essa estratégia, a instituição de dispositivos para “diminuir” a pobreza em si, deixada a cargo dos próprios pobres, pode ser facilmente aceita.

Fica clara, nos documentos do UNICEF daquela década, a vinculação estabelecida entre o desenvolvimento infantil e o progresso das nações. Também é notório que a responsabilidade pelo primeiro é imputada primariamente à família (UNICEF, 1986). Nos anos seguintes, através da CDC (Artigos 5 e 18), tal responsabilidade foi transformada em direito da criança. O princípio do melhor interesse da criança baliza o Artigo 18, que diz o seguinte:

os Estados Partes diligenciam de forma a assegurar o reconhecimento do princípio segundo o qual ambos os pais têm uma responsabilidade comum na educação e no desenvolvimento da criança. A responsabilidade de educar a criança e de assegurar o seu desenvolvimento cabe primariamente aos pais e, sendo caso disso, aos representantes legais. O interesse superior da criança deve constituir a sua preocupação fundamental.

2.6 A ONU e a influência de outros Organismos Internacionais

Não somente o UNICEF, mas também outros Organismos Internacionais ligados à ONU, como a UNESCO, agenciam os princípios discursivos dos tratados de direitos internacionais.

Alguns paradigmas são comuns nos documentos dessas instituições. Assim, por exemplo, em razão de menores custos, sobrevém, como leitura do direito à educação, a recomendação da educação *comunitária* para a primeira infância tanto pela Conferência Mundial de Educação para Todos, que aconteceu na cidade de Jomtien em 1990 (UNESCO, 1990), quanto pelo Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI de 1996 (Relatório Delors) (UNESCO, 1996). Dentro das mesmas circunstâncias aconteceu o Fórum Mundial de Educação, na cidade de Dakar, no ano de 2000, onde as ideias de integralidade e de qualidade no cuidado apareceram objetivamente associadas à educação na primeira infância (UNESCO, 2000)¹⁸.

A própria ONU fomenta princípios e se incumbe diretamente de algumas especificações dos sistemas de direitos. Uma amostra dessa atuação está na constituição da proposta intitulada “Um mundo para as crianças” – “A World Fit for Children” (UN, 2002). O processo que redundou no documento contou com a participação de chefes de estado, representantes de Organismos Internacionais, organizações não-governamentais, especialistas em infâncias e das próprias crianças. O objetivo era reavaliar a instituição dos direitos e os progressos obtidos desde a Primeira Cúpula pela Criança, na qual foi proclamada a CDC.

Algumas conclusões precederam os postulados do documento. Dentre elas, constava que os programas multissetoriais com foco na primeira infância e apoio às famílias, especialmente em condições de alto risco, mereciam apoio especial porque forneciam benefícios duradouros para o crescimento, desenvolvimento e proteção da criança (UN, 2002).

O tratado se comprometia com a promoção da elaboração e implementação de políticas nacionais de desenvolvimento infantil. Para tal, apontava a educação, principalmente na PI, como meio não unicamente de fomentar o desenvolvimento, mas

¹⁸De acordo com Dinechin (2006), na América-latina, a leitura dos direitos da criança através do enunciado da integralidade inicia-se muito antes de sua objetivação em Dakar, aparecendo primeiramente nas declarações do décimo Congresso Pan-americano da Criança, no Panamá, em 1955.

também de favorecer a tolerância, a paz, a democracia; reduzir a pobreza e o trabalho infantil. A conotação que era dada a um mundo melhor para as crianças estava ligada à maior ou menor capacidade individual desenvolvida e à preocupação com seu futuro bem-sucedido. Finalmente, cuidar e educar eram tidos como formas de investimento “extraordinariamente produtivos”, bases de uma “sociedade justa”, “uma economia forte” e um “mundo sem pobreza” (UN, 2002).

Outro exemplo da ação da ONU vem da análise do cumprimento dos Objetivos do Milênio (ODM) nas regiões da América Latina e do Caribe. Os ODMs foram instituídos na Declaração do Milênio, documento adotado na Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 2000. Eles se constituíam numa série de oito compromissos assumidos internacionalmente pelos Estados ratificadores. As metas eram: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir a universalização da educação fundamental; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o vírus da imunodeficiência humana/síndrome de imunodeficiência adquirida (VIH/SIDA), a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (UN, 2010).

No exame das dificuldades enfrentadas na realização da meta da universalização da educação fundamental naquelas regiões, o aumento da qualidade na educação e o incremento do progresso das populações foram vinculados à existência da promoção do desenvolvimento da primeira infância. Desse modo, estabeleceu-se uma linearidade de cooptação do cuidado e da educação da PI, com as estratégias principais de resolução da integração da mulher no mercado de trabalho e com o desdobramento de competências para educação básica para o desenvolvimento socioeconômico (UN, 2010).

Em análise do exposto, entende-se que o processo de constituição de uma infância higienizada e disciplinada, verificado após o século XVII, passou a ter como equivalente contemporâneo uma primeira infância continuamente desenvolvida, cotidianamente capturada por *redes de poder*, colocada em cena ao mesmo tempo como grupo vulnerável e como espaço de oportunidades por diversos dispositivos.

Dentro do panorama guiado por preceitos de (in)segurança e atravessado pelo risco, a preocupação social com a essa etapa da vida e as redundantes ações políticas acabam se apoiando em concepções de proteção e de prevenção impositivas da lógica humanitária da qual decorrem. O sistema de verificação técnico-científico exerce um importante papel nesse cenário, como constituidor de normas reguladoras tanto de *experiências* quanto de políticas

públicas. Do mesmo modo, na medida em que a segurança se torna um problema, a educação aparece como solução possível.

3 TERCEIRO ATO: NAS TRINCHEIRAS DO CENÁRIO BÉLICO

3.1 A constituição da *experiência* médica

O terceiro Ato coloca em cena a formalização das concepções de proteção e de prevenção como a união de paradigmas condutores de uma guerra preemptiva. Este caminho foi sedimentado pela constituição de um sistema de verificação técnico-científico que evidencia alguns saberes como normalizadores de *experiências* e de políticas públicas. Neste contexto, a educação tornou-se via para o desenvolvimento de competências que garantam o futuro individual e do país, desde a primeira infância. Além disto, foi corroborada como dispositivo destinado ao controle dos problemas sociais.

A minha trajetória profissional na condição de médica pediatra é apresentada como primeiro analisador. Ela é empregada para problematizar as relações de *saber-poder* no campo *biopolítico*, principalmente na organização das bases teóricas dos exercícios profissionais e dos referenciais para a política nacional para a primeira infância. Assim, *experiência* e saber são relacionados a partir do elemento que funda o próprio saber – o conceito.

A discussão parte da percepção da notoriedade assumida pelo período inicial da vida das crianças, não somente no cotidiano institucional, mas também nas propostas de políticas públicas que, gradativamente, estão se tornando específicas. Tal singularização, em razão das relações de dependência da PI, oportuniza um espaço de planejamento de diversas medidas de controle extensivas a outros coletivos, o que situa a primeira infância num ponto estratégico do *governo* das pessoas.

A escolha de tal analisador se deve ao fato da prática nas instituições de educação infantil demandar interações entre os diversos domínios que a constituem – influência mútua que não permite o refreamento por rígidas normatizações que, de acordo com o contexto sócio-histórico, são arbitrariamente pleiteadas por alguns campos de estudos científicos. Rosemberg (2002, p. 30) os exemplifica, quando diz:

até os anos de 1970, assessorias para a área de educação infantil ostentavam nomes como Wallon, Piaget, Zazzo; a partir dos anos de 1970 e 1980, assessores provêm mais da área do planejamento e da economia. Nos anos de 1990, uma referência constante nas publicações da Unesco sobre EI (e de outras

multilaterais) é o Consultative Group on Early Childhood Care and Development, ONG (organização não governamental) dirigida por Robert Myers, economista de formação

A opção decorre também da constatação da influência discursiva desses mesmos campos na construção das políticas públicas, o que contribui para a constituição de *redes de saber-poder* em torno do segmento etário. Finalmente, a alternativa está implicada nas *experiências* profissionais e de primeira infância que acontecem no decorrer desses processos.

Um longo caminho foi percorrido para que uma médica pudesse trabalhar, compreender e pesquisar o complexo universo da primeira infância. Desde a formatura, em 1989, a minha prática sempre se relacionou com essas crianças – inicialmente em ambulatórios, através da puericultura, e em emergências; além das unidades de tratamento intensivo neonatal, numa estada de 10 anos. A Permanência na educação infantil acontece desde o ano de 2000.

Ao iniciar o exercício profissional nesse cenário, em razão da visão e ações fundadas dentro da pediatria – na procura da resolução da patologia – deparei-me com os limites terapêuticos e de cura representados pelo cotidiano institucional. Desta forma, as próprias impossibilidades impuseram um confronto particular, principalmente, porque a formação do médico dificulta o alcance de horizontes conceituais que excedem aos domínios da clínica (FOUCAULT, 1980).

No desempenho das funções como supervisora de saúde em instituições de EI, verifiquei a existência de uma lacuna de concepção que não privilegiava outros locais para a constituição profissional. Tornou-se, assim, quase impositiva a procura de subsídios específicos que alicerçassem as ações fora do hospital (FOUCAULT, 1980), em outros universos discursivos. Desta forma, a necessidade de mudança foi o caminho para o mestrado.

Ao longo do percurso de formação acadêmica e constituição da *experiência*, tracei linhas que agiram como fios condutores, elos ou interseções entre os campos da medicina, da saúde física e mental, procurando, desta forma, novamente fazer da clínica um instrumento e, ao mesmo tempo, um método (ANSERMET, 1999).

De acordo com Pelbart (2013), na análise do conceito de *experiência* dentro do pensamento foucaultiano, aquele que escreve modifica-se antes de alterar aquilo de que trata. Ele argumenta que o autor, no início de sua obra, considerava que o sujeito que escrevia era arrancado de si pela própria experimentação, chegando ao limite. Desta forma

a obra não se fundava em puro relato, mas na transformação de si. Posteriormente, ao circunscrever tal produção no contingente sócio-histórico, Foucault (2004) ressaltou que quando escrevemos sempre desejamos transformar tudo o que pensávamos, mas, no final das contas, modificamos a perspectiva, permanecendo o problema o mesmo: as relações entre o sujeito, a verdade e a constituição da existência.

Neste sentido, para além das esperadas certezas, no caminho instituído após o mestrado, novas questões cumpriram sua função de afirmar, negar, reencontrar, criar possibilidades e abalar postulados antes realmente incontestáveis. Mas, o que representa o percurso da construção e aplicação do conhecimento, senão uma maneira de questionar as verdades?

Desde então, uma série de práticas singulares e institucionais¹⁹ são problematizadas, a partir da distinção dos diversos elementos conceituais utilizados no exercício dos profissionais de saúde na educação infantil. Essas noções o tornam específico e não o vinculam somente aos fundamentos epistemológicos gerais da medicina, mas aos da pediatria, da puericultura e da saúde coletiva (SILVA, 2006).

A partir da concepção da especificidade, o intercâmbio de conhecimentos, as responsabilidades profissionais e o compromisso institucional tornaram-se objetos de questionamento que, embora definidos no mestrado, marcaram minha trajetória para o doutorado. Como se constitui o trabalho no compartilhamento dos saberes? De que maneira fazer a abertura para a necessária comunicação demandada pelas particularidades dessas crianças? Como situar a ligação entre o que é produzido cientificamente, o exercício profissional e vice-versa?

O interesse de se proceder à análise do embasamento da prática e das políticas à luz da *experiência* é despertado devido às particularidades do próprio conceito, que remete tanto à transformação e ao descontínuo, na trajetória foucaultiana, quanto ao transitório que caracteriza o viver na contemporaneidade da obra de Walter Benjamin (LIMA; BAPTISTA, 2013). Essas concepções permitem a abertura para outros caminhos de análise, principalmente, para além das regulamentações que decorrem da dicotomização entre teoria e fazer e se restringem à veracidade do conhecimento em si.

¹⁹ Uma das referências teóricas utilizadas nesse texto é a da análise institucional proposta por Lourau (1993, p. 11, grifo do autor), que coloca, em primeiro lugar, que instituição “Não é coisa observável, mas uma dinâmica contraditória construindo-se na (e em) história, ou tempo”. Em segundo lugar, o autor diz que a análise institucional é contraditória, pois seu campo de coerência apoia-se na contradição como categoria, em diversos níveis: da própria coerência e da multirreferencialidade; do instituído e do instituinte; da institucionalização como devir em contraponto com as forças de autodissolução; da autogestão e da heterogestão; assim como, da implicação e da neutralidade (LOURAU, 1993, p. 11).

Os sentidos da expressão *experiência* não se mantiveram estagnados com o tempo, variando de acordo com cada época. No período Medieval, o vocábulo tinha um caráter observacional e modificador das coisas e do Outro. Somente no final dessa fase histórica, a dimensão de aquisição através de tentativa foi notada em seu significado que, atualmente, congrega observação, obtenção e modificação ao conceito de conhecimento. O mesmo ocorreu com o termo *empírico*. Como substantivo, surgiu, no início da Renascença, vinculado à imagem de seita e de “charlatanice”. Mais tarde, no término dessa etapa, na condição de adjetivo, *empírico* aparece com a conotação de tentativa e experimento, ligado à antiga escola de médicos que baseavam sua prática mais na *experiência* que na teoria (OED, 2014)²⁰.

Atualmente, a questão da modificação dicotomizada em construção e aplicação pode facilmente trazer à tona certo antagonismo entre prática e teoria, exemplificado na colocação de Deleuze In: Foucault (2008a):

as relações teoria-prática são muito mais parciais e fragmentárias. Por um lado, uma teoria é sempre local, relativa a um pequeno domínio e pode se aplicar a um outro domínio, mais ou menos afastado. A relação de aplicação nunca é de semelhança. Por outro lado, desde que uma teoria penetre em seu próprio domínio encontra obstáculos que tornam necessário que seja revezada por outro tipo de discurso (é este outro tipo que permite eventualmente passar a um domínio diferente). A prática é um conjunto de revezamentos de uma teoria a outra e a teoria um revezamento de uma prática a outra. Nenhuma teoria pode se desenvolver sem encontrar uma espécie de muro e é preciso a prática para atravessar o muro (DELEUZE apud FOUCAULT, 2008a, p. 69).

A partir das conotações históricas assumidas pela noção de *experiência*, e das premissas de Foucault e Benjamin, que aproximam o conceito cada vez mais do caráter transformador, tanto a prática profissional quanto as concepções conceituais que a embasam podem ser consideradas *experiências* em si, pois ambas modificam a perspectiva da realidade. Portanto, acredito que circunscrever teoria e prática em domínios de oposição seria categorizá-las de forma ilusória – uma quimera epistemológica. De outra forma concebido, a partir do momento em que, por exemplo, a segunda pode ser incorporada à primeira, desde que se sigam minimamente os marcos da produção científica, forma-se uma relação de implicação, que Samaja (2004) aponta, não como antagônica, mas, como via do descobrimento, que vai da empiria à teoria.

²⁰ As referências etimológicas foram obtidas no Online Etymology Dictionary no ano de 2014. Assim, essa será a data utilizada para as citações.

Foi no terreno da prática, na procura incessante tanto de seu embasamento quanto de torná-la ordinária a outras *experiências*, que meus horizontes de interesses foram ampliados. Isto possibilitou que hoje possa não somente recorrer a referenciais estritamente ligados à saúde, mas também tenha condições de estender minha visão à necessária intercessão com diferentes campos, como o da educação, o psicossocial, o político e outros.

Ao desdobrar a preocupação para além dos contornos formais das ações profissionais, evidencio, através da identificação das descontinuidades da história, a importância das tangentes cotidianas que modificam tais contornos. Igualmente, me insiro na tradição dos que questionam a pretensão ao universal do pensamento racional e me coloco, assim, no tempo presente, sem apagar o passado, e posso evitar a exagerada projeção para o futuro nas intervenções dirigidas à criança.

Lima e Baptista (2013) argumentam que Walter Benjamin sublinhou a evocação do passado ao presente, através da diferença que fazia entre *vivência* e *experiência*. Para eles, o autor alegava que, ao conferirmos esforços ativos de fixação à memória, impomos prioritariamente sua sujeição “à tutela do intelecto”. Nesse processo, a memória ganha um caráter transitório, característico da contemporaneidade urbana, estabelecendo o que na obra benjaminiana é denominado *vivência* – “onde toda ligação com o passado está garantida apenas por uma duração (*durée*) no tempo de uma imagem, e não por qualquer relação que transcenda a memória individual” (LIMA; BAPTISTA, 2013, p. 474). Por outro lado, a memória estabelecida de maneira involuntária, através do tempo, é a base da *experiência*.

Assim, a instituição de alguns conhecimentos como referenciais de verificação é problematizada nessa pesquisa, tendo como analisador a *experiência* que não deixa de estar ligada ao passado e dele se prevalece para constituir o presente. O questionamento acontece na perspectiva do “acoplamento dos conhecimentos eruditos e das memórias locais, acoplamento que permite a constituição de um saber histórico das lutas e a utilização desse saber nas táticas atuais” (FOUCAULT, 2005a, p. 13). Dentro desse ponto de vista, a criança não é somente considerada em seu porvir, mas também sob a ótica das necessidades vigentes. Desta forma tenho a oportunidade de levantar questões de atuação que ultrapassam os limites prospectivos dos inevitáveis riscos sanitários, biológicos e de segurança, naturalmente vinculados ao desempenho profissional.

Ao longo dos anos, a *experiência* em instituições que se situam na junção identitária²¹ legal da educação infantil fez “nascer” uma médica cercada por todos os lados de pedagogos, psicólogos, nutricionistas, assistentes sociais, administradores, professores. Isto somente pôde acontecer a partir do estabelecimento de um afastamento das concepções que embasam o campo de conhecimento da medicina tradicional. Este caminho me permitiu estabelecer condições, hoje, de questionar as intercessões possíveis para a construção de um trabalho com efetivas trocas de saberes – cujo núcleo de atenção é o cuidado.

3.2 O cuidado como referencial para a prática na educação infantil

Durante a convivência institucional com famílias, crianças e trabalhadores, foram constatadas intenções diferenciadas que constituem os primórdios históricos da própria educação infantil: a creche que remete aos antigos orfanatos, às “rodas dos enjeitados”²², assim como à inserção da mulher no mercado de trabalho; a pré-escola que alude à criação dos chamados “jardins de infância”, locais de educação de crianças de melhor poder aquisitivo (DIDONET, 2001). O intercâmbio de finalidades na perspectiva da junção identitária institucional promoveu tanto uma visão negativa de cuidado, geralmente associado ao abandono²³ e à culpa, quanto uma ideia de privilégio do acesso às oportunidades que a educação pode proporcionar.

Integram esse cenário: períodos de vida variados, expectativas geradas por essas diferenças, assim como finalidades sociais, familiares, pessoais distintas para a criança, para a creche e para a pré-escola. Tudo isto dificulta a compreensão da complexidade conceitual do cuidado e suas dimensões. No percurso da atuação institucional, então, faz-se

²¹ A educação infantil foi legalmente constituída (LDB, 9394/96) através da ligação de duas singularidades com referências históricas distintas – a creche e a pré-escola. *Identidade* abordada no sentido freudiano de ser “aquilo que faz passar a singularidade de diferentes maneiras de existir por um só mesmo quadro de referência identificável” (GUATTARI; ROLNIK, 1986, p. 68).

²² Segundo Venâncio (1999, p. 15), a roda é originária da Idade Média e consistia num dispositivo giratório, em forma de tonel, que unia o interior do hospital à rua. Diz o autor que, no período Colonial, estas eram as únicas instituições de auxílio a recém-nascidos; pois os colégios dos jesuítas e os recolhimentos de órfãos somente recebiam crianças com mais de 7 anos de idade.

²³ Venâncio (1999, p. 15) ressalta que o que hoje popularmente generalizamos como abandono, no Brasil Colonial – época de utilização das “rodas” – se empregava os termos “enjeitado” ou “exposto”. Embora se saiba a diferença, refere-se aqui ao sentimento de abandono e não ao uso ortodoxo dos termos.

necessário um duplo entendimento para o médico, que, na educação infantil, se ocupa de um cuidado que antecede o diagnóstico e a terapêutica – sem deles se desvincular – e que o ato de cuidar inclui âmbitos que excedem o exercício técnico devidamente embasado.

O primeiro aspecto regularmente enfrentado por essa prática é o apriorismo da doença que a constitui. Para Birman (In: COSER, 2006), em sua atividade clínica, ao pragmatizar a doença e a dor, tal profissional perde ao mesmo tempo o ponto de vista das relações e do sofrimento. Segundo Luz (2003), o médico fica igualmente sem o domínio da perspectiva da própria capacidade de aliviá-lo em seu desempenho.

Essas privações agravam-se pela redução da ação médica às determinações particulares das provas científicas – efeito colateral das imposições de produtividade e efetividade que a organizam na contemporaneidade. Castiel e Póvoa (2002, p. 119) argumentam que tal circunscrição, embora tenha o potencial de diminuir o exercício infundado da medicina, concomitantemente, cerceia o profissional de elementos igualmente essenciais: sua “capacidade clínica intuitiva, empática, para perceber aquilo que não é da ordem do concreto, do objetivamente evidenciável”. Uma das consequências do apagamento da multiplicidade de dimensões relacionadas com o cuidado pela luminosidade do verificável é a manutenção do protagonismo da doença.

Outra dimensão notável – a privação do que Benjamin (1996) denominou “faculdade de intercambiar *experiências*” – cerca a atualidade da construção das bases norteadoras do cuidado médico, tanto em locais designados para o restabelecimento de saúde quanto em outros, cujas demandas não advêm exclusivamente dos desejos de cura.

A via pela qual a *experiência* profissional pôde constituir-se em conhecimento científico estabeleceu a clínica como fazer/saber do médico (FOUCAULT, 1980) e, no encontro entre o demonstrável e o empírico, tinha como costume tratar com distinção a narrativa dos que detinham sua *expertise*. A proeminência das pesquisas básicas, epidemiológicas e tecnológicas modificou a atual condição de valor que o empiricismo advindo do exercício clínico apresenta como produção científica, em especial, ao redundar no imperativo do embasamento em evidências, que surgiu aproximadamente a partir dos anos de 1970²⁴.

Principalmente após os anos de 1980, a medicina baseada em evidências (MBE) vem sendo infundida como matriz disciplinar tanto para a formação médica quando para a

²⁴ De acordo com a The Cochrane Library (2014), a publicação por Archie Cochrane do livro “*Effectiveness and Efficiency: random reflections on health services*”, em 1972, foi um marco de organização da embrionária Medicina Baseada em Evidências.

organização de decisões na prática. A MBE está contida no âmbito das tecnobiociências – domínios que se utilizam do factível e se unificam pelos quadros de referências biocientíficos e tecnológicos – cujos objetivos são a pesquisa, o desenvolvimento de técnicas, assim como produtos direcionados para, ou advindos de seres vivos (CASTIEL, 1999).

Segundo Sackett e colaboradores (2003), a metodologia da MBE pretende integrar a *melhor* evidência clínica, com a habilidade do médico e com os valores do paciente – todos rigidamente delimitados pelos parâmetros de neutralidade da ciência. Contudo, não se pode deixar de notar que a utilização do adjetivo *melhor* para designar evidência clínica deixa transparecer uma hierarquia de valores. Para Castiel (1999, p. 31) é necessário salientar:

a curiosa metamorfose gramatical ocorrida no processo de evolução da epidemiologia clínica para MBE. O adjetivo – ‘clínica’ se transforma em substantivo de maior amplitude – ‘medicina’, e recebe uma locução adjetiva de indiscutível efeito retórico. O ‘baseada’ veicula a sugestiva ideia de solidez, como ‘fundação/fundamento’ que será constituído pelo elemento sensorial humano considerado mais fidedigno (a visão) para testemunhar-se fatos que poderão ser, então, evidenciados como ‘verdades’

Sobre a “escala tipológica da força das evidências” (CASTIEL; PÓVOA, 2002, p. 117) distinta pela MBE, Sackett e colaboradores (2003) classificam as advindas de revisões sistemáticas como as melhores. De maneira oposta, as evidências sucedidas de pesquisas baseadas em narrativas e opiniões de especialistas são consideradas as piores. Vasconcellos-Silva e Castiel (2005, p. 500) argumentam que:

como matriz disciplinar, o fenômeno da MBE se presta como exemplo do grande e falso embate entre a informação técnica e a reflexão crítica. Coloca-se como o oposto da dialética que busca no exercício da discussão e do dissenso a separação entre *doxa* (opinião que nos distanciaria da verdade) e *epistêmê* (conhecimento ou verdade). O fundamentalismo metodológico situa a evidência-*epistêmê* como o argumento total apriorístico, incompatível com opiniões-*doxa*, admitidas como expressões subjetivas enganadoras. Por essa ótica positivista, o conhecimento não nasceria do dissenso, mas de estudos embasados em monolítica correção, que se aglutinariam ao redor de uma nova verdade ampliada, totalizante e imparcial.

Ao transpor a discussão para um cenário no qual o médico trabalha em uma equipe pluridisciplinar e se ocupa de um cuidado múltiplo em suas dimensões, a melhor evidência científica pode não ter força o bastante para superar o que não é objetivamente demonstrável. A impossibilidade de alcance do diverso e do complexo, além da dificuldade de intercâmbio de *experiências*, inibe a operacionalização do trabalho, expondo-o aos excessos normativos de controle, redundando, assim, no aumento dos esforços para a

criação de técnicas que se utilizam de uma *racionalidade instrumental* para dar conta dos limites impostos pelo incomensurável do âmbito do relacional (VASCONCELLOS-SILVA, 2003).

Em um artigo escrito em 1980 para o *American Journal of Sociology*, Stephen Kalberg discute os tipos de racionalidades utilizadas por Max Weber para a análise dos processos de racionalização na história. Os quatro tipos arrolados se conectam com quatro formas de ação social e são identificados como: prático, teórico, substantivo e formal.

De acordo com o texto, Weber definia racionalidade prática como todo meio de vida que encara a atividade cotidiana com relação aos interesses pragmáticos e individuais, admite certas situações e cria recursos para cálculos que visam lidar com as dificuldades que se apresentam. Racionalidade teórica envolve o controle consciente do habitual através da construção de conceitos subjetivos, em detrimento da ação. Todos os processos cognitivos abstratos, em todas as formas ativas, denotam-na. A racionalidade substantiva ordena os atos segundo padrões, não como ações orientadas por propósitos pragmáticos, mas mantendo a relação com um passado, presente ou postulado de valor. Ela existe como uma manifestação da inerente capacidade humana de ação racional valorativa (KALBERG, 1980).

Por sua vez, a racionalidade formal com pretensões universalizantes e ligada às esferas da vida adquire limites específicos somente com a industrialização, mais significativamente nos modos de dominação econômico, legal, científico e burocrático. Esse tipo de racionalização legitima um cálculo protocolar, com referência à tentativa de generalização da aplicação de regras, leis e regulações (KALBERG, 1980)

Kalberg (1980) ressalta na obra weberiana o caráter universal e a especificidade na esfera da vida, tanto das racionalidades quanto dos processos de racionalização redundantes. Para fins desse trabalho, embora haja uma acedência à particularidade no âmbito da vida, considera-se que, por mais universais que sejam as tentativas de imposição das racionalidades, no confronto com o próprio vivido e com as infinitas tangentes que o atravessam, os processos de racionalização enfrentam o singular dos *acontecimentos*, a despeito de desejos opostos.

O autor afirma que os tipos de racionalidade prática, teórica e formal dominam fortemente as substantivas nas sociedades ocidentais modernas. Como consequência dos processos que se instituíram na modernidade, Vasconcellos-Silva (2003) coloca que, no geral, a necessidade dos sujeitos de partilhar pontos de vista de mundo e culturas fica

enfraquecida em face das objetivações e controles impostos pelas racionalidades pragmáticas.

Sobre a *racionalidade instrumental* anteriormente apontada, Andrade, Tolfo e Dellagnelo (2012) explicam que, além de se constituir no formal, é utilizada onde há o domínio de demandas de orientações por regras avaliáveis por meio do intelecto, selecionáveis através de medidas que se adequam ao seu acompanhamento constante. Um exemplo da utilização desse tipo de racionalidade, nas práticas multidisciplinares com a primeira infância, é a crescente imposição do uso de ferramentas que se prevalecem da observação do comportamento das crianças no cotidiano institucional, para a aferição do desenvolvimento infantil, com fins tanto de planejar meios de *aprimorá-lo* quanto de empregar os resultados encontrados para avaliar a qualidade do serviço oferecido e ajustá-lo a regulamentações gerenciais.

3.3 A *evidência* e a *instituição* de processos normativos

Para Vasconcellos-Silva e Castiel (2005), os métodos que empregam o registro do comportamento através da observação das ações exteriores estão inseridos no contexto em que a “ciência do comportamento” surge como dispositivo de planejamento da ordem social para organizar a cultura. Como tal, esses métodos ganharam reforço epistemológico da cibernética, aumentando a extensão de seu campo de influência e formando “várias gerações de intelectuais comprometidos com o aprimoramento e controle evolucionário da espécie humana por intermédio da informação” (VASCONCELLOS-SILVA E CASTIEL, 2005, p. 504).

Benjamin (1996) imputa a decadência da narrativa no intercâmbio de *experiências* ao protagonismo da informação como elemento da comunicação. Para ele:

(...) a informação aspira a uma verificação imediata. Antes de mais nada, ela precisa ser compreensível “em si e para si”. Muitas vezes não é mais exata que os relatos antigos. Porém, enquanto esses relatos recorriam frequentemente ao miraculoso, é indispensável que a informação seja plausível. Nisso ela é incompatível com o espírito da narrativa. Se a arte da narrativa é hoje rara, a difusão da informação é decisivamente responsável por esse declínio (BENJAMIN, 1996, p. 203).

A esse respeito, Vasconcellos-Silva e Castiel (2005) dizem que na sociedade da informação:

(...) a ética dos objetos se manifesta em variados formatos, ora pela fé no consumo de informações pela *Internet* para promoção de saúde, ora pela MBE para determinar a melhor maneira de praticar a Clínica. No bojo de “filosofias da eficiência”, e da “ética dos objetos” a prática da Medicina e a promoção de saúde tornaram-se campo suscetível de previsão e intervenção. Para tanto é necessário ter fé e confiar em dados que possam indicar as melhores direções a seguir. Essa é a síntese do paradigma comportamentalista que permeia a MBE e a sociedade do conhecimento para o controle (VASCONCELLOS-SILVA E CASTIEL, 2005, p. 504).

Em um de seus últimos textos, denominado: “A Vida: a Experiência e a Ciência”, Michel Foucault (2005b) fala da influência de Georges Canguilhem nas tramas e discussões que cercaram a filosofia do saber na França, no século XX. Para ele, Canguilhem desejava “reencontrar, pela elucidação do saber sobre a vida e dos conceitos que articulam esse saber, o que foi feito do *conceito* na vida” (FOUCAULT, 2005b, p. 363). Dentro desse contexto, *conceito* denotava tanto a informação que o vivente extrai de seu meio quanto o modo como ela o estrutura.

Para os autores mencionados, informação apresenta a dimensão do imediato, do autoimputável, do factual, do essencial – do verídico. Como tal, Benjamin (1996) chama a atenção para seu caráter momentâneo e passageiro, em contraste com a conservação de forças da narrativa que, por não se restringir ao verificável, depois de muito tempo, “ainda é capaz de se desenvolver”.

Sob a ótica do cuidado na educação infantil, que demanda interações entre os diversos saberes que o constituem, e do incomensurável existente na dimensão do relacional, a necessidade de se intercambiar *experiências* faz com que se questionem os limites impostos por hierarquizações baseadas em sistemas estritos de constituições de verdades. Da mesma forma, o deslocamento ético da análise para o campo do controle, consolidado na sociedade da informação, coloca em litígio não somente a racionalidade instrumentalizante, mas também o limite desse mesmo controle e dos processos normativos dele redundantes.

De acordo com a análise de Foucault (2005b) da obra de Canguilhem, o contorno histórico-epistemológico pode dar conta de situar os sistemas de verificação em processos normativos constituídos de conceitos ou paradigmas, nos quais cada saber “não passa de um momento”. Ele alega que:

esse ponto de vista é o que faz aparecer, através dos diversos episódios de um saber científico, “um encaminhamento ordenado latente”: o que quer dizer que os processos de seleção e eliminação e de seleção dos enunciados, das teorias, dos objetos se fazem a cada instante em função de uma certa norma; e esta não pode ser identificada a uma estrutura teórica ou a um paradigma atual, porque a própria verdade científica de hoje não passa de um episódio; digamos ainda mais: o resultado provisório (FOUCAULT, 2005b, p. 361, grifo do autor).

As mudanças de conotações que o vocábulo *evidência* apresentou com o tempo demonstram bem tanto a transitoriedade histórica dos saberes e seus conceitos, à qual os autores se referem, quanto a sua capacidade de estabelecer normas. No latim antigo, o termo *evidência* exprime distinção e clareza; ganhou o cunho de base para crença na Idade Média e um senso legal durante o Renascimento (OED, 2014). Sua utilização na contemporaneidade não se restringe às atuações clínicas – como prova, *evidência* confere aos saberes um caráter jurídico e cria oportunidades inclusive para a concepção de vias legais de delimitação de atuações. De acordo com o médico norte-americano Jerry L. Rushton (2001, p. 349).

se não existe nenhuma evidência clara e convincente, o padrão é considerar a prática como sem valor. Cortes hospitalares e negações de pagamento têm sido realizadas com essa abordagem para, impiedosamente, remover atividades sem o impossível, frequentemente inatingível, fardo da prova. Nós somos atualmente ‘culpados até sermos tidos como inocentes’ da prática arcaica e ineficiente da medicina, se não podemos justificar cada minuto de nossa atividade.

Ao mesmo tempo em que sintetiza a lógica do cuidado nos limites da licitude, o emprego atual do conceito *evidência* demarca a imparcialidade do caminho da coleta de informações para a obtenção do factual como dimensão que detém o poder de manter as ações em conformidade com a melhor resolução, dando à instrumentalização proporcionada pelas ciências a condição de normatividade (CASTIEL; PÓVOA, 2002), generalizando-a como referencial. Desta forma, os processos normativos advindos das produções científicas não tentam circunscrever somente a *experiência* profissional, mas também servem como norte para a construção, por exemplo, de políticas públicas. Como tal, são igualmente permeados por motivações que ultrapassam a neutralidade.

Segundo Foucault (2005b), Canguilhem ampliou o campo de estudos das ciências da vida ao demonstrar que não existe proporcionalidade entre a importância dos problemas teóricos de uma ciência e seu grau de formalização. Dentre os pontos essenciais remanejados por seu mestre, Foucault aponta que o protagonismo do vivo nos campos da biologia e da medicina, por exemplo, serviu como referente crítico de reduções a serem

rejeitadas quando seus postulados não deixam transparecer que tais ciências não podem fugir do indicador teórico da originalidade e da posição de valor que caracteriza a própria vida – mais exigência e moral, do que método e teoria.

Desta forma, Foucault (2005b) acrescentou que: uma vez que haja o reconhecimento em si da marca de seu objeto no momento em que desenvolve uma atividade de conhecimento, para quem estuda e trabalha com a vida e com a morte, primariamente não existem fatores de impulsão científicos, mas sim morais e políticos. Sobre a *biopolítica* e as ligações estabelecidas com o saber, o autor alega:

pela primeira vez, sem dúvida, na história, o biológico reflete-se no político; o fato de viver não é mais esse sustentáculo inacessível que só emerge de tempos em tempos, no acaso da morte e sua fatalidade; ele passa, em parte, pelo campo do controle do saber e da intervenção do poder. (...) deveríamos falar de “biopolítica” para designar o que faz com que a vida e seus mecanismos entrem no domínio dos cálculos explícitos, e faz do poder-saber um agente de transformação da vida humana; não é que a vida tenha sido exaustivamente integrada em técnicas que a dominam e gerem; elas lhes escapa continuamente. Fora do mundo ocidental, a fome existe numa escala mais importante do que nunca; e os riscos biológicos sofridos pela espécie são talvez maiores e, em todo caso, mais graves do que antes do nascimento da microbiologia. Mas, o que se poderia chamar de “limiar da modernidade biológica” de uma sociedade se situa no momento em que a espécie entra como algo em jogo em suas próprias estratégias políticas (FOUCAULT, 1976, p. 187).

A afirmação do professor David Berliner, da faculdade de medicina da Universidade do Arizona, acerca das relações entre o ensino, o saber e a sociedade ilustra a implicação²⁵ nos jogos de saber/poder dos que participam da constituição dos sistemas de verificação.

Ninguém que conheço nega o componente artístico de ensinar. Embora atualmente eu pense que tal arte deva ser embasada em pesquisa. Vejo medicina como uma arte, mas reconheço que, sem o estabelecimento de laços estreitos com a ciência, ela não teria sucesso, “status” ou poder na nossa sociedade. O ensino, como o da medicina, é uma arte, que também deve ser francamente otimizada através do desenvolvimento de uma íntima relação com a ciência (BERLINER apud ARAUJO, 2011, p. 81, tradução nossa).

Assim, na perspectiva do controle e das diligências promovidos pelo saber e pelo poder, as interseções formadas entre as produções científicas e o *governo* dos que vivem são orientadas pela norma e incluem os atravessamentos morais e políticos que cercam a pretendida e proclamada neutralidade. Para Foucault (1976), uma das mais importantes

²⁵ No referencial da análise institucional, rever a implicação consiste em examinar os “vínculos (afetivos, profissionais e políticos) com *instituições em análise* naquela intervenção em tal ou qual organização e, de forma ainda mais generalizada, da análise dos vínculos (afetivos, profissionais e políticos) com *todo o sistema institucional*” (RODRIGUES; SOUZA, 1987, p. 33, grifo das autoras).

consequências do desenvolvimento do *biopoder* é a crescente notoriedade assumida pelo desempenho da norma – graças ao sistema jurídico. Ele afirma que o efeito histórico de um *governo* centrado na vida é uma sociedade normalizadora. Norma esta fundada por um conhecimento que advém de:

(...) uma racionalidade que aspira ao universal desenvolvendo-se inteiramente na contingência, que afirma sua unidade e que, no entanto, procede apenas por modificações parciais; que valida a si mesma através de sua própria soberania, mas que não pode ser dissociada, em sua história, das inércias, dos embotamentos ou das coerções que a submetem. (...) uma razão, cuja autonomia de estrutura traz consigo a história dos dogmatismos e dos despotismos – consequentemente, uma razão que só tem efeito de libertação desde que ela consiga libertar-se de si mesma (FOUCAULT, 2005b, p. 357).

3.4 O saber e a construção da política pública

É na qualidade de princípio que, na contemporaneidade, enunciados formalmente estabelecidos, como os da vulnerabilidade, do desenvolvimento e da integralidade, são capazes de nortear tanto o cenário das práticas quanto dos documentos legais nacionais e internacionais sobre a primeira infância. Do mesmo modo, o paradigma da PI tem o poder de colocar em cena necessidades que acabam impondo medidas extensivas a outras pessoas e populações. A política pública específica em discussão atualmente no Brasil elucida tal penetração quando preconiza a utilização das instituições de educação infantil para a *estimulação* de todas as crianças, em especial para o atendimento *integral* das advindas de famílias com alto grau de *desproteção* ou cujos pais trabalhem (BRASIL, 2011, grifo nosso).

A leitura dos documentos referenciais dessa política deixa transparecer a constante tentativa de primazia dos discursos científicos pragmatizantes, para constituir parâmetros que subsidiem o gerenciamento dos que vivem. No âmbito da administração pública, por exemplo, especificamente as construções teóricas baseadas em evidências têm sido utilizadas atualmente como justificativa para escolhas de soluções dirigidas às demandas de objetividade e diminuição de despesas impostas aos que tomam decisões, conforme fica claro no texto a seguir.

O termo “*tertiary*” *review* poderia ser livremente traduzido na expressão revisão de revisões. Refere-se ao aprofundamento e aperfeiçoamento da metodologia das

revisões sistemáticas de literatura científica. A visibilidade dos resultados produzidos por essas revisões transformou-se em um dos fatores de indução do paradigma da *evidence based policy*. Isso reforça o elo entre a pesquisa e a prática. Essas revisões são potentes mecanismos de transformação de informação em conhecimento. Elas reúnem, organizam e avaliam criticamente as informações científicas disponíveis. Além disso, diferentemente do que fazem as revisões narrativas, usam parâmetros objetivos para julgar a relevância científica das evidências disponíveis e quantificam essas informações, sobretudo quando as utilizam o procedimento da metanálise. Metanálise é o método estatístico que integra o resultado de dois ou mais estudos primários. Assim, as revisões sistemáticas, principalmente com metanálise, transformam-se em mananciais de evidências. Tomadores de decisão, principalmente no âmbito dos governos, pressionados pela demanda social de eficácia das ações e de bom uso dos recursos sempre limitados, podem lançar mão dessas evidências para formular e aplicar políticas públicas (quando conseguem vencer as forças políticas e ideológicas que se organizam para neutralizar essa dinâmica e quando conseguem escapar dos circunlóquios pseudofilosóficos) (TORGERSON, C. In: ARAUJO, 2011, p. 106).

A lógica que associa os menores custos à tentativa de controle das condições de existência das pessoas, para a produção de resultados desejados, subjaz às premissas advindas das construções teóricas baseadas em evidências. Esse fato, tanto demonstra a afinidade com os valores econômicos quanto abre caminho para o uso instrumental desses enunciados na constituição das políticas públicas nos países cujas práticas e orientações são permeadas pela alocação liberal.

No Brasil, o campo de possibilidade de uso da evidência normativa como referencial de objetividade é bem demarcado, sobretudo após o processo que redundou na profunda penetração do *ethos* empresarial dentro dessas mesmas políticas, a partir da década de 1990²⁶. Tal modificação estabeleceu o *gerencialismo*²⁷ como caminho da gestão pública nacional. Para Foucault (2008c), na sociedade liberal, empresa não tem seu significado ligado exclusivamente à instituição, mas é uma forma de se comportar no campo econômico.

Um exemplo do cruzamento dos enunciados empresariais com os axiomas científicos na construção das políticas públicas nacionais está na fundamentação do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância, que é justificado pelo

²⁶ Dieter (2012, p. 6) argumenta que o redirecionamento estatal na direção da *ação eficiente* - constituída como norte fundamental da administração pública – é um processo da agenda neoliberal que estabelece “valores da lógica privada do mercado”. No Brasil, a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 insere o princípio da eficiência da administração pública no artigo 37 da Constituição de 1988.

²⁷ Para Newman e Clarke (2012), *gerencialismo* é a tradução no setor público e no Estado de um *ethos* de negócios do setor privado. Esse modo de operar exige um desempenho que responda a um mercado competitivo. Segundo os autores, o gerencialismo estabelece lógicas novas nos processos de decisão que privilegiam a economia e a eficiência, em detrimento de outros valores públicos.

estabelecimento da relação da eficácia das ações com a atenção à primeira infância, sob o norte da argumentação estabelecida pela neurociência (BRASIL, 2011).

A anteposição dos valores econômicos, principalmente nas demandas sociais da administração pública, acontece de maneira especial através da difusão de um arsenal discursivo empresarial. Nesse processo, as evidências exercem um estratégico protagonismo na eleição dos paradigmas que são conduzidos a conclusões prováveis nos procedimentos de gestão.

A inferência discursiva dos princípios contidos nos documentos e tratados internacionais na construção das políticas nacionais para a infância é um exemplo da influência das provas científicas e pode ser sentida na leitura do Plano Nacional de Educação do ano de 2001 (BRASIL, 2001):

a educação é elemento constitutivo da pessoa e, portanto, deve estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal. Além do direito da criança, a Constituição Federal estabelece o direito dos trabalhadores, pais e responsáveis, à educação de seus filhos e dependentes de zero a seis anos. Mas o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no seu atendimento por parte do Poder Público. Ele deriva das *condições limitantes das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente* para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da *impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece* (BRASIL, 2001, grifo nosso).

No documento, a demanda da proteção e, principalmente, do desenvolvimento infantil não somente determinam uma visão integral²⁸ no atendimento da criança, mas também impõem que a formalização da educação seja profissionalmente e institucionalmente mediada.

Através do questionamento sobre modos de valoração e difusão dos saberes, suas interconexões com as práticas e com as políticas, outras faces da constituição dos sistemas de verificação são colocadas em cena – aspectos antes apagados pelo debate unidimensional e linear, restrito ao grau de veracidade do próprio conhecimento.

²⁸ A noção de cuidado integral vem subsidiando alguns documentos da educação na demanda da ampliação da jornada escolar, como sinônimo de tempo de permanência institucional (BRASIL, 2009b). Pinheiro (2006) argumenta que, na saúde, o conceito de integralidade serve como princípio do direito, do mesmo modo como forma de concretizá-lo, além de ser objetivo da produção da cidadania do cuidado. Para Dinechin (2006), a Doutrina da Proteção Integral advém da luta pelos direitos humanos, foi discutida inicialmente no décimo congresso pan-americano da criança em 1955 e, a partir dos anos 1990, embasa o modo como os juristas latino-americanos interpretam a Convenção dos direitos da Criança.

Cabe, então, problematizar o caminho pelo qual a criança e a infância tornaram-se objeto de eleição do *governo* dos vivos, iniciando por discutir a ligação de ambas com a educação infantil.

3.5 A criança, a educação infantil e o *governo* dos vivos

Colocar a prática profissional em análise denota a tentativa de se constituir outras possibilidades para além do que aponta a discussão linear sobre as bases conceituais do exercício profissional do médico na educação infantil. Objetiva-se, assim, agregar aos sentidos a ideia foucaultiana da multiplicidade e do *acontecimento*.

Para Foucault (1999), de acordo com sua aplicação, a linearidade está ligada à ideia de seriação, de progresso, de gênese e de evolução. Como tal, dentro das técnicas disciplinares de sujeição, na qualidade de modo de funcionamento de mecanismos de poder, a apreciação das evoluções ininterruptas substituiu o imperativo dos *acontecimentos* categorizados como solenes por ele.

O cenário múltiplo que constitui o *governo* da primeira infância na contemporaneidade não se resume aos aspectos relacionados com os saberes dela demandados e para ela dirigidos, mas envolve, igualmente, questões multifacetárias advindas de diversos domínios de intervenção e controle. Em razão disto, as *experiências* de infância e profissional foram aqui colocadas em um mesmo campo de atenções. Isto possibilitou a percepção da notoriedade que a primeira infância vem ganhando no contexto urbano contemporâneo, principalmente durante a primeira década do século XXI.

Na análise do trabalho de Foucault, Deleuze (2011, p. 42) ressalta que o autor não parou de estudar a “forma do visível, em contraste com a forma do enunciável”, o modo como uma não para de entrar em contato e insinuar-se na outra. Além disto, destaca o modo como ultrapassou o dualismo de ambas, caminhando “em direção a uma teoria das multiplicidades” (DELEUZE, 2011).

Sob tal ótica, interroga-se: por quais caminhos o paradigma da primeira infância foi inventado e ganhou protagonismo dentro do panorama social atual? Quais os enunciados a ele relacionados? Questiona-se a instituição educação infantil como cenário dessa nitidez e, igualmente, sua produção de concepções, percepções, saberes e *experiências*.

Segundo Didonet (2001), falar de educação infantil é conversar sobre criança. Pondera-se que discuti-la não significa simplesmente circunscrevê-la na perspectiva etimológica do espaço de tempo em que se encontram aqueles que não falam²⁹, mas é procurar saber, em primeiro lugar, a qual criança e a qual situação sócio-histórica se faz referência. Igualmente, não é abordar o período da infância como ideia pré-concebida, mas poder olhá-lo sob a ótica da construção de suas verdades, da constituição de seus modos de existência e de seu *governo*. Finalmente, é poder analisar ambas através do ponto de vista dos processos que norteiam a própria vida.

Por meio da *experiência* pessoal na educação infantil, a produção social, cultural, histórica e política do que é homogeneizado como infância hoje pode ser observada. Também se notam as estratégias que atravessam essa construção. Portanto, têm-se condições de distinguir a infância na centralidade de técnicas oriundas de uma forma de racionalidade, que orienta a *governamentalidade* democrática ocidental nos tempos atuais.

Ao problematizar as relações instituídas entre profissionais, crianças e famílias, na educação infantil, seguindo a leitura de Donzelot (2001), pude perceber que, dentre os dispositivos de controle social do cuidado, desenvolvimento e proteção da criança, a escola desempenha um papel fundamental de *mediação*³⁰ e até de vigilância. Além disto, constatei o poder historicamente exercido pelo médico na prática da puericultura. Este poder contribuiu com a instituição da família nuclear nos moldes em que se conhece. Por conseguinte, vislumbrei, dentre outras coisas, a despotencialização de algumas famílias, no que tange ao conhecimento primário acerca do cuidado com seus filhos, fruto da atuação não somente médica, mas de psicólogos, pedagogos e professores (SILVA, 2006).

No confronto com as discontinuidades que tangenciam a história e transformam os contornos cotidianos, verifiquei que, embora o exercício do cuidado infantil externo tenha derivado inicialmente da necessidade de soluções relacionadas com a inserção da mulher no mercado de trabalho (PASCHOAL; MACHADO, 2009), as demandas por institucionalização se ampliaram, na mesma medida em que o discurso do direito, da proteção e do desenvolvimento passou a embasar as ações institucionais. Assim sendo, modos de cuidar, de ver, enfim, de lidar com a criança e com as infâncias, igualmente se alteraram e se reestruturaram.

²⁹ Etimologicamente, infante é aquele que não é capaz de falar (OED, 2014).

³⁰ Compartilha-se o mesmo conceito de mediador apresentado por Latour (2012): algo que faz os outros fazerem coisas.

Em nosso país, os antigos maternais, creches e jardins de infância modificaram-se, constituindo o que atualmente chamamos educação infantil (BRASIL, 1996) – junção identitária legal de instituições de origens sócio-históricas diferentes que, a partir daí, passaram a apresentar o mesmo quadro normativo, além de instituir novas práticas e serem submetidas a outras exigências. Em relação principalmente às creches, Mannoni (1982) circunscreveu, levando em conta a situação da mulher que trabalha, o problema de nossa época: o da procura de soluções de acolhimento oportuno, que garantam a continuidade dos cuidados e a qualidade dos vínculos das crianças.

Porém, o estabelecimento e a ingerência dos modos de existir da infância não podem ser sintetizados pelos resultados dos exercícios profissionais da EI. Mesmo considerando o olhar mais reducionista, a *experiência* da infância se constitui de forma desigual dentro das faixas etárias, nos diversos extratos sociais e nas diferentes instituições (ORLANDI, 1985).

Por este motivo, a contextualização sócio-histórica que mostra a associação entre desenvolvimento infantil e desenvolvimento da nação norte-americana através da educação, realizada por Nadesan (2010), foi tomada como base de análise. Houve aqui o intuito de ampliar e atualizar o horizonte de discussão, no que diz respeito ao *governo* da primeira infância.

A autora diz que a educação nos Estados Unidos se tornou prioritária para a segurança nacional durante o período da Guerra Fria. Diante do tenso cenário internacional, que impunha a busca por aquisição de tecnologia, a capacidade nacional para educar uma força de trabalho com competências técnicas e científicas passou a ser formalmente ligada à competitividade internacional do país. Através das políticas estabelecidas e do discurso público, os educadores daquela época foram impelidos a aprimorar os padrões da educação. Dentro do espectro da segurança, através da legitimação por cálculo de valor das políticas do “social welfare”, o problema do *aperfeiçoamento* da excelência intelectual foi inicialmente ligado ao combate à pobreza, através do que a autora denominou “educação compensatória” (NADESAN, 2010).

Naquele contexto, através dos subsídios teóricos das tecnobiociências, os anos da pré-escola gradativamente se tornaram um foco de espaço temporal crítico para as intervenções que pretendiam o desenvolvimento das proficiências intelectuais e linguísticas. Nadesan fala que a pré-escola como estratégia de intervenção diferiu em finalidade para as famílias pobres e para as de classe mais abastada. Para as pobres, ela

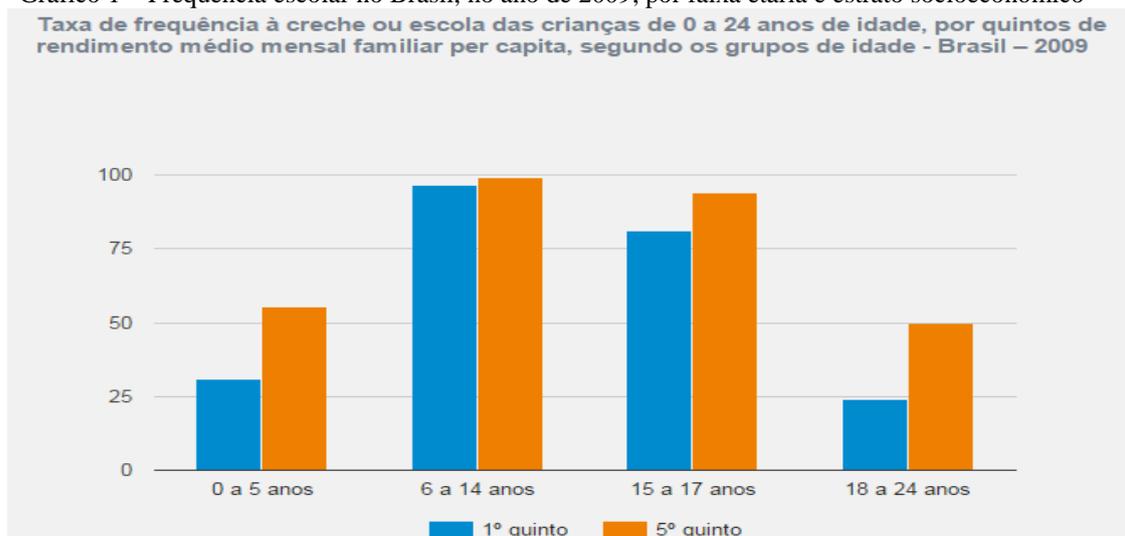
surgiu como forma de remediação social, enquanto foi utilizada pelas outras famílias como meio de otimização das capacidades intelectuais de seus filhos (NADESAN, 2010).

Sob o prisma da segurança nacional, as crianças carentes recebiam uma educação compensatória desde cedo, para garantir que não se tornassem indivíduos socialmente dependentes e, conseqüentemente, propensos à violência. De outra forma, as famílias de classe média investiam em sua prole e se dedicavam à projeção da constituição de um adulto jovem apto a competir com outros, principalmente por carreira. Segundo a autora, tendo o risco tanto como ponto de convergência quanto como divisor de águas, ambas as infâncias eram submetidas às definições e mensurações das autoridades ocidentais, com fins de vislumbrar e controlar as futuras condições sociais (NADESAN, 2010).

Correlacionando o pensamento de Nadesan com a atualidade brasileira, percebe-se que os nortes do *governo* das famílias que concebem e criam filhos apresentam igualmente uma estratificação socioeconômica. Embora na realidade nacional tal divisão seja formalmente embasada na necessidade de proteção sócio-Estatal dos mais vulneráveis, de fato, ela parece se fundar nas projeções futuras de prosperidade. Assim, as formas de diligência têm como referencial primário o potencial de autonomia econômica de cada família e cada indivíduo.

A maior ou menor dependência familiar externa cria uma teia de relações com a sociedade e com o Estado, baseada, em primeiro lugar, numa produção discursiva que resulta no estímulo das famílias com possibilidade superiores de autossustento a investirem, de forma privada, no aperfeiçoamento produtivo de seus filhos. Esse vínculo estabelecido entre família, sociedade e Estado é denominado por Donzelot (2001) como contratual. O resultado dessa forma de ligação aparece no Gráfico 1, no qual, segundo o IBGE (2009), é demonstrado que, nos ciclos educacionais não obrigatórios, como a educação infantil, média e superior, a frequência escolar mais elevada é do estrato mais rico da população.

Gráfico 1 – Frequência escolar no Brasil, no ano de 2009, por faixa etária e estrato socioeconômico



Fonte: IBGE, 2009.

Em segundo lugar, um maior grau de dependência familiar externa determina vigilância e desconfiança por parte da sociedade e do Estado, pois as famílias de menor poder aquisitivo tanto apresentam menores possibilidades de autossustento na atualidade, como probabilidades mais baixas de *aprimoramento* de suas crianças para o futuro, sem a intervenção Estatal. Assim, a relação constituída não é contratual, mas tutelar (DONZELOT, 2001). Essa modalidade de ligação é expressa na seguinte indicação contida na proposta do Programa Único de Atenção à Primeira Infância: de visitas domiciliares para as famílias de alta vulnerabilidade que não cumprem com as atividades programadas para seus filhos e para aquelas cujas crianças não alcancem o desenvolvimento planejado (BRASIL, 2011).

Nesse ponto, não há como deixar de abordar que a família nuclear no Brasil é o lugar político e historicamente instituído na modernidade como fundamental para produção e constituição da subjetividade e, apesar de cada vez mais nos depararmos com novos modelos de disposição, continua sendo a principal encarregada e responsável pela iniciação da criança na ordem social (EBEP, 2009). Ainda assim, em decorrência de questões trabalhistas, urbanas e outras de difícil visibilidade em uma única dimensão, tal introdução social está sendo atribuída cada vez mais à escola – o que parece contribuir para a construção de uma concepção quase invariável da educação infantil como solução para os problemas, principalmente sociais, relacionados com a primeira infância.

Um tema destacável da análise da legislação da educação brasileira é o embasamento no imperativo da proteção do desenvolvimento da criança advindo do discurso médico-científico, conforme o exposto no texto do Plano Nacional de Educação do

ano de 2001 (BRASIL, 2001). Segundo o documento, na medida em que a “ciência da criança” se democratiza, a educação infantil ganha prestígio e interessados em nela investir (BRASIL, 2001.).

A educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança. Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há "janelas de oportunidade" na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

3.6 O cérebro como cerne do processo de *aprimoramento humano*

A noção de “ciência da infância” perpassava o relatório publicado pelo UNICEF no ano de 2001. Naquele ano, a instituição dedicava a discussão do seu trabalho à primeira infância. Diante da manutenção das guerras transterritoriais e das ameaças da crescente epidemia de VIH/SIDA, principalmente na África, novamente a imagem da criança pobre e desamparada por/em suas famílias e *comunidades* de origem representava um espaço de diligência. Assim, os primeiros anos de vida voltavam a ser o mote para as propostas de intervenção da instituição, sob duas alegações principais: uma biológica, a permanência, durante toda a vida, dos resultados dos acontecimentos ocorridos nos três primeiros anos; outra política, a negligência, com esse período crítico, demonstrada pelos países nas políticas, programas e orçamentos (UNICEF, 2001).

Nadesan (2010) diz que o campo científico que instrumentalizava o uso da pré-escola tanto para a remediação da pobreza quanto para a otimização das habilidades intelectuais das crianças de melhores condições socioeconômicas, nos anos de 1960 e 1970, nos Estados Unidos, era da psicologia cognitiva, com as teorias de Jean Piaget sendo as mais utilizadas para justificar certas propostas.

A tese combinava as ditas capacidades inatas de organização mental das crianças com o conhecimento experiencial e dava margem, assim, a ambições de se melhorar as suas competências cognitivas. Tal objetivo sustentava tanto as solicitações de incremento dos investimentos nos ambientes sociais quanto os postulados de impossibilidade de se vencer o desafio da criança desfavorecida sem amplas reformas socioeconômicas. Desta forma, as intervenções educacionais emergiram como a abordagem mais importante para a quebra do “ciclo da pobreza” (NADESAN, 2010).

Nadesan (2010) continua sua argumentação dizendo que, naquela época, se instituiu um novo conceito de criança. Complementa com a alegação de que apenas “individualizando a criança em termos de percepção de risco e oportunidades é que seus defensores poderiam concebivelmente argumentar em favor de intervenções específicas” (NADESAN, 2010, p. 71).

Baseado no princípio da CDC das *capacidades em evolução*, o documento do UNICEF de 2001 defendia o “early childhood development” (ECD), ou desenvolvimento da primeira infância, se referindo a:

uma abordagem abrangente para as políticas e programas destinadas às crianças desde o nascimento até oito anos de idade, seus pais e cuidadores. Sua finalidade é proteger os direitos da criança de desenvolver o seu completo potencial cognitivo, emocional, social e físico. Serviços de base comunitária que atendam às necessidades de bebês e crianças pequenas são vitais para a ECD e devem incluir a atenção à saúde, nutrição, educação, água e saneamento ambiental em casas e comunidades. A abordagem promove e protege os direitos da criança à sobrevivência, crescimento e desenvolvimento (NADESAN, 2010, p. 21).

Pelo menos três diferenças surgiram nesse novo protagonismo da PI em relação ao apontado por Nadesan (2010) como vigente nas décadas de 1960 e 1970. A primeira apareceu na associação da vida ao desenvolvimento, que é permeada pela tentativa de se *garantir* o alcance futuro do que se mostra como potencial no presente, isto é, a constituição da excelência intelectual se tornou uma questão de direito da criança.

A segunda surgiu no deslocamento do foco da ingerência do ECD do Estado para o que o UNICEF (2001) denominou abstratamente de “serviços de base *comunitária*”. Desta forma, embora se saiba que os direitos sociais demandam intervenções estatais ativas, ações produtivas de proteção e desenvolvimento da criança poderão ser cobradas à família e à *comunidade*, mesmo que essas atuações exijam o envolvimento de setores fora de suas possibilidades de gestão – como a saúde, a educação e a assistência social.

Finalmente, embora a idade limite para a abordagem do ECD, determinada pelo próprio Organismo, seja de 8 anos, o relatório do UNICEF se atém ao período que vai de 0 a 3 anos de idade, em razão não somente da negligência política e econômica dos governos com essas crianças, mas também por ser considerado um momento crítico para o desenrolar das suas vidas. A importância atribuída ao recorte etário não mais se sustenta na primazia dos pressupostos da psicologia cognitiva, mas se refere primariamente ao cérebro – circuito, conjunto de células e suas conexões, entidade biológica (UNICEF, 2001).

Nadesan (2010) argumenta que a partir da década de 1970, nos Estados Unidos, a ansiedade em estimular as competências cognitivas dos filhos cada vez mais cedo, para garantir a sua entrada em “boas” universidades, tomou conta, principalmente, do estrato médio da sociedade. A partir daquela época, as mães eram cada vez mais instigadas a procurar conhecimento técnico sobre o desenvolvimento cognitivo infantil e desejavam que as crianças excedessem os padrões normativos e metas. Neste contexto, a psicologia cognitiva, através do postulado da melhoria das capacidades intelectuais, abriu caminho para a pré-escola.

Para a autora, tal ansiedade foi amplamente permeada pelas novas exigências de habilidades tecnológicas, demandadas pela reengenharia da produção e pela globalização da economia. A automação das operações de trabalho exigia novas competências cognitivas adquiridas desde cedo. A cognição passou a ser vista globalmente como um processo “computacional” e associada cada vez mais à inteligência artificial, popularizando as pesquisas sobre o cérebro. Neste sentido, os dispositivos produtores de imagens tornavam factíveis o órgão e seus circuitos de funcionamento, produzindo evidências que sustentavam as tentativas de *aprimoramento* infantil. Assim, “as tecnologias de imagem neurológicas emprestaram autoridade científica para as representações da psicologia do desenvolvimento sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças” e as “autoridades educacionais estavam entre os primeiros a ser cativados pela neurociência cognitiva” (NADESAN, 2010, p. 76).

É o cérebro em sua essência biológica que deve sofrer intervenções, não somente para tentar melhorar o potencial inato do indivíduo dito normal, mas com fins de que os chamados anormais possam, igualmente, ir além do que é previsto para eles no futuro, aumentando o capital humano das nações e diminuindo os recursos despendidos nesses processos. Intenções que visam a constituir e a governar um ser humano *aprimorado*. Desta forma, utilizam-se de dispositivos ou *tecnologias de aperfeiçoamento*.

O médico e filósofo Carl Elliott (2004) relata que na bioética o conceito de *tecnologias de aperfeiçoamento* é usado para designar uma variedade de drogas e procedimentos empregados por médicos não somente para controlar a doença, mas também para melhorar as capacidades ou características humanas – dispositivos que levam à autotransformação e ao autoaprimoramento.

Neste sentido, diversas vias vêm sendo globalmente pesquisadas e operacionalizadas, em favor da garantia da otimização das competências individuais e da prevenção das irregularidades. Na perspectiva da melhoria da existência humana desde cedo, podem ser considerados como tal, desde o estímulo incisivo à amamentação através do seio materno, até normatizações diversas, como as nutricionais e as atividades psicomotoras prescritas para a estimulação de bebês.

Na continuidade de sua argumentação, o autor se refere ao trabalho de Rose, ao afirmar que as finalidades atuais de tais tecnologias não se resumem à gestão das competências, mas se estendem ao *governo da alma* (ELLIOTT, 2004). Sob esse prisma, uma vez que o sistema de direitos é utilizado na contemporaneidade na condição de instrumento constitutivo dos parâmetros que regulam o *governo* da existência das pessoas, não se pode deixar de considerar que tal gestão é possibilitada por algumas *tecnologias de aperfeiçoamento* fundadas nos próprios princípios determinados por esse sistema.

Assim, para tentar assegurar a universalização dos modos de existir infantis através da constituição aprimorada do cérebro, os direitos da criança foram delimitados na CDC (UN, 1990) pelas chamadas *capacidades em evolução*. A importância imputada às aptidões inatas – cognitivas, físicas, sociais, emocionais e morais – foi então vinculada ao alcance de competências intelectuais que devem ser formalmente desenvolvidas. Para Lansdown (2005, p. 11), num documento escrito por demanda do UNICEF Innocenti Research Centre (UIRC), no processo instrumental do desenvolvimento infantil devem advir “aquisições que influenciam a comunicação, tomada de decisão, exercício de julgamento, absorção e avaliação de informação, ação autodirigida, autonomia de decisão, extensão de empatia, consciência e outras decisões”.

No caminho de indução da normalização das *capacidades em evolução* para constituir determinadas formas de existir, o UNICEF enuncia o princípio que determina a autorrealização e denota o *ethos* empresarial que subjaz a seu discurso. Sua argumentação é sustentada pelas evidências científicas e se justifica na lógica dos custos e da eficácia das ações. Desta forma, a instituição demonstra tanto a afinidade com os valores econômicos

quanto abre caminho para seu uso instrumental na constituição não somente das políticas públicas, mas também do sujeito liberal.

Para Nadesan (2010), a partir dos anos 2000, as ações *biopolíticas*, ao se encarregarem principalmente dos desvios percebidos no processo de normalização do corpo e do comportamento da criança, se embasaram numa formulação binária dos discursos prevalentes na pesquisa genética comportamental. Segundo aquela concepção, os genes representavam predicados biológicos fixos e o ambiente era visto somente como estímulos sociais. Tais enunciados sustentavam os discursos políticos e passaram a justificar políticas sociais.

Seguindo o mesmo norte, o UNICEF (2001) novamente colocou em cena a família e a *comunidade* como operacionalizadoras do processo de desenvolvimento infantil, abrindo caminho para as propostas de “serviços de base *comunitária*”. Para tal, ela alegou que: as conexões cerebrais “são milagres do corpo humano, que dependem tanto dos genes quanto dos acontecimentos do início da vida. Muitos tipos de experiências afetam o modo como o cérebro jovem se desenvolve, mas nada é mais importante que o cuidado precoce e o carinho” (UNICEF, 2001, p. 14).

Como objeto de atenção do processo de *aprimoramento* humano, a constituição do cérebro justifica a priorização da faixa etária de 0 a 3 anos de idade – na condição de “janela de oportunidade” – encontrada em algumas propostas de intervenção para a primeira infância, mesmo que o Comitê dos Direitos da Criança, através do Comentário Geral nº 7 (CRCUN, 2005) – com o apoio do próprio UNICEF – alegue desejar incluir todas as jovens crianças:

(...) ao nascimento e ao longo da infância; durante os anos pré-escolares; bem como durante a transição para a escola. Por conseguinte, o Comitê propõe como uma definição de trabalho apropriada de primeira infância o período com idade inferior a oito anos; os Estados Partes devem rever as suas obrigações com as crianças no contexto dessa definição (CRCUN, 2005, p. 36).

3.7 A guerra preemptiva da proteção e da prevenção

O processo que redundou na junção da creche e da pré-escola como EI, e na sua determinação como primeira etapa da Educação Básica no Brasil, também definiu o respeito às etapas do desenvolvimento infantil no planejamento das ações (BRASIL, 1996).

Teoricamente, a finalidade das propostas deve estar ligada diretamente tanto aos referenciais nacionais quanto a projetos político-pedagógicos coerentes com cada realidade social e com cada instituição.

Outro aspecto importante está no fato de que, em nosso país, a frequência das crianças, principalmente à creche, costuma acompanhar o período de trabalho de seus pais. Isto quer dizer que permanecem na instituição em média oito horas por dia, onze meses ao ano, durante os primeiros anos de suas vidas. Essa estada distingue-se por impor às relações institucionais elementos como continuidade e intensidade cotidiana (SILVA, 2006), além de determinar que bebês sejam submetidos à *rotina temporal de trabalho* direcionada aos seus responsáveis. Tais condições implicam em agravos à saúde das crianças, nem sempre considerados nas discussões que delineiam o seu *governo*.

Embora as demandas de cuidado vinculadas diretamente às questões do trabalho chamem mais a atenção, sob a ótica da gestão dos coletivos, em especial das populações de menor poder aquisitivo, o processo de institucionalização através da educação infantil também oportuniza outras ações de gerenciamento que têm a ver com as ligações de dependência da PI. Pode-se perceber, por exemplo, que os equipamentos de EI são preconizados não somente como *tecnologias de aperfeiçoamento* dedicadas a otimizar o desenvolvimento infantil, mas também na condição de dispositivos destinados ao controle dos problemas sociais. O fato é demonstrado nas propostas de aumento do número de vagas de creche e pré-escola previstas em programas estratégicos do governo federal, como o da Ação Brasil Carinhoso lançada em 2012.

Para que os serviços de educação infantil cheguem à população mais pobre, a Ação Brasil Carinhoso dá estímulos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal. O objetivo é incentivar o aumento da quantidade de vagas para crianças de 0 a 48 meses (especialmente as beneficiárias do Bolsa Família) nas creches públicas ou conveniadas com o poder público (BRASIL, 2012).

Da perspectiva das táticas de *governo*, o problema da avaliação da *experiência* da primeira infância submetida ao processo de institucionalização não se restringe, portanto, somente às questões do trabalho, mas também se constitui na tríplice intercessão dos territórios da educação, da saúde, assim como da assistência social. Ao demarcar, por exemplo, o campo ao qual faz parte a educação infantil, a atual LDB (BRASIL, 1996) estabelece igualmente seu papel complementar ao da família, no que tange aos propósitos para essas crianças, principalmente no que se refere à integralidade do desenvolvimento, tanto nos aspectos físico, psicológico, intelectual, como no social.

Finalidades baseadas na estreita relação entre o desenvolvimento infantil e a educação de uma força produtiva provida de competências que a habilite a superar não as fronteiras da subsistência, mas os limites de suas próprias aptidões. Objetivos que, ao priorizarem as ações para as faixas mais vulneráveis da população, impõem um valor moral a sua execução, em nome da proteção individual e da prevenção de efeitos danosos advindos da dependência sócio-Estatal.

As deliberações destinadas à primeira infância trazem para o questionamento as possíveis convergências enunciativas entre os termos proteção e prevenção e as intensidades de sua utilização, principalmente nas condições que envolvem a vulnerabilidade, a sobrevivência e o “bem-comum”.

A preocupação baseia-se primariamente na etimologia dos dois termos. A palavra proteção remete à cobertura, preservação, à ação presente e individual. Prevenção apresenta a ideia de agir em antecipação, de impedimento de eventos ou práticas mais coletivas, sempre em referência ao que virá a ser (OED, 2014). A confluência dos termos, quando levada ao extremo, introduz a perspectiva da preempção aos seus significados e constitui a base de atuação de certas tecnologias *biopolíticas* de prevenção (CASTIEL, 2014). O uso intenso das últimas, principalmente em processos destinados à PI, pode determinar ações que não somente visem à conservação da existência de alguns, mas também objetivem estabelecer dispositivos que garantam devires cada vez mais fecundos.

Castiel (2014) se refere à noção de preempção de acordo com a definição de dois termos: preemptivo e preempção. Ambos trazem elementos para que as ações preventivas e protetivas da primeira infância sejam repensadas. O primeiro vocábulo ganhou relevância na discussão internacional colocada a partir da guerra do Golfo (GRAY, 2007) – invasão do Kuwait por tropas do Iraque, favorecida pelo governo George Bush, que aconteceu entre os anos de 1990 e 1991.

Segundo os advogados da “guerra preemptiva”, o deflagrar do combate se justifica moralmente pela inevitabilidade do ataque do inimigo. Neste caso, o infalível é determinado a partir de estudos estratégicos que apontam altas probabilidades de ação hostil do país oponente (GRAY, 2007). Para Castiel (2014), o domínio das ações em certos campos da saúde, dentro do “território das intervenções antecipatórias, condizentes com o âmbito de securitização da nossa época”, é uma “forma de eliminar o problema antes mesmo que ele surja”. Os críticos do estratagema alegam que, mesmo uma forte probabilidade pode não se consubstanciar nem em possibilidade, muito menos em fato.

Desta forma, esse tipo de litígio pode ser entendido como ação preventiva extremada, não sendo, assim, legitimamente justificável (FRAGA, 2008).

Ainda segundo Castiel (2014), a definição do termo preempção está ligada ao direito de obter alguma coisa antes de outras pessoas. Isto abre a possibilidade ou a prerrogativa da precedência de acesso de uns a algumas tecnologias, em detrimento de outros.

O planejamento e as justificativas para os procedimentos nomeados para a PI, que se apoiam em expectativas *preemptivas*, determinam a necessidade de se aprimorar todas as crianças para um indefectível futuro de autossuperações marciais. Não obstante, somente algumas podem ter o privilégio de acesso, sem intervenção Estatal, a dispositivos que aumentem seu capital cultural e simbólico.

Por conseguinte, as políticas voltadas para a população infantil são estruturadas com base em determinações de riscos (NADESAN, 2010), estabelecem padrões de redução de danos, recorrem a uma lógica humanitária que as justificam moralmente e distinguem os considerados mais vulneráveis para intervenções preventivas públicas. Desta forma, tentam eliminar os infortúnios antes mesmo que passem a existir. Porém, além da promoção de reações de pânico em relação às crianças, algumas soluções monistas encharcam seu presente de um futuro nebuloso.

Eis, assim, o panorama no qual se percebe a priorização da primeira infância no *governo* dos vivos contemporaneamente em nosso país – quadro no qual o potencial de prosperidade, traduzido em possibilidade futura de autossustento e autogestão, divide as águas das estratégias de intervenção dirigida a cada grupo, de acordo com o risco de dependência sócio-Estatal ulterior – um cenário bélico.

Segundo Arantes (2011), a ansiedade e o pânico moral que envolvem os debates sobre a infância atualmente estabelecem uma tensão entre vitimização e culpabilização da própria criança, que se baseia numa representação que pode se alternar de uma imagem de “vítima em risco”, a uma figura de “grave ameaça ao futuro dos indivíduos”.

Assim, de um lado encontra-se a criança cujo futuro é vislumbrado como possível e promissor – aprimorada no seu processo de desenvolvimento para sobrepujar os limites de suas próprias aptidões e mantida envolta pelo manto da segurança que a protege das ameaças impostas pelas intempéries da convivência em sociedade. Do outro lado, aparece a criança cuja existência coloca em perigo essa mesma sociedade, na medida em que sua limitação de acesso ao capital econômico e simbólico diminuiu suas possibilidades de

alcançar a necessária capacitação não para uma carreira autossustentável, mas para superar as fronteiras da subsistência.

Atualmente em nosso país, a última parece ser investida através de políticas que se assemelham às medidas de “educação compensatória” dos anos da Guerra Fria nos Estados Unidos – que tentavam diminuir o ônus futuro do Estado com algumas populações colocando a educação em favor de ações paliativas de assistência social.

É nesse contexto que a proposta nacional do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância se mune de *tecnologias de aperfeiçoamento* e pode determinar o corte etário em três anos; a atenção integral, multidisciplinar e específica; assim como se utilizar das instituições de EI como dispositivo de desenvolvimento infantil (BRASIL, 2011). Por conseguinte, além de fomentar discursivamente a constituição de medidas de otimização de competências das crianças de melhor poder aquisitivo, previne o ônus futuro com as oriundas de famílias com alto grau de vulnerabilidade socioeconômica, implantando medidas objetivas para fazer delas sujeitos mais produtivos.

Tomando como base o cenário múltiplo e complexo que envolve o ser criança em nosso país na contemporaneidade, o presente trabalho passa, assim, a se prevalecer da proposta textual de constituição de uma política pública unificada para a primeira infância no Brasil como analisador, com fins de questionar os dispositivos, as técnicas e os meios de intervenção nacionais.

4 QUARTO ATO: NO LABIRINTO DE UM CENÁRIO MÚLTIPLO

4.1 A constituição de referenciais para a política da primeira infância no Brasil

O quarto *Ato* questiona a múltipla conjunção dos cenários biopolítico, fantasmagórico e bélico na configuração dos planos de operacionalização de uma política pública para a primeira infância no Brasil.

A proposta de construção do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância partiu da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e foi formalizada no ano de 2011 (BRASIL, 2011)³¹. À SAE/PR “compete assessorar, direta e imediatamente, a presidenta da República, no planejamento nacional e na formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional” (SAE/PR, 2008). Ela é formada pelas Subsecretarias de Ações Estratégicas e de Desenvolvimento Sustentável, além de ter vínculo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Instituto mantém atividades de pesquisa que “subsidiar a formulação e a reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento do País” (SAE/PR, 2008).

O documento denominado “Construindo um Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância” somente foi disponibilizado virtualmente pela SAE/PR e esteve acessível do ano de 2011 até 2015. Um dos seus principais fomentadores foi o engenheiro eletrônico/economista Ricardo Paes de Barros, servidor público vinculado ao Ipea e Subsecretário da SAE/PR, no mesmo período de tempo de divulgação do projeto. Atualmente, apesar da entidade não mais veicular o PUAIFI, suas propostas e paradigmas continuam sendo importantes referenciais de *fóruns* oficiais que discutem a política pública para a primeira infância, motivo pelo qual se manteve a análise de seu conteúdo no decorrer da pesquisa.

Um desses encontros aconteceu entre os meses de junho e julho de 2015. Sob a iniciativa da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância e da Comissão de Seguridade Social e Família, o III Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância e a VI Reunião da Rede Hemisférica de Parlamentares e ex-Parlamentares pela Primeira Infância da América Latina e Caribe foi sediado na Câmara dos Deputados, em Brasília. O evento

³¹ A apresentação da proposta da construção do PUAIFI formalizada pela SAE/PR está disponível no Anexo A dessa pesquisa.

teve a parceria: do Governo Federal, da Fundação Bernard Van Leer, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, da Rede Nacional Primeira Infância, da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal, da United Way Brasil³² e do Banco Mundial.

A ocasião deu sequência à série de debates em prol do avanço do Marco Legal da Primeira Infância, tendo como foco as propostas do Projeto de Lei (PL) 6.998/2013, de autoria do deputado Osmar Terra e outros, aprovado pela Comissão Especial da Primeira Infância em 10/12/2014 e em tramitação, na época, no Senado, como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 014/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015). O documento pretendia alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituindo a primeira infância como sujeito de direitos no Brasil. Ele foi aprovado, no Senado, em 03/02/2016, sendo a decisão remetida à sanção, em 18/02/2016 (SENADO FEDERAL, 2016).

O PUAUPI delimita sua abrangência do nascimento até 3 anos de idade. Devido à diversidade dessa população, uma política multissetorial é colocada como essencial. O objetivo é garantir, de forma multidisciplinar e particularizada, a atenção integral às crianças, tendo em vista seu desenvolvimento. A prioridade de atenção à PI se justifica, dentre outras razões, no consenso que une a necessidade de diminuição das desigualdades sociais, com as evidências científicas neurobiológicas, médico-sanitárias e econômicas de que, quanto mais precoce for a intervenção, melhores serão os resultados futuros (BRASIL, 2011).

No projeto, a atenção e as consultas periódicas das crianças e suas famílias devem ser oferecidas pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS)³³ e pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)³⁴. A utilização dos equipamentos de educação infantil foi indicada para atendimento integral das crianças oriundas de famílias com alto grau de

³² A United Way Brasil “faz parte de um movimento global que promove o desenvolvimento das comunidades locais. Nós mobilizamos talentos e recursos de indivíduos, empresas e instituições para um Fundo Comunitário que apoia iniciativas da própria comunidade, por acreditarmos que elas devem ser protagonistas da sua transformação” (UWB, 2015).

³³ A UBS é o local onde se pode receber atendimentos básicos e gratuitos em pediatria, ginecologia, clínica geral, enfermagem e odontologia. Os principais serviços oferecidos pela UBS são consultas médicas, inalacões, injeções, curativos, vacinas, coleta de exames laboratoriais, tratamento odontológico, encaminhamentos para especialidades e fornecimento de medicação básica. A atenção primária é constituída pelas UBS e pelas Equipes de Saúde da Família (eSF) – da Estratégia Saúde da Família (ESF) – a do nível intermediário fica a cargo do Serviço de Atendimento Móvel às Urgências (SAMU) e das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), o atendimento de média e alta complexidade é feito nos hospitais (BRASIL, 2012b).

³⁴ O CRAS “é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócioassistenciais locais da política de assistência social” (BRASIL, 2004, p. 29).

vulnerabilidade, cujos pais trabalham e, igualmente, para a estimulação do desenvolvimento de todas as outras. Os objetivos e justificativas do Programa são fortemente embasados pelos princípios do desenvolvimento, da integralidade e da vulnerabilidade (BRASIL, 2011).

O PUAUPI se justifica em alegados laços de proximidade entre: *eficácia* de ações, equidade social e atenção à PI. Além disto, é legitimado pela melhoria, nas últimas décadas, no Brasil, dos indicadores mais básicos de desenvolvimento infantil, expressos por redução das carências, das desigualdades entre grupos socioeconômicos e demográficos (BRASIL, 2011).

O questionamento inicial dos elementos contidos na justificativa diz respeito ao uso da *eficácia* como dimensão operacional na fase de concepção da proposta. Tal preocupação é amparada pelo artigo de Marinho e Façanha (2001), que foi elaborado para uma discussão sobre constituição de referenciais para as políticas públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O texto diz que:

no uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 2).

Contudo, antes de entrar na discussão da constituição das justificativas e objetivos do Programa, chama-se a atenção para a especificidade dos jogos de enunciados de seus discursos, que colocam em evidência todo um referencial advindo das ciências econômicas, transfigurando campos tradicionalmente associados ao cuidado infantil – como a pedagogia, a psicologia e a saúde – em instrumentos legitimadores dos seus designíos. A alegação é ilustrada por uma das delimitações da expansão do escopo da atenção à primeira infância que consta na proposta: “de uma maior ênfase em proteção, defesa e prevenção a uma maior ênfase em oportunidades, condições para aproveitar oportunidades, informação, orientação, estímulos e incentivos” (BRASIL, 2011).

A indicação é compatível com a noção de investimento em capital humano contida no texto “Determinantes do Desenvolvimento na Primeira Infância no Brasil” (BARROS et al., 2010, p. 7). O artigo que serviu de base para a discussão no Ipea sobre a formulação da política para a primeira infância define capital humano como: “(...) toda e qualquer ação capaz de transformar as pessoas, quer aumentando sua produtividade em atividades

econômicas ou não econômicas, quer transformando a capacidade organizacional destas pessoas”.

Em sua primeira aula no Collège de France, Michel Foucault (1971, p. 11) fala sobre as formas de controle e organização do discurso presentes em qualquer sociedade. Tais estratégias têm como finalidade “conjurar seus poderes e seus perigos, dominar o acontecimento aleatório, se esquivar da sua pesada e temível materialidade”. Ele explicita algumas maneiras pelas quais essas táticas podem ser aplicadas, em especial duas: a *exclusão* e a *rarefação*.

Um dos mecanismos de *exclusão* ao que o autor se refere é a *vontade de verdade*. Para Foucault, esta tem poder de coerção sobre os outros discursos, de acordo com o suporte e com a difusão feitos por uma instituição. Assim, ele interroga e, ao mesmo tempo, afirma:

(...) na vontade de dizer esse discurso verdadeiro, o que está em jogo, senão o desejo e o poder? O discurso verdadeiro, cuja necessidade de forma se libertou do desejo e se libera do poder, não pode reconhecer a vontade de verdade que o atravessa; e a vontade de verdade, essa que se impõe a nós há bastante tempo, é tal que a verdade que ela quer não pode deixar de mascarar-la.
Assim, só aparece aos nossos olhos uma verdade que seria riqueza, fecundidade, força doce e insidiosamente universal. E ignoramos, em contrapartida, a vontade de verdade, como prodigiosa maquinaria destinada a excluir. (FOUCAULT, 1971, p. 22).

O processo de *rarefação* consiste no modo pelo qual os discursos exercem seu próprio controle. A *disciplina* compreende uma de suas estratégias e representa o princípio de construção que pressupõe um “jogo restrito” (FOUCAULT, 1971, p. 31). Ela é definida como “um domínio de objetos, um conjunto de métodos, um corpus de proposições consideradas verdadeiras, um jogo de regras e de definições, de técnicas e de instrumentos” (FOUCAULT, 1971, p. 32). A condição preponderante para que haja *disciplina* é a possibilidade da enunciação de novos princípios – e esses devem se referir a um desenho de objetos definido.

O mecanismo de *exclusão* oprime discursos diferentes daqueles que, num dado momento, clamam pela verdade. Porém, é a diligência produzida pela *rarefação* – dentro do contexto sócio-histórico das práticas *gerencialistas* constituidoras da *governamentalidade* liberal – que possibilita o domínio de objetos de tal maneira que, mesmo na vigência de novas premissas e no esforço de *vontade de verdade*, as outras *disciplinas* se assujeitem aos enunciados da economia, sustentando ainda mais suas proposições.

As considerações de neurocientistas contidas no PUAUPI de que “as transformações realizadas nos primeiros anos terão impacto sobre toda a vida do indivíduo”, ou de que “em nenhuma outra fase da vida as respostas são tão rápidas, amplas e intensas” (BRASIL, 2011), não somente amparam os nortes, possibilitando a abertura de espaço para a primazia econômica nos jogos de poder/saber; mas também demonstram o objetivismo da efetividade que constituiu o próprio discurso neurocientífico atual. Tais enunciados, cuja atenção está voltada para a constituição biológica do cérebro, constroem as argumentações baseadas nas “janelas de oportunidades” para a positivação das intervenções.

Assim, pode-se perceber nos processos de organização dos programas e políticas voltados para as crianças em nosso país que, quando as questões advindas especialmente do ensino fundamental entram em cena, por exemplo, a preocupação com a definição das aplicações mais proveitosas de recursos é igualmente introduzida. Tal fato é justificado principalmente porque esses investimentos são pensados sob o prisma do capital humano. Isto quer dizer que a construção dos objetivos é pragmatizada de maneira a que os financiamentos se declinem conforme o retorno – que é considerado mais alto no início da vida (BARROS et al., 2010).

A racionalidade gerencial determinante do *governo* das populações na contemporaneidade promove o apagamento parcial das fronteiras entre as disciplinas, mas mantém a primazia dos discursos de uma sobre as outras. Desta forma, as propostas do PUAUPI puderam se justificar na associação da atenção à primeira infância com a noção de *eficácia* de ações, mesmo que o conceito se refira a um controle difícil de obter fora das condições restritas do laboratório.

Na *economia interna de governo*, o uso da *eficácia* como dimensão operacional na fase de planejamento parece denotar o desejo de objetivação da proposta. Para Marinho e Façanha (2001), os programas sociais governamentais suscitam principalmente questões em dois extremos: ou de resultados e impactos sociais, ou de restrições de recursos. Para eles, a polarização das demandas impede o processo de compreensão dos intrincados problemas de gerenciamento.

Embora se acredite no posicionamento dos autores quando afirmam que os programas sociais devam também ser revestidos de certo grau de pragmatismo, pois mobilizam fundos que precisam produzir efeitos desejados, considera-se que impor um extremo de objetivação no ponto de partida de uma proposta ainda geral, e que lida com a complexidade da constituição da *experiência* da infância, pode estabelecer dificuldades de ponderação acerca da análise da própria eficácia do projeto, pois:

a forma genérica com que são formulados programas sociais de governo e a multiplicidade de objetivos envolvidos criam obstáculos críticos para avaliações de eficácia, quer estas contemplem dimensões diretamente pertinentes aos programas ou sejam formuladas a partir de critérios e funções de bem-estar social de maior amplitude. No que diz respeito a interesses de avaliação específica de programas, há problemas envolvidos de explicitação e de verificação *a priori* de resultados pretendidos, de hierarquização de objetivos e, afinal, de se tornar os objetivos dos programas contratáveis (...). Não é raro, portanto (...) que os objetivos sejam substituídos por missões e que programas genéricos venham a ser objeto de detalhamentos e de descentralizações administrativa e ministerial (FAÇANHA, 2001, p. 7).

O conceito de *eficácia*, subsidiando as finalidades de propostas de ações, perpassa alguns artigos produzidos em 2011 por pesquisadores ligados ao próprio Ipea e à SAE, ao IETS (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade), à Secretaria de Estado de Educação do RJ e à instituições constituidoras de *redes de poderes* implicadas com o governo das pessoas na atualidade. Tais textos relacionam desenvolvimento na primeira infância, qualidade da creche e menores custos estatais com investimentos na “infância pequena”. Dentre eles, destacam-se dois: “A Importância da Qualidade da Creche para a Eficácia na Promoção do Desenvolvimento Infantil” (BARROS et al., 2011a) e “Uma Avaliação do Impacto da Qualidade da Creche no Desenvolvimento Infantil” (BARROS et al., 2011b).

O primeiro compõe um capítulo do livro chamado: “Aprendizagem Infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva”. A obra foi editada pela Academia Brasileira de Ciências e pela Fundação Getúlio Vargas, com organização do economista e cientista estatístico Aloísio de Araújo. O segundo foi publicado na revista Pesquisa e Planejamento Econômico.

Os textos possuem cinco autores em comum: o engenheiro eletrônico e economista Ricardo Barros (SAE, Ipea, WB); as economistas Mirela de Carvalho (Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro), Rosane Mendonça (SAE) e Adrezza Rosalém (IETS); além do cientista estatístico Samuel Franco (IETS). O primeiro contou, ainda, com a autoria de mais dois escritores: o cientista social Eduardo de Pádua Nazar (Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro) e a economista Raquel Kimie Pereira de Sousa Tsukada (SAE).

Os dois artigos desse grupo, além do citado no início do presente *Ato*, que tenta estabelecer os determinantes de desenvolvimento da primeira infância, introduzem enunciados e colocam em evidência paradigmas que certamente estão na proposta do PUAUPI, como por exemplo: a justificativa baseada nos propósitos do capital humano; a primeira infância como espaço de oportunidade para investimentos; a correspondência dos indicadores de desenvolvimento infantil (taxas de mortalidade neonatal, infantil e pós-

infantil e outras); a utilização de sistemas de avaliação de desenvolvimento infantil para construir parâmetros ou das ações propostas, ou de seus ajuizamentos; a indicação das instituições de educação infantil como solução principalmente para o gerenciamento das populações de maior vulnerabilidade social; além da ênfase nos direitos positivos.

4.2 O desenvolvimento da primeira infância como determinante

O debate sobre a elaboração dos três textos anteriormente citados se faz necessário, uma vez que o PUAUPI não teve seu processo de construção objetivamente disponibilizado pela SAE. Inicia-se o processo de discussão, então, pelo documento: “Determinantes do Desenvolvimento na Primeira Infância no Brasil” (2010).

Ele se embasou numa tripla assertiva: a de que o progresso ocorrido na década entre 1996 e 2000 era indiscutível, tomando-se o mesmo como menor índice de pobreza combinado com maior oferta, mais acesso e utilização de serviços de melhor qualidade pelas famílias com crianças; a da qualificação do progresso como equitativo, pois, segundo os autores, a mortalidade e a desnutrição diminuíram mais entre as famílias de maior vulnerabilidade, assim como estas famílias tiveram mais acesso e utilização de serviços do que as menos suscetíveis; a de que a continuidade do progresso depende da garantia da atenção básica minimamente adequada para a primeira infância, traduzida como condições elementares de vida e como oportunidades necessárias para seu desenvolvimento (SAE, 2010).

Para que o último objetivo fosse cumprido, foi proposto que as políticas públicas se adequassem aos novos desafios voltados para onde o progresso foi classificado como mais lento: redução da mortalidade neonatal, promoção do aleitamento materno exclusivo, expansão do acesso ao saneamento básico e redução do número de crianças sem registro de nascimento (SAE, 2010). Os indicadores e os dados utilizados pelo texto coincidiam com os empregados pelo PUAUPI, conforme fica evidenciado nas Tabelas 1, 2 e 3.

Tabela 1 – Evolução de um conjunto selecionado de indicadores de desenvolvimento infantil no Brasil: mortalidade e mortalidade infantil – 1996 e 2006

Indicadores	Probabilidade média			Grau de desigualdade de oportunidade		
	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial
Mortalidade (em mil)						
Taxa de Mortalidade infantil ²	55	20	37	15,8	4,7	30
Taxa de Mortalidade na Infância (menores de 5 anos) ³	63	24	38	18,8	6,5	34
Taxa de Mortalidade Neonatal ⁴	25	12	49	5,7	2,8	49
Taxa de Mortalidade Pós-Neonatal ⁵	30	8	26	10,0	2,1	21
Taxa de Mortalidade Pós-Infantil ⁶	9	4	43	2,9	2,0	69
Morbidade infantil						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram diarreia nas últimas duas semanas	10	8	82	1,3	1,3	97
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram febre na última quinzena	26	22	83	3,0	2,5	83
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram tosse na última quinzena	49	34	71	2,6	3,8	144
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram febre e tosse na última quinzena	55	42	76	3,8	4,6	120

Fonte: BRASIL, 2011.

Tabela 2 – Evolução de um conjunto selecionado de indicadores de desenvolvimento infantil no Brasil: pré-natal, pós-parto, aleitamento materno, nutrição infantil – 1996 e 2006

Indicadores	Probabilidade média			Grau de desigualdade de oportunidade		
	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial
Pré-natal						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos cujas mães não possuem cartão pré-natal	40	6	15	5,3	1,8	33
Porcentagem de crianças menores de 5 anos cujas mães não receberam as três doses da vacina antitetânica	68	65	95	11,9	9,6	81
Pós-parto						
Porcentagem das mães que não realizaram alguma consulta de pós-parto	67	60	90	26,2	16,5	63
Aleitamento materno						
Porcentagem de crianças de 0 a 6 meses que não receberam aleitamento materno exclusivo	77	62	80	13,7	14,5	106
Nutrição Infantil						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso inadequado ao nascer (peso < 2,5)	8	10	118	0,9	1,7	200
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com altura em relação à idade inadequada ⁷	10	7	65	3,8	1,9	49
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso em relação à altura inadequada ⁷	2	2	68	0,5	0,3	65
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso em relação à idade inadequada ⁷	6	2	35	1,7	0,3	20

Fonte: BRASIL, 2011.

Tabela 3 – Resultados de indicadores de desenvolvimento da primeira infância no Brasil – 1996 e 2006

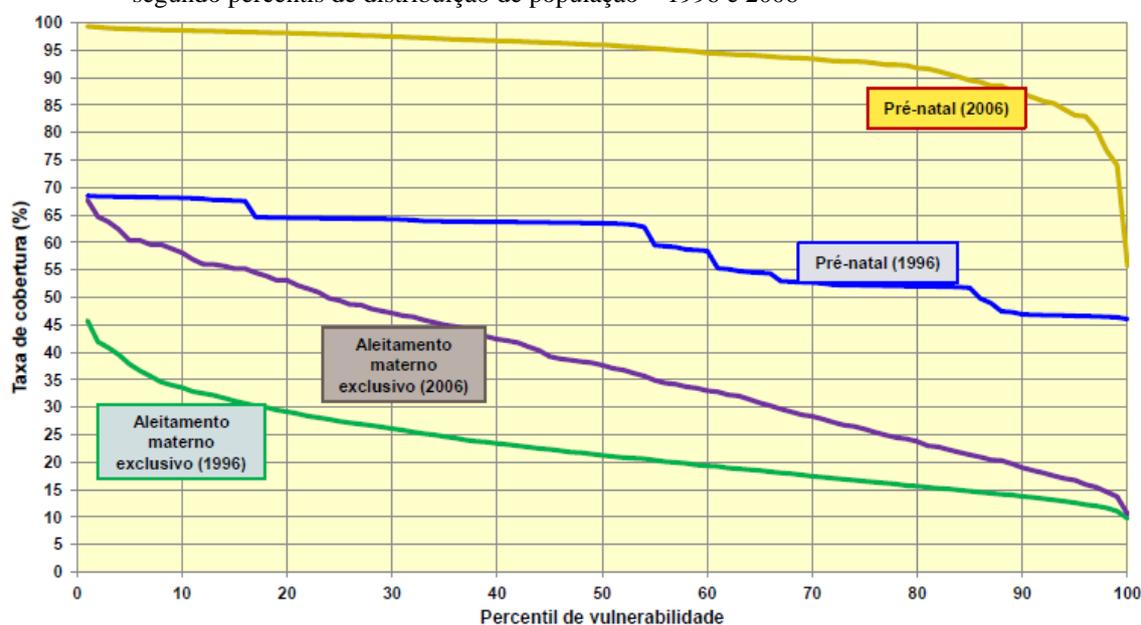
Indicador	1996			2006		
	Extremamente vulnerável ¹	Média	Não vulnerável ²	Extremamente vulnerável ¹	Média	Não vulnerável ²
Mortalidade (por mil nascidos)						
Mortalidade na infância (menores de 5 anos) ³	141	64	15	39	24	14
Mortalidade infantil ⁴	115	55	13	33	21	13
Mortalidade pós-infantil ⁵	26	9	2	5	4	1
Mortalidade neonatal ⁶	43	25	10	18	12	7
Mortalidade pós-neonatal ⁷	73	30	5	14	8	5
Subnutrição infantil						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com baixo peso ao nascer (peso < 2,5)	9	8	6	14	10	5
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com altura em relação à idade inadequada	32	10	2	14	7	5
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso em relação à altura inadequado	4	2	0	2	2	3
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso em relação à idade inadequado	16	6	1	3	2	2
Porcentagem das crianças menores de 5 anos que a mãe declarou que a criança tomou alguma dose de vitamina A nos últimos 6 meses	-	-	-	38	28	15
Porcentagem das crianças menores de 5 anos que a mãe declarou que a criança tomou algum medicamento com ferro nos últimos 6 meses	-	-	-	24	30	25
Porcentagem de crianças menores de 5 anos de idade que a mãe declara que a criança não tomou alguma dose de vitamina A e nenhum medicamento com ferro nos últimos 6 meses	-	-	-	47	57	70
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que vivem em domicílios que não utilizam sal iodado	-	-	-	5	1	1
Morbidade infantil						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram diarreia na última quinzena	16	10	6	14	8	6
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram febre na última quinzena	33	26	26	20	22	25
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram tosse na última quinzena	50	49	48	40	35	30
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram febre ou tosse na última quinzena	58	55	56	45	42	42
Dentre as crianças menores de 5 anos que tiveram febre nas duas últimas semanas que porcentagem não recebeu atendimento médico	-	-	-	2	2	1
Dentre as crianças menores de 5 anos que tiveram tosse nas duas últimas semanas que porcentagem não recebeu atendimento médico	-	-	-	2	2	1

Fonte: BARROS et al., 2010.

Embora o PUAUPI não se refira diretamente ao grau de vulnerabilidade para designar progresso equitativo – como ilustra o trecho de suas justificativas exposto abaixo – é a sua probabilidade que permeia a ideia de acesso à atenção básica. Isto fica claro no Gráfico 2.

Não só melhoraram os valores médios, mas, também, foi reduzida de forma acentuada a desigualdade entre grupos socioeconômicos e demográficos. Por conseguinte, ao longo das últimas duas décadas, a igualdade de oportunidades foi promovida numa intensidade sem precedentes no país (BRASIL, 2011).

Gráfico 2 – Progresso na probabilidade de acesso a condições básicas de saúde materno-infantil, no Brasil, segundo percentis de distribuição de população – 1996 e 2006



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) de 1996, e 2006
Nota: As probabilidades foram obtidas entre as crianças de 0 a 17 anos considerando as seguintes características do domicílio em uma regressão logística: região de residência, cor da mãe,

Fonte: BRASIL, 2011.

O embasamento discursivo nos graus de vulnerabilidade fica mais evidente nos dados do artigo de Barros e colaboradores (2010) expressos na Tabela 4.

Em ambas as argumentações, tanto da PUAUPI quanto de Barros et al., vulnerabilidade refere-se ao risco. Mas, risco de que? O artigo mostra evidências do conteúdo do temor quando afirma que: “a atenção à primeira infância no Brasil deve garantir inicialmente a sobrevivência das crianças. (...) Garantidas as condições mínimas para a sobrevivência, coloca-se a preocupação com o bom desenvolvimento físico, intelectual e emocional das crianças” (BARROS et al., 2010, p. 7). Outras pistas encontram-se no objetivo central do mesmo trabalho: avaliar como a situação de vida das crianças, na época, e as oportunidades de acesso a serviços públicos variavam tanto

geograficamente quanto de acordo com as condições socioeconômicas das famílias (BARROS et al., 2010).

Tabela 4 – Serviços básicos e outros insumos necessários para o desenvolvimento da primeira infância no Brasil – 1996 e 2006

Indicador	1996			2006		
	Extremamente vulnerável ¹	Média	Não vulnerável ²	Extremamente vulnerável ¹	Média	Não vulnerável ²
Assistência à gestação						
Porcentagem das mães que não realizou nenhuma consulta pré-natal	-	-	-	7	1	0
Porcentagem das mães que não realizou mais de 5 consultas de pré-natal ³	-	-	-	43	18	8
Porcentagem das mães que não recebeu atenção pré-natal nos três primeiros meses da gestação	-	-	-	35	16	9
Porcentagem das mães que não possui cartão de pré-natal	53	40	32	2	6	7
Porcentagem das mães que não recebeu três doses de vacina antitetânica	69	68	57	65	65	67
Assistência ao parto						
Porcentagem dos partos que se deu fora de uma instituição de saúde e sem a assistência de um profissional de saúde devidamente qualificado ⁴	-	-	-	41	12	2
Assistência ao pós-parto						
Porcentagem das mães que não realizou pelo menos uma consulta de pós-parto	96	67	24	90	61	39
Aleitamento materno						
Porcentagem de crianças que não são amamentadas na primeira hora após o nascimento	-	-	-	35	59	75
Porcentagem de crianças de 0 a 6 meses que não receberam aleitamento materno exclusivo	87	77	59	88	62	61
Acesso a água e saneamento⁵						
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado a água ou saneamento	98	53	5	97	40	10
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado a água	93	35	1	89	22	3
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado a saneamento	95	48	3	94	33	6

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) de 1996 e 2006.

Notas: ¹ Foi considerado como grupo muito vulnerável uma criança que vive em família cujo chefe é de cor negra, a mãe tem zero ano de escolaridade e não está presente, a localização do domicílio é em área rural da região Nordeste, a família possui razão de dependência demográfica igual a 2 e uma renda per capita menor que metade da linha de extrema pobreza (R\$ 24,90).

² Foi considerado como grupo não-vulnerável uma criança que vive em família cujo chefe é de cor branca, a mãe tem ao menos escolaridade média completa e está presente, o domicílio está localizado na área urbana da região Sul, com uma razão de dependência demográfica igual a 1/2 e a renda per capita é duas vezes maior do que a média da população como um todo (R\$ 989,90).

³ A metodologia utilizada para a construção deste indicador entende que quem respondeu sem resposta ou não sabe não entrou no cálculo.

⁴ Foi considerado, para o cálculo deste indicador, como profissional de saúde devidamente qualificado somente o médico.

⁵ Para as informações de acesso a água e saneamento usaram-se os dados da PNAD/IBGE de 1997 e 2007.

Fonte: BARROS et al., 2010.

Sob o ponto de vista da vulnerabilidade, os indicadores denominados fundamentais, e escolhidos para refletir as condições de vida, referiam-se tanto ao risco de não sobreviver – mortalidade infantil – como às ameaças ao bom desenvolvimento – subnutrição e morbidade infantis. O desempenho desses índices foi imputado pelos autores, em parte, à disponibilidade e à forma de uso dos próprios recursos das famílias. No texto, os impedimentos de acesso a serviços de melhor qualidade não foram diferenciados entre

oferta e demanda, sob a alegação do não desejo de se atribuir mérito a um ou a outro (BARROS et al., 2010).

Em relação à família, a noção de vulnerabilidade teve dupla vinculação: a capacidade de dotar a criança de *experiência* intelectual instrumental e o grau de dependência socioeconômica ligado às possibilidades de autoprovisão – evento ilustrado pelas definições do artigo. Os autores consideraram muito vulnerável uma criança que vivia em:

família cujo chefe é de cor negra, a mãe tem zero ano de escolaridade e não está presente, a localização do domicílio é em área rural da região Nordeste, a família possui razão de dependência demográfica igual a dois e renda *per capita* menor que um meio de linha de extrema pobreza (BARROS et al., 2010, p. 10).

Por conseguinte, avaliaram como não vulnerável a criança que vivia em:

família cujo chefe é de cor branca, a mãe tem ao menos escolaridade média completa e está presente, o domicílio está localizado na área urbana da região Sul, com razão de dependência demográfica igual a um meio e a renda *per capita* é duas vezes maior que a média da população como um todo (BARROS et al., 2010, p. 10).

Esse acoplamento dobrado do princípio da vulnerabilidade advém tanto de uma visão singular de desenvolvimento – focada na imagem do cérebro como circuito no qual as capacidades cognitivas são habilitadas – quanto do discurso de base econômica que atravessa a própria percepção desse desenvolvimento, fato demonstrado no seguinte trecho:

as experiências dos três primeiros anos de vida têm força singular no desenvolvimento do cérebro humano. O pouco estímulo nesta fase inicial da vida impede a formação de circuitos neuronais, comprometendo a capacidade de aprender a falar, ler, cantar, tocar instrumentos, dançar, dominar outros idiomas etc. Da mesma forma, deficiências nutricionais e incapacidade de detectar e tratar certas doenças atrapalham o desenvolvimento físico das crianças. Enfim, os bebês precisam de muitos cuidados e estímulos dos pais para se desenvolverem, o que não ocorre com filhotes de outras espécies de animais. Tal atenção define, inclusive, quanto os investimentos em fases mais adiantadas do ciclo de vida podem ser proveitosos para as pessoas (BARROS et al., 2010, p. 7).

Pode-se observar que essa noção de desenvolvimento está ligada à concepção de empreendimento, de tentativa, de estímulo e, por conseguinte, atrelada à possibilidade de *aprimoramento*. Sob esse prisma, a família pobre e não letrada carrega a desconfiança por parte da sociedade e do Estado de não ser capaz de proporcionar uma *experiência* boa o

bastante para garantir o futuro da criança, colocando-a numa zona fantasmagórica de risco não somente pessoal, mas também de dependência socioeconômica externa.

Sobrevivência e desenvolvimento associados a uma perspectiva econômica empreendedora restrita impõem a organização preemptiva de meios para que haja menor demanda populacional futura para o Estado e para a sociedade, determinando, assim, a utilização de *tecnologias de aperfeiçoamento* que possam estabelecer a autogestão dos sujeitos desde cedo. O artigo demonstra esses mecanismos ao afirmar que:

ofertar as condições e as oportunidades de que essas crianças necessitam para se desenvolverem plenamente e poderem transitar para longa e produtiva fase adulta – em especial aquelas em situação de maior vulnerabilidade –, é certamente um dos principais desafios que temos pela frente. Se o país falhar, estará seguramente contribuindo para perpetuar os já elevados níveis de desigualdade e pobreza, com graves consequências para o desenvolvimento socioeconômico (BARROS et al., 2010, p. 8).

4.3 O sustentável através da natureza e da primeira infância

A integração da ideia de sobrevivência ao conceito de desenvolvimento foi constituída historicamente, tendo como dupla demarcação o declínio das aspirações dos grandes Estados socialistas e dos capitalistas de domínio ilimitado das relações sociais e da natureza. Isto ocorreu na passagem do período pós-Grandes Guerras para o momento do pós-Colonialismo.

Diante da perspectiva de finitude, das ameaças à qualidade de vida e à natureza, as crises mundiais que se sucederam contribuíram, em primeiro lugar, para a construção da imagem do próprio meio ambiente como recurso a ser gerido e *aprimorado* para que se pudesse garantir preventivamente o futuro. Tal fato pode ser notado embrionariamente no texto da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano de 1972.

Por ignorância ou indiferença, podemos causar enormes e irreversíveis danos ao meio ambiente terrestre, do qual nossa vida e bem-estar dependem. Por outro lado, através de um melhor conhecimento e ação sábia, podemos conseguir para nós mesmos, e nossa posteridade, uma vida melhor em um ambiente mais de acordo com as necessidades e esperanças humanas. Existe um amplo horizonte de aprimoramento da qualidade ambiental e de criação de uma boa vida. O que é necessário é um estado de espírito entusiasmado, mas calmo, associado a um trabalho intenso, mas ordenado. A fim de alcançar a liberdade no mundo da natureza, o homem deve usar conhecimento para construir, em colaboração com a natureza, um melhor ambiente. Defender e melhorar o ambiente humano para as

gerações presentes e futuras tornou-se um objetivo imperativo para a humanidade, uma meta a ser perseguida em conjunto e em harmonia com as metas e os objetivos estabelecidos e fundamentais de paz e de desenvolvimento econômico e social globais (UN, 1972, p. 3).

O conceito de ambiente humano adveio, na verdade, dos riscos impostos pelos limites de controle da natureza e da sociedade. Perigos esses que ameaçariam o estilo de vida no século XX e nos posteriores. Para Castiel (2014, p. 2), no contexto da gestão do medo, o modo de pensar preventivo quando levado ao extremo:

conduz a uma dinâmica das políticas de redução dos danos através de medidas de controle técnico para a segurança que pretendem proteger o planeta, nações, grupos e indivíduos da imprevisibilidade do futuro – sem um diagnóstico mínima e razoavelmente consensual (se é que isto é viável) do que seja o presente

No caminho pavimentado pelo temor da finitude, surgiu, assim, a premissa do *desenvolvimento sustentável*, que teve como pilares estruturais: o desenvolvimento econômico, a equidade social e a proteção ambiental (DREXHAGE; MURPHY, 2010, p. 2).

Segundo Spangenberg (2000), como termo, *desenvolvimento sustentável* foi utilizado inicialmente pela Estratégia Global de Conservação, durante os debates sobre política internacional, em 1980. Na condição de novo paradigma global, ele se estabilizou após a divulgação do Relatório apresentado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento (World Commission on Environment and Development – WCED), ou Comissão Brundtland, na Quadragésima Segunda Assembleia Geral da ONU³⁵. O documento intitulado “Our Common Future” foi publicado em 1987 e fez parte do trabalho preparatório para a Cúpula da Terra, que ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992 (WCDE, 1987).

A clássica definição do conceito referia-se à capacidade da humanidade de transformar o desenvolvimento em sustentável para “garantir que satisfaça às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (WCDE, 1987, p. 24). Portanto, *desenvolvimento sustentável* remetia à competência de afiançar a autopropetuação da efetivação das conveniências humanas. A noção era atravessada pelo fantasma da finitude e, por conseguinte, a realização de seus objetivos, preemptivamente, submetia o presente ao futuro. O paradigma

³⁵ O documento foi chamado na época de “Relatório Brundtland”, referência à pessoa que presidiu a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento na Assembleia Geral: Gro Harlem Brundtland.

constituído determinava que o estilo de vida devesse ser gerido de modo que pudesse existir o seu porvir, sem afetar a chamada qualidade de vida. Desta forma, a *segurança* se mantinha como balizadora das ações propostas.

Do mesmo modo que a vida da criança foi capturada pelos dispositivos educacionais na ocasião do pós-Grandes Guerras, com o propósito de constituir soluções para o problema da *segurança* nacional (NADESAN, 2010), o meio ambiente passou a ser objeto de apreensão dos sistemas de *governamentalidade* no pós-Colonialismo, em nome da *segurança* global. Os arranjos se instituíram durante as crises mundiais que culminaram na década de 1980. A chamada para ação do Relatório de 1987 traduz a inquietação.

Em meados do século XX, vimos o nosso planeta do espaço pela primeira vez. Alguns historiadores podem, eventualmente, considerar que essa visão teve um impacto maior sobre o pensamento do que a revolução copérnica do século XVI, que perturbou a autoimagem humana, revelando que a Terra não era o centro do universo. Do espaço, se vê uma pequena e frágil esfera dominada não pela atividade e edificação humana, mas por uma matriz de nuvens, oceanos, vegetações e terras. A incapacidade da humanidade de adequar suas atividades àquela matriz está modificando fundamentalmente os sistemas planetários. Muitas dessas mudanças são acompanhadas por perigos que ameaçam a vida. Essa nova realidade, da qual não há escapatória, deve ser reconhecida e gerida (WCED, 1987, p. 18).

As ameaças ao meio ambiente tornaram-se riscos para a *segurança* global. Porém, quais foram os riscos apontados pelo documento? Ele distinguia claramente a inadequação da atividade humana, com conseqüente mudança dos sistemas planetários, ameaçando a chamada matriz natural da Terra, que foi colocada em cena em sua vulnerabilidade através das crises mundiais (WCED, 1987), conforme ilustra o trecho:

até recentemente, o planeta era um grande mundo no qual as atividades humanas e seus efeitos eram perfeitamente compartimentalizados dentro das nações, dentro de setores (energia, agricultura, comércio), e dentro de amplas áreas de preocupação (meio ambiente, economia, social). Esses compartimentos começaram a se dissipar. Isto se aplica, em especial, às várias “crises” globais que apreenderam o interesse público, particularmente, nas últimas décadas. Não há crises separadas: uma crise ambiental, uma crise de desenvolvimento, uma crise energética. Elas são únicas (WCED, 1987, p. 20).

As crises capitalistas e socialistas evidenciaram a imagem de vulnerabilidade tanto do meio ambiente do planeta quanto de algumas pessoas que o habitam. Tal concepção possibilitou que preocupações fossem alinhavadas e formassem a base para a construção de um terreno próprio para fluxos de dispositivos de intervenções. Na verdade, os vulneráveis, fossem eles os recursos naturais esgotáveis ou as pessoas que viviam em “condições

particularmente difíceis” (UN, 1990), se constituíam nos pontos essencialmente complicados, que impunham obstáculos à livre passagem dos aparelhos do capital, preocupação abordada no Relatório Brundtland.

A recente crise na África ilustra melhor e mais tragicamente as maneiras pelas quais a economia e a ecologia podem interagir destrutivamente e viajar diretamente para o desastre. Provocada pela seca, suas verdadeiras causas são mais profundas. Elas se encontram, em parte, nas políticas nacionais que deram muito pouca atenção, e foram tardias, para suprir as necessidades dos pequenos agricultores e para diminuir as ameaças colocadas pelo rápido aumento das populações. Suas raízes se estendem também no sistema econômico global que retira mais de um continente pobre do que restitui. As dívidas forçam as nações africanas que dependem de vendas de *commodities* ao uso excessivo dos seus solos frágeis, transformando a boa terra em deserto. As barreiras comerciais nos países ricos – e em muitos países em desenvolvimento – tornam difícil para as nações africanas vender seus bens para obter retornos razoáveis, colocando ainda mais pressão sobre os sistemas ecológicos (WCED, 1987, p. 22).

A partir dessa visão, a fim de que não houvesse obstáculos para os cursos do capital, os vulneráveis deviam ser gerenciados e, fundamentalmente, *aprimorados*, não para que deixassem de ser o que eram – recursos naturais esgotáveis e pessoas que viviam em “condições particularmente difíceis” – mas para que pudessem melhor permitir a manutenção do estilo de vida liberal. Isto quer dizer, tornar o pobre produtivo e o meio ambiente permanentemente reconstituído, para ser novamente exaurido. Eis a constituição da essência do sustentável: converter a natureza, e o indivíduo miserável, em objeto do empreendimento foi o pressuposto da manutenção do desenvolvimento econômico. Para que isto se tornasse realidade, entraram em cena os ciclos.

A imagem autopetuada da pobreza já vinha sendo utilizada, principalmente pelo UNICEF, nos programas propostos nos anos de 1980. No Relatório do final da década, a Comissão da ONU para o Meio Ambiente voltou a empregar o conceito de *autopetuação*, quando tomou como referência a via circular que entrelaçava o empobrecimento da base de recursos locais com a consequente exaustão de áreas mais amplas – os chamados “ciclos locais sombrios” (WCED, 1987, p. 22).

A convergência dos ciclos da pobreza e da finitude de recursos foi, então, tanto responsabilizada pela união global da economia com a ecologia quanto especialmente conectada aos países em desenvolvimento – conjunto de nações constituído principalmente por antigas colônias europeias. A iniquidade nesses países foi denominada o principal problema ambiental e de desenvolvimento do planeta, fato ilustrado no trecho do Relatório Brundtland (WCED, 1987, p. 23).

A maioria dos países em desenvolvimento agora tem menor renda per capita do que quando a década começou. Os aumentos da pobreza e do desemprego têm aumentado a pressão sobre os recursos ambientais, na medida em que um número crescente de pessoas foi forçado a depender mais diretamente deles. Muitos governos reduziram os esforços para proteger o meio ambiente e para trazer considerações ecológicas no processo de planejamento do desenvolvimento

A concepção de *desenvolvimento sustentável*, veiculada a partir do panorama dos ciclos, passou a ser empregada como via promotora da gestão e *aperfeiçoamento* da organização tecnológica e social, para manter o crescimento econômico (WCED, 1987). Entretanto, na perspectiva social, por exemplo, a pobreza não foi genuinamente combatida – embora fosse considerada um mal independente de quaisquer circunstâncias – mas o pobre tinha de ser suprido de necessidades básicas para poder deixar fluir o desenvolvimento, o que ficava claro no texto:

a Comissão acredita que a generalização da pobreza é inevitável. A pobreza não é somente um mal em si, mas o desenvolvimento sustentável demanda a satisfação das necessidades básicas de todos e que se estenda a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo no qual a pobreza é endêmica será sempre propenso a catástrofes ecológicas e outras (...). Satisfazer às necessidades básicas requer não somente uma nova era de crescimento econômico para as nações de maiorias pobres, mas também uma garantia que aqueles pobres obtenham o seu quinhão dos recursos necessários para sustentar esse crescimento (WCED, 1987, p. 24).

A busca pela garantia futura de desenvolvimento econômico – esse entendido como manutenção do fluxo do capital e do estilo de vida liberal – reduzia os esforços de obtenção da equidade social às ações de gerenciamento da pobreza e minimizava o espectro da proteção ambiental para a obtenção da suficiência de recursos. Do outro lado das questões ligadas à vida biológica, a culpabilização da pobreza pelas catástrofes ecológicas que aparecia nos documentos da década de 1980, aliada à indução à ingerência que a união das ideias de *vulnerabilidade* e *desenvolvimento* suscitava, trazia à tona a infância pobre como espaço privilegiado e sustentável de intervenções. Naquela época, o futuro do liberalismo impunha ao tempo presente a preocupação com o que podia afiançá-lo desde sempre – a criança pequena e a natureza em flor.

No que tange à infância, a idealização do *desenvolvimento* individual, na perspectiva do *sustentável*, passou a vincular esse *desenvolvimento*, em primeiro lugar, à concepção de direito à vida ou à ideia de sobrevivência, conforme foi proclamado no Artigo 6 da Convenção dos direitos da Criança (UN, 1990): “1. os Estados Partes

reconhecem à criança o direito inerente à vida. 2. os Estados Partes asseguram na máxima medida possível a sobrevivência e o desenvolvimento da criança”. Em segundo lugar, tal concepção tanto foi conectada com o conceito de estilo ou qualidade de vida quanto foi direcionada aos que vivem na penúria. Assim, a primeira infância vulnerável se firmou como a oportunidade ideal para intervenções, conforme ficou evidenciado quando o Artigo 6 da CDC foi interpretado no Comentário Geral nº 7 como se referindo ao (CRCUN, 2005):

direito inerente da criança à vida e à obrigação dos Estados Partes de assegurar, na medida do possível, a sobrevivência e o desenvolvimento da criança. Os Estados Partes são instados a tomar todas as medidas possíveis para melhorar a assistência perinatal de mães e bebês, reduzir a mortalidade infantil, e criar condições que promovam o bem-estar de todas as crianças jovens durante esta fase crítica das suas vidas. A desnutrição e as doenças evitáveis continuam a ser os principais obstáculos para a realização dos direitos na primeira infância. Garantir a sobrevivência e a saúde física são prioridades, mas os Estados Partes são lembrados que o Artigo 6.º abrange todos os aspectos do desenvolvimento, e que a saúde de uma criança jovem e o seu bem-estar psicossocial são, em muitos aspectos, interdependentes. Ambos podem ser colocadas em risco por condições adversas de vida, negligência, tratamento insensível ou abusivo e oportunidades restritas para realização do potencial humano. As crianças pequenas que crescem em circunstâncias especialmente difíceis exigem uma atenção especial (...). O Comitê lembra os Estados partes (e outros interessados) que o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento só podem ser implementadas de uma forma holística, através da execução de todas as outras disposições da Convenção, incluindo os direitos à saúde, nutrição adequada, segurança social, um padrão de vida adequado, um ambiente saudável e seguro, educação e brincadeira (Arts. 24, 27, 28, 29 e 31), bem como através do respeito pelas responsabilidades dos pais e da prestação de assistência e serviços de qualidade (arts. 5 e 18). Desde bem jovens, as crianças devem ser incluídas nas atividades de promoção da boa nutrição e de um estilo de vida saudável e profilático de doenças (CRCUN, 2005, p. 4).

No Brasil, a constituição da PI como protagonista político do *sustentável* apareceu, por exemplo, na justificativa apresentada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em 2007, para o estabelecimento de estratégias que norteassem a construção de “políticas públicas para a sustentabilidade de programas de atenção às crianças de 0 a 3 anos” (FMCSV, 2007, p. 12):

o cuidado adequado nos primeiros anos de vida cria e potencializa as condições da criança de se tornar um indivíduo com autonomia, capaz e equilibrado emocionalmente. Considerada desta forma, a criança deverá ser educada dentro de critérios de qualidade e equidade, respeitando a sua condição geográfica, histórica e cultural, na busca do melhor desenvolvimento dos seus talentos. Diante deste cenário, é clara a necessidade de investimentos na conscientização da sociedade por meio de seus profissionais e líderes comunitários – sobre a importância dos primeiros anos de vida e da família para o desenvolvimento pleno das crianças – e no fortalecimento de sua capacidade em criar e sustentar as condições adequadas para o desenvolvimento integral de todas as crianças (FMCSV, 2007, p. 10).

4.4 A promoção da governamentalidade liberal

Muitos dos objetivos sociais dos Organismos Internacionais tiveram êxito em alcançar projeção nos cenários nacionais em todo o mundo, após as ações iniciadas na década de 1980 – como a diminuição da mortalidade infantil. Assim, a partir do final do século XX e início do XXI, o gerenciamento do “desde sempre” na perspectiva do *sustentável* começou, igualmente, a ganhar eco discursivo nos países.

Um padrão da utilização do paradigma como pano de fundo aparece na análise dos determinantes do desenvolvimento da primeira infância realizada por Barros e colaboradores (2010). Nela, o indicador da mortalidade infantil deu lugar aos imperativos de: redução da mortalidade neonatal, promoção do aleitamento materno exclusivo, expansão do acesso ao saneamento básico e redução do número de crianças sem registro de nascimento. Tais medidas, particularmente a última, permitem um controle mais afinado do universo das crianças mais jovens, mais pobres e promovem condições mínimas necessárias para que cada uma alcance o seu “quinhão de recursos para sustentar o crescimento” (WCED, 1987, p. 24).

Neste processo, a obtenção do *sustentável* passa a depender principalmente das condições de nascimento, de nutrição e de educação das crianças. Assim, no cenário nacional, alguns indicadores se tornam mais relevantes: as taxas de mortalidade neonatal e pós-natal; da mesma maneira, os índices de morbidades – principalmente da primeira infância (BARROS et al., 2010). Além disto, consoma-se a indicação de instituições, como as de educação infantil, para que operem na condição de dispositivos promotores de um tipo específico de *governamentalidade*, sobretudo, através da constituição do sujeito liberal.

Tais dispositivos servem de via de *aprimoramento* do desenvolvimento infantil. Eles tanto suprem as defasagens de capital cultural e simbólico de uma faixa da população para promovê-lo quanto tornam essas mesmas pessoas mais disponíveis para o mercado de trabalho. O segundo texto de Barros e colaboradores (2011a) proposto para análise – “A Importância da Qualidade da Creche para a Eficácia na Promoção do Desenvolvimento Infantil” – demonstra o duplo objetivo.

Quando as crianças estão em situação de risco por causa de violência e maus tratos, a responsabilidade do Estado é inquestionável. Contudo, o que dizer dos casos em que a integridade física das crianças não está ameaçada, mas os responsáveis não dispõem de recursos suficientes (renda e informação, em particular) para cuidar e estimular seus filhos. Principalmente quando as crianças

têm alguma necessidade especial, o esforço necessário para cuidar delas pode ser considerável. E como avaliar situações em que os responsáveis até dispõem de recursos, mas precisam ou querem trabalhar? O fato é que os serviços de creche são uma alternativa real de atendimento a primeira infância fundamental para essas famílias (BARROS, 2011a, p. 214).

Neste caso, vulnerabilidade se relaciona fundamentalmente com as ameaças ao desenvolvimento ideal da criança, que a falta de recursos financeiros, culturais e simbólicos determinam. Mas, no que se funda esse ideal? Para os autores, os primeiros anos de vida são “críticos para o desenvolvimento da inteligência, da personalidade e do comportamento social” (BARROS, 2011a, p. 212). Da mesma forma, durante essa época as sinapses cerebrais estão se formando, fazendo com que as respostas aos estímulos sejam muito rápidas, aumentando a *eficácia* e o retorno das intervenções, tanto para os que interferem quanto para os que recebem a ingerência.

Assim, o ideal para a faixa de população considerada vulnerável se concretiza na obtenção, o mais cedo possível, do melhor desempenho cognitivo singular plausível, que permita certa inserção social, com o menor custo sócio-Estatal. Para sustentar o caráter preemptivo das intervenções, Barros e colaboradores (2011a, p. 212) novamente se referem, de maneira pragmática, aos “ciclos”, argumentando que: “os impactos dos cuidados na primeira infância são, em parte, imediatos, mas terão também efeitos duradouros, influenciando todo o ciclo de vida do indivíduo”.

As premissas *biopolíticas* que compõem a *governamentalidade* contemporânea, através de práticas como: correção, exclusão, normalização, disciplina, terapêutica e *aprimoramento*, que foram descritas por Lemke (2011), não necessariamente podem ser aplicáveis em todas as etapas do chamado “ciclo de vida”. Não obstante, nas medidas propostas por Barros e colaboradores (2011a) pode-se se identificar a concomitância de algumas, em especial, quando determinam a coexistência intersetorial e estabelecem parâmetros de *governo* através da vigilância e do controle dos vulneráveis.

Primeiro, há o acompanhamento de todas as famílias com crianças, seja através de visitas domiciliares ou de atendimento específico nas unidades de saúde. O objetivo é, por um lado, garantir o acesso à informação e aos recursos necessários para que as famílias cuidem de suas crianças e, por outro, monitorar o desenvolvimento de todas as crianças com até três anos de idade, identificando aquelas que necessitam de maior atenção. Os cuidados precoces aumentam a probabilidade de se corrigir atrasos ou desvios no desenvolvimento da criança, garantindo oportunidades para um crescimento mais saudável e um melhor aprendizado. O atendimento nas unidades de saúde é realizado por médicos e outros profissionais da área, e a visita domiciliar é feita por uma equipe de agentes com capacitação específica direcionada para promover o desenvolvimento infantil. Tanto nas unidades de saúde, quanto nas visitas

domiciliares, são trabalhados com os responsáveis conteúdos sobre como estimular as crianças, quais serviços para a primeira infância estão disponíveis na comunidade, como avaliar o desenvolvimento infantil e para onde encaminhá-las quando for detectada a necessidade de atenção especial.

Uma vez que existe um sistema que permite acompanhar todas as crianças com até três anos de vida e que leva informações relevantes aos seus responsáveis, um segundo nível de atendimento é voltado para as famílias que precisam e demandam do Estado um serviço de atenção à criança oferecido por profissionais em estabelecimentos como as creches.

A estruturação da política de atenção à primeira infância em dois níveis coloca a família no centro do atendimento e visa promover e facilitar sua contribuição. A informação necessária é levada às famílias em bases universais e o desenvolvimento de todas as crianças é monitorado. O serviço de creches é oferecido apenas para um subgrupo de famílias que realmente preferem ou necessitam, por razões diversas, desse atendimento quando impossibilitadas de cuidar e estimular a criança em casa. Vale ressaltar que tanto o atendimento direto às famílias quanto o realizado nas creches precisam estar vinculados aos demais serviços públicos, em particular aos serviços de saúde, nutrição, assistência social e direitos humanos (BARROS, 2011a, p. 214).

A proposta de organização da atenção à primeira infância de forma intersetorial e hierarquizada dos autores se torna mais complexa e discriminada na composição dos eixos do PUAUPI, mas, será que perpassa pelas mesmas práticas apontadas por Lemke?

De acordo com o PUAUPI, tais eixos devem se estabelecer da seguinte forma: unificação e consolidação em sete domínios; customização e adequação dos serviços; ordenamento dos locais de atendimento; expansão do escopo de direitos, com ênfase nos direitos positivos (BRASIL, 2011).

Os processos de unificação – do nome, da porta de entrada, do protocolo local de atendimento, do calendário e do prontuário ou cartão da criança – e de consolidação do sistema de avaliação do desenvolvimento infantil (SADI), com ampliação do seu propósito, são constructos da introdução de uma forma local de gestão unificada (BRASIL, 2011). Os mecanismos de centralização dessa gestão são desenhados num sistema de interdependência, em que cada dispositivo está sujeito ao outro, como num ciclo.

Desta forma, a utilização da identificação singular para designar todos os aparelhos dirigidos às crianças na PI e suas famílias, além de universalizar e promover o acesso, está conectada com a unificação da porta de entrada do sistema, que organiza igualmente o acesso. Concomitantemente, o protocolo único, proposto com o intuito de sistematizar os serviços oferecidos, se liga à agenda unificada de eventos e datas, que agencia a conexão temporal desses serviços. Tais procedimentos têm como objetivo o aumento da qualidade na integração da atenção (BRASIL, 2011).

Processo semelhante acontece na junção da ficha de informações básicas de cada criança, instrumento que tem como finalidade aumentar o compartilhamento de dados

específicos, com a estratégia de avaliação do desenvolvimento infantil – agenciadora da atenção integral, da detecção precoce de necessidades, da aplicação do protocolo único e do acompanhamento do desenvolvimento singular das crianças. Tais tecnologias visam à maior pró-atividade do sistema de monitoramento (BRASIL, 2011).

Na outra ponta do ciclo, encontra-se o grupo gestor, formado por representantes dos setores envolvidos do governo local e da sociedade civil. Esta equipe tem como base de instituição as práticas de coordenação do efetivo cumprimento: do protocolo e do calendário local de atenção à PI, com fins de acompanhar, avaliar e tomar as medidas administrativas necessárias para se garantir um adequado grau de resolutividade do programa; do acompanhamento do desenvolvimento integral de cada criança e do monitoramento dos encaminhamentos intersetoriais que caracterizam a atenção integrada (BRASIL, 2011).

Os dispositivos tentam criar fluxos de intervenção, cujos objetivos são: promover o acesso aos serviços e à atenção dentro da *comunidade*, através da identificação das vulnerabilidades e do aconselhamento aos pais sobre a utilização da estrutura; facilitar a integralidade, dar resolutividade e monitorar o sistema, principalmente através do controle dos cursos de atendimento, de seus protocolos e do desenvolvimento singular das crianças. De fato, a eficiência da unificação e consolidação pretendidas é dependente da objetivação dos resultados do sistema de avaliação do desenvolvimento infantil (BRASIL, 2011), conforme fica claro no trecho da justificativa do PUAUPI e ilustrado no Fluxograma 1³⁶:

uma atenção integral adequada requer avaliações periódicas. Apenas com base nestas avaliações é possível detectar precocemente determinadas necessidades. Sem estas avaliações não seria possível utilizar o protocolo unificado uma vez que este requer que encaminhamentos sejam realizados dependendo dos resultados das avaliações. Por fim, tem-se que sem avaliações periódicas não é possível monitorar o desenvolvimento de cada criança (BRASIL, 2011).

Para que se alcance a garantia necessária das ações é imperativo que a metodologia avaliativa seja tanto consolidada quanto ampliada em seu escopo; pois, a pró-atividade da gestão depende da objetivação desses dados. Deste modo, preconiza-se que, além do enfoque no biológico, as análises do desenvolvimento infantil privilegiem também os domínios sócio-emocional e cognitivo (BRASIL, 2011).

Todo o processo de unificação e consolidação apoia-se nos mesmos paradigmas difundidos pelos discursos nacionais e internacionais: vulnerabilidade, *comunidade*,

³⁶ Os Fluxogramas 1 e 2 foram criados para ilustrar as informações contidas no PUAUPI.

integralidade e desenvolvimento. Do ciclo de estabelecimento dos eixos de unificação e consolidação sucede o processo de customização e adequação dos serviços, que redundam no ordenamento dos locais de atendimento (BRASIL, 2011).

Fluxograma 1 – Representação gráfica das propostas de unificação e consolidação do PUAIFI



Fonte: BRASIL, 2011.

Através da identificação de vulnerabilidades singulares dentro das famílias, e no interior de *locus comunitários* privilegiados, certas populações e individualidades são monitoradas, sendo definidas para intervenção. A atenção à primeira infância é organizada através do controle de resultados das ações familiares. Além disto, o atendimento personalizado se baseia nos princípios da unicidade pessoal e da conformação dos serviços às carências encontradas (BRASIL, 2011). O trecho da Proposta dá um exemplo das diretrizes:

cada criança tem necessidades específicas, requerendo atendimento personalizado. Embora todas devam ter iguais oportunidades, cada uma deve ser estimulada à sua maneira. Cada criança deve ter seu Plano de Desenvolvimento Individual – PDI. Cada criança deve ter seu Plano de Atendimento Customizado – PAC. Cada criança deve ter seu processo de desenvolvimento, seu PDI e seu PAC monitorado de forma individualizada (BRASIL, 2011).

Nos referenciais da educação, o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) parte da premissa da inclusão e consiste numa estratégia de educação de alunos com necessidades especiais (POKER et al., 2013). Nesse processo, as dificuldades encontradas nas avaliações definem a condição de competência individual, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo currículo proposto para cada faixa etária, conforme o Ministério da Educação (MEC) indica:

(...) nesse nível, focalizam a atuação do professor na avaliação e no atendimento do aluno. Compete-lhe o papel principal na definição do nível de competência curricular do educando, bem como na identificação dos fatores que interferem no seu processo de ensino-aprendizagem. As adaptações têm o currículo regular como referência básica, adotam formas progressivas de adequá-lo, norteando a organização do trabalho consoante com as necessidades do aluno (adaptação processual) (BRASIL, 1998b, p. 43).

Na qualidade de ferramenta de gestão empresarial de pessoas, o PDI está vinculado ao gerenciamento de competências norteadas por meio de avaliações individuais de desempenho, que são previamente regulamentadas, principalmente pelas evidências científicas de execução e conhecimento (RAMOS In: EPSJV, 2006). Como instrumento objetivante, descolado de outros processos para além da atuação pré-estabelecida, esse tipo de “avaliação constitui-se numa medida da distância que o indivíduo falta percorrer ante a norma” (RAMOS In: EPSJV, 2006p. 35). Uma vez que, nesses termos, a avaliação marca a defasagem individual diante de um referencial delineado previamente, o PDI construído a partir de seus resultados funda, então, o caminho para se alcançar tal modelo.

Ambos os instrumentos, tanto o da educação quanto o empresarial, são marcados pela falta e pela discrepância, além de serem permeados pela lógica da obtenção individual da competência. Assim, partem de uma metodologia de ajuizamento, que padroniza e constrói modos de obtenção do normal. Tais procedimentos geralmente perpassam pela capacidade individual de compreensão e do domínio do proposto. O embasamento protocolar pelas competências tem a finalidade de tornar operacional o conteúdo do que é doutrinado para utilização em situações concretas (RAMOS In: EPSJV, 2006).

Do mesmo modo que o PDI, O Plano de Atendimento Customizado (PAC) tem seu análogo na gestão da educação, onde é denominado Plano Personalizado de Atendimento (PPA). O PPA é uma ferramenta proposta para corrigir a distorção idade/série, por meio de estudos independentes. Ele também é utilizado para promover a reclassificação de estudantes do Ensino Fundamental e Médio com tal defasagem (PARANÁ, 2012). Assim como no PDI, a individualização da atenção tem origem em uma discrepância com relação

ao que se espera que seja alcançado por cada um. Deste modo, o Plano opera como via de obtenção de modelos preconcebidos ou de adequação aos mesmos.

Os princípios delimitados a partir das concepções estabelecidas pelo PDI e pelo PAC do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância apresentam intercessões importantes com os parâmetros fundados tanto pelo campo da educação quanto pelo empresarial. Destacam-se a singularização, a ancoragem nas deficiências e a pretensão da obtenção de competências instrumentais. Além disto, os próprios planos são exemplos de instrumentos nomeados com a finalidade de aumentar a resolutividade da gestão e, por conseguinte, dependem da objetivação de dados para poderem funcionar – descrever para poder medir, medir para poder gerenciar (DRUCKER, 2011).

Essa pragmatização é conseguida através do sistema de avaliação do desenvolvimento infantil (SADI), que é o instrumento estratégico do Programa Único, que tanto articula os seus eixos operacionais quanto estabelece as normas de regulação do PDI e do PAC (Figuras 1 e 2) (BRASIL, 2011) individuais. Conseqüentemente, o SADI é o balizador dos determinantes da constituição da existência das crianças, em especial as vulneráveis.

O PUAUPI coloca como pressuposto que uma parte da população se sente insegura no que tange à garantia de acesso, frente à variedade da oferta e à falta de informação específica acerca dos serviços oferecidos. Desta forma, a unificação do sistema tenta catalogar e organizar, dentro das *comunidades*, as famílias que formam essa população não atendida, de acordo principalmente com os parâmetros estabelecidos com base nos riscos à sobrevivência e ao desenvolvimento infantil nos primeiros anos de vida. Tal caminho captura essas famílias nos sentidos da ingerência e possibilita o conseqüente ordenamento dos locais de atendimento na tripla perspectiva: a do protagonismo da família na atenção à primeira infância; a da organização dos serviços públicos oferecidos fora de casa; a da capacidade das visitas domiciliares de promover a prevenção ou a resolução de problemas futuros (BRASIL, 2011).

A responsabilização da família é fortemente induzida pelos Artigos 5 e 18 da Convenção de Direitos da Criança (UN, 1990) e, conforme colocado anteriormente, tal responsabilidade é delimitada principalmente pelas *capacidades em evolução* da criança, cujos objetivos principais são a emergência da *autonomia* e da participação em processos decisórios. Lansdown (2005, p. 57) diz que:

o equilíbrio adequado entre a proteção das crianças dos perigos e o respeito as suas capacidades em evolução de desenvolvimento da autonomia e da participação no processo decisório diferirá, de acordo com a maturidade das crianças, com o ambiente social, econômico, cultural e político em que vivem

A autora segue argumentando que, com o exercício da participação, a criança fortalece a capacidade de se autoproteger, assim como passa a ser um elemento ativo no processo de aprendizado parental de competências até então não desenvolvidas pelos adultos. Lansdown (2005, p. 58) complementa:

as famílias devem ser encorajadas a reconhecer e respeitar as capacidades significantes e únicas das crianças – incluindo diversas capacidades que faltam nos adultos – e as incomensuráveis contribuições das crianças para a vida familiar: energia, um senso de humor e alegria, imaginação, criatividade, expressões espontâneas de amor, mediação entre pais conflitantes, disposição para perdoar, rapidez no aprendizado de novas linguagens, competências para as tecnologias da informática. A implicação está no fato dos relacionamentos familiares serem baseados na interdependência de seus membros, e não somente na assunção da dependência infantil dos adultos

Sob tal prisma, a *experiência* de desenvolvimento não se restringe à criança, mas pode redundar em *aprimoramento* de seus próprios pais. Desta forma, a família pobre e não letrada se torna alvo indireto das políticas de aperfeiçoamento para a produtividade, num movimento que tenta diminuir as suas probabilidades de produção de danos sociais.

O protagonismo da família na atenção à criança se justifica no PUAUPI pela argumentação de que “é na primeira infância que se formam e se fortalecem os laços familiares”; assim como pela afirmação de que, diferente do ensino fundamental, “onde o ideal é escola de tempo integral para todos, grande parte da atenção à primeira infância pode ser provida em casa pela família, mesmo pelas mais pobres” (BRASIL, 2011).

Apesar da retórica apoiada na tese da importância, para que a eficiência do sistema seja garantida e tal valor outorgado, as ações da família devem ser regulamentadas por cada esfera da atenção. Esse sistema de gerenciamento é organizado de modo que a atenção seja realizada através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e das instituições de educação infantil. As visitas domiciliares acontecem no caso do não cumprimento das atividades programadas pelo PAC (consultas, atendimentos, tratamentos e outros), do desenvolvimento individual em desacordo com o PDI e do resultado da avaliação das famílias qualifica-las como em situação de alta vulnerabilidade (25% mais vulneráveis). A análise da defasagem é complementar ao atendimento oferecido nos CRAS e nas UBS (BRASIL, 2011).

A organização intersetorial dos serviços públicos é delineada conforme demonstra o texto do PUAUPI (BRASIL, 2011) e o Fluxograma 2.

A política pública deve, em primeiro lugar, apoiar e garantir que as famílias tenham os recursos, as informações e as orientações necessárias para prover boa atenção a seus filhos.

Oferecer consultas para atendimento periódico numa unidade de atendimento integral à primeira infância (CRAS e UBS).

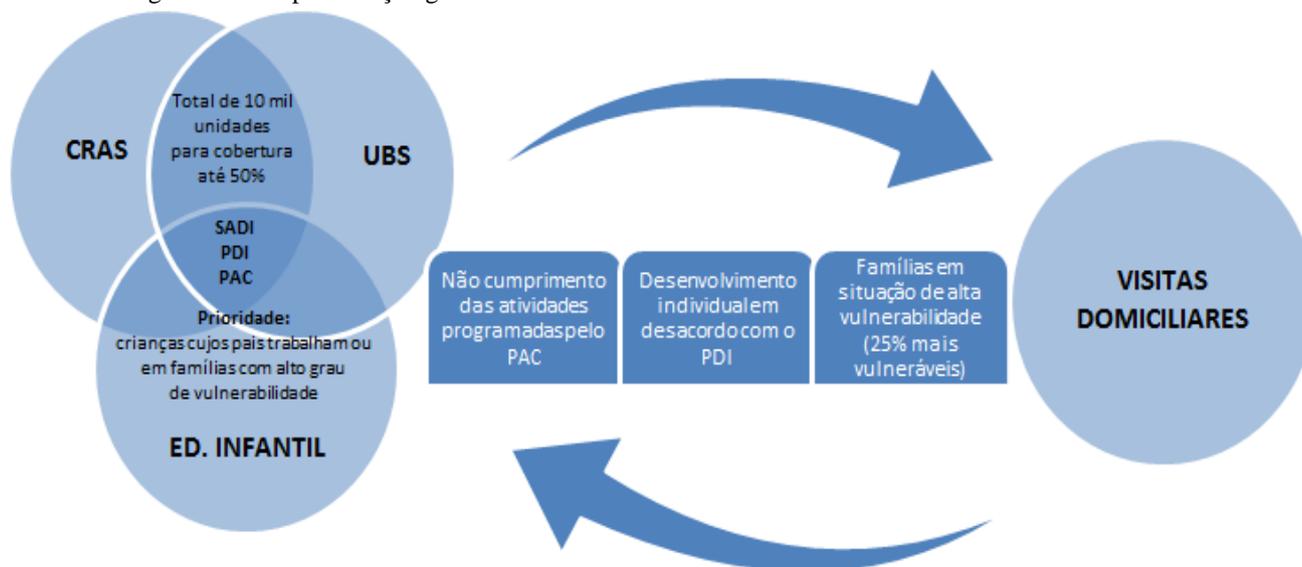
Utilizar os equipamentos da educação infantil para atendimento integral a crianças cujos pais trabalham ou para crianças em famílias com alto grau de vulnerabilidade.

Utilizar os equipamentos da educação infantil para a estimulação de todas as crianças.

Será necessária ao menos uma unidade de atendimento para cada 10 mil habitantes. Total de 10 mil unidades para cobertura até 50%.

Avaliação e monitoramento periódico nos CRAS e UBS.

Fluxograma 2 – Representação gráfica do ordenamento dos locais de atendimento no PUAUPI



Fonte: Brasil, 2011.

A Proposta parte da premissa do direito universal e da presunção de que os serviços dirigidos às crianças na primeira infância estão disponíveis e acessíveis a todos, tanto os públicos quanto os do terceiro setor, fato ilustrado em parte de seu texto:

dada a variedade de serviços hoje oferecidos, pais e responsáveis se sentem um pouco perdidos. Esta riqueza de serviços, embora muito bem vinda, produz nos pais uma certa incerteza, deixando-os sem saber se, de fato, estão garantindo a seus filhos acesso a tudo que têm direito. A unificação eliminaria essa incerteza. Pais e responsáveis saberiam que, uma vez no programa, seus filhos teriam acesso a todos os serviços disponíveis (BRASIL, 2011).

A própria justificativa para a constituição do Programa Único desmente o alcance e a disponibilidade apregoados, ao evidenciar os resultados obtidos na expansão na oferta de serviços de atenção básica à PI, em todo o Brasil, nas duas décadas anteriores a sua elaboração. São eles:

saúde:

32 mil equipes de saúde da família – eSF,

53% da população coberta,

250 mil agentes comunitários de saúde – PACS e

21 mil equipes de saúde bucal – ESB.

assistência Social:

6 mil centros de referência da assistência social – CRAS,

91% com Programa de Atenção Integral à Família – PAIF,

85% dos municípios brasileiros com ao menos um CRAS.

educação:

2 milhões de crianças atendidas em 46 mil creches,

18% da população de 0 a 3 anos coberta (BRASIL, 2011).

Longe de ser universalizada, a política, em termos de serviços, somente tem condições de se incumbir de uma fração da população. Desta forma, as práticas são planejadas para que as próprias pessoas, em especial o núcleo familiar, provenham à atenção adequada às crianças, dentro de parâmetros pré-estabelecidos pelos enunciados da proposição. Ao que parece, o ordenamento integral dos locais de atendimento é constituído para incluir os que escapam dos fluxos de intervenção, por esta razão é realizada a proposta do cadastramento e da identificação das vulnerabilidades.

Nesse processo, os equipamentos: de atendimento integral, de educação infantil e de visitas domiciliares se complementam na avaliação, monitoramento, produção de parâmetros de normalidade e de estimulação. Além disto, esse sistema integral tenta criar certa resolutividade para promover o desenvolvimento infantil e, ao mesmo tempo, aumentar a disponibilidade desses pais para a produtividade.

Mesmo afirmando que a atenção à primeira infância deva ser provida pela própria família, inclusive as mais pobres, e não em tempo integral na escola, a educação infantil é apontada pelo PUAIFI como dispositivo privilegiado de estimulação do desenvolvimento de todas as crianças. A indicação é feita especialmente para os filhos de pais avaliados como com pouco tempo disponível e/ou não detentores de capital simbólico e cultural para cumprir com a estimulação precoce.

Na leitura dos documentos internacionais que se referem à PI, certo padrão de desenvolvimento aparece como o grande paradigma a ser alcançado. Esse modelo está

ligado às chamadas *capacidades em evolução*, princípio que regula as responsabilidades parentais na CDC (UN, 1990).

A preocupação com a educação de crianças abaixo de cinco anos não é uma novidade no Brasil, tanto que as creches e pré-escolas são legalmente instituições de educação infantil desde 1996 (BRASIL, 1996). A importância que o desenvolvimento da PI passou a ter nas tecnologias que constituem a *governamentalidade biopolítica* contemporânea foi determinada por uma série de inferências. No nosso país, o processo político culminou, por exemplo, na Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que instituiu a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola para todas as crianças de quatro e cinco anos de idade, com acesso universal até o ano de 2016 (BRASIL, 2009a).

No curso da história, as instituições que constituíram a educação infantil no Brasil alternaram protagonismos nos cenários de indicações de equipamentos destinadas ao estímulo do desenvolvimento infantil. Porém, é fato que, antes da determinação legal da obrigatoriedade da pré-escola (BRASIL, 2009a), havia todo um sistema de persuasão para que esta prevalecesse como recurso apropriado para o exercício de tais práticas. Após 2009, a creche passou a ser objeto de atenção dos jogos de interesses. Os enunciados produzidos pelo Banco Mundial no início dos anos 2000 são a base da análise inicial da constituição da centralidade da EI como dispositivo nacional *biopolítico* de *aperfeiçoamento* do desenvolvimento infantil.

4.5 O Banco Mundial e o governo da primeira infância no Brasil

A respeito dos possíveis mecanismos de estímulo à aquisição das *capacidades em evolução* desde cedo, da utilização dos aparelhos de EI para essa finalidade e sobre a responsabilização das famílias, parece haver um forte norte discursivo de um artigo produzido pelo Banco Mundial (BM) em 2001, com a colaboração brasileira, principalmente de instituições como o Ipea e o IBGE. O texto chama-se “Desenvolvimento da primeira infância no Brasil: um foco no impacto das pré-escolas”.

A redução das questões gerenciais da primeira infância à institucionalização através da pré-escola é um elemento que chama a atenção no artigo, pois constitui um contraste com a definição de desenvolvimento da PI (DPI) do próprio BM (World Bank – WB):

serviços destinados ao crescimento físico e intelectual das crianças nos primeiros anos (de 0 a 6 anos). Esses serviços incorporam a creche, pré-escola, visitas domiciliares de profissionais treinados, serviços de saúde e nutrição, além de educação parental (WB, 2001, p. 9).

Apesar da integralidade se estabelecer como uma demanda da noção de DPI apresentada pelo Banco Mundial, no artigo não são discutidos pontos como: acesso ao cuidado de saúde, nutrição adequada e qualidade dos serviços de pré-escola oferecidos (WB, 2001). Além disto, não obstante o BM pareça emitir uma opinião positiva sobre o fato da educação infantil se constituir num direito da criança e um dever do Estado no nosso país, ele mostra determinada inclinação para propor soluções não públicas, informais e de baixo custo (WB, 2001).

Para Fúlvia Rosemberg (2002), os empréstimos que o Banco Mundial concedeu ao Brasil a partir dos anos de 1990 destinavam-se a interferir nas políticas públicas nacionais, tentando determinar dois nortes de ação: para o nível pré-escolar, diretamente associado tanto à prevenção do fracasso escolar no ensino fundamental quanto à economia de recursos; para o denominado desenvolvimento inicial da criança, denotando investimento no capital humano e incluso nas políticas da instituição de combate à pobreza.

A autora argumentava que, embora a instituição relatasse que a última orientação significava uma abordagem “ampliada” para a saúde, nutrição e educação, de fato, consistia numa oportunidade para que impusesse modelos “não formais” e pouco dispendiosos de atendimento a crianças pequenas, que pretendiam se utilizar do trabalho de agentes comunitários treinados ou membros da família “como professores ou provedores de atenção” (ROSEMBERG, 2002, p. 51).

Foucault (2011) disse que a captura do corpo da criança pelos dispositivos de disciplina e controle perpassou historicamente pela determinação de anormalidades de conduta, com foco na moral. Assim, a lei e a justiça se encarregaram da monstruosidade criminosa, oriunda da natureza e da sociedade. Do mesmo modo, a educação cuidou das questões advindas da gestão familiar, quando em relação com outras instituições de seu apoio, problemas que determinaram a existência dos “indivíduos a serem corrigidos”. Além disto, a medicina da sexualidade se ateve ao masturbador, figura que despontou dos espaços mais íntimos da família.

Do ponto de vista da gestão *biopolítica* contemporânea, as indicações do Banco Mundial de DPI e da educação formal, desde cedo, se baseavam em cálculos prospectivos e pressupunham um fracasso escolar maior, advindo de crianças pobres. Embora parecessem

funcionar separadamente, os dispositivos recomendados apresentavam pelo menos um objetivo em comum, que era evitar ao máximo a ocorrência de dependência sócio-Estatal. Por esse motivo, eles não se restringiam à profilaxia do aparecimento do indivíduo problemático, mas também incluíam o seu *aprimoramento* físico, moral, cognitivo e social. Além disto, as ações objetivavam prevenir a falta de perspectiva de prosperidade individual e, conseqüentemente, tentavam impedir o aparecimento do monstro social, o fruto da pobreza que o autoperpetua – o delinquente.

Rosemberg (2002) diz que a utilização de recursos pauperizados não possibilita a diminuição da iniquidade social. Ela então questiona: “qual o milagre que se espera para que os resultados programados” – com poucos recursos econômicos, estruturais e de pessoal – “possam ir além de uma socialização precoce para a subalternidade e repúdio à escola” (ROSEMBERG, 2002, p. 52).

Do mesmo modo que o BM, o Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância se concentra nas instituições de educação infantil, principalmente para suprir a assistência das crianças oriundas de famílias com alto grau de vulnerabilidade (BRASIL, 2011). Conforme anteriormente exposto, o PUAUPI igualmente particulariza sua preocupação com os filhos de pais que trabalham, mas recomenda o dispositivo com o intuito de universalizar a estimulação precoce (BRASIL, 2011). Tal indicação, embora esteja ligada ao discurso do Banco Mundial, inevitavelmente se refere ao Artigo 18 da CDC.

Os Estados Partes devem usar de seus melhores esforços para garantir reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm responsabilidades comuns na criação e desenvolvimento da criança. Pais ou guardiões legais têm a responsabilidade primária pela criação e desenvolvimento da criança, conforme o caso. Os melhores interesses da criança serão sua preocupação básica.

Para garantir e promover os direitos contidos na presente Convenção, os Estados Partes devem fornecer assistência apropriada para os pais e guardiões legais no desempenho de suas responsabilidades de criação e devem garantir o desenvolvimento de instituições, meios e serviços para o cuidado das crianças.

Os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para garantir que as crianças de pais que trabalhem tenham o direito de se beneficiar de serviços de cuidado infantil e meios pelos quais sejam elegíveis (UN, 1990).

Cabe salientar que o Artigo generaliza o direito aos dispositivos de cuidado, embora os especifiquem para algumas famílias. Tal restrição se deve à preocupação de se manter a condição de trabalho dos pais – inferência direta, não dos melhores interesses de toda criança, mas das questões ligadas ao número de pessoas produtivas no mercado de trabalho.

Além disto, a determinação do direito deixa ao cargo do Estado responsável a eleição dos meios pelos quais tais serviços serão prestados.

Na verdade, embora sua notoriedade não deixe de estar ligada às demandas de disponibilidade para o trabalho, a primeira infância passou a ser um dos personagens principais da *governamentalidade biopolítica* por duas vias fundamentais. Em primeiro lugar, através das especificações dos direitos sociais da criança, graças principalmente às pesquisas científicas que objetivam o aperfeiçoamento do capital humano – desde os campos da psicologia do desenvolvimento, passando pela neurociência, psicologia social, chegando aos estudos estatísticos, econômicos e matemáticos (NADESAN, 2010).

Em segundo lugar, o protagonismo da PI aconteceu por meio das reavaliações dos postulados internacionais de direito notadamente para a educação, com fins de se evitar o fracasso escolar no ensino fundamental, principalmente na população pobre (UN, 2010). Quando o desenvolvimento infantil é associado ao desenvolvimento da nação e às soluções para o problema da pobreza, a primeira infância entra em cena – com a justificativa de que o melhor começo de vida possível é o caminho certo para oportunizar um futuro mais que perfeito para o nosso estilo de vida.

4.6 A creche e a eficácia das políticas direcionadas para primeira infância

Os critérios de formalização do cuidado através da educação infantil não estão claros no texto do PUAUPI, mas aparecem delimitados à creche tanto no segundo texto de Barros e colaboradores (2011a) proposto para análise – “A Importância da Qualidade da Creche para a Eficácia na Promoção do Desenvolvimento Infantil” – quanto no terceiro – “Uma Avaliação do Impacto da Qualidade da Creche no Desenvolvimento Infantil” (BARROS et al., 2011b).

Ambos os artigos tentam estabelecer um ciclo que perpassa principalmente pelo desenvolvimento infantil, pela qualidade das creches e pelos custos destinados à promoção desse desenvolvimento. Para eles, é preciso garantir que a creche “obedeça a um patamar mínimo de qualidade”, comparado a se obter institucionalmente “um nível de desenvolvimento igual ou superior ao dos cuidados dispensados por uma família devidamente orientada e com um mínimo de recursos”. Por meio do estabelecimento dessa relação, os autores procuram colocar em evidência condições institucionais que diminuam

os custos e aumentem a “eficácia na promoção do desenvolvimento infantil” (BARROS et al., 2011a, p. 216).

Os escritos foram publicados após a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009a), mas se basearam num estudo promovido pelo Ipea e pela Universidade Estácio de Sá (UNESA), no ano de 2001 (BRASIL, 2009a). Os pesquisadores se utilizaram de dados advindos de uma amostra randômica de 25% de creches pertencentes ao sistema público da cidade do Rio de Janeiro, na época constituído de 400 unidades de funcionamento (próprias do município e conveniadas). Eles partiram de quatro analisadores: qualidade da creche, avaliada por estudo observacional e questionário objetivo, que constituíram indicadores para referenciais de qualidade; custo de funcionamento institucional, verificado por meio de pesquisa complementar de preços acerca dos principais insumos necessários para a produção do serviço; medidas do desenvolvimento da criança, aferidas pelo “Cartão da Criança”³⁷; exame do ambiente familiar, informações fornecidas por entrevistas complementares, nas quais se colhia também a impressão familiar sobre a qualidade da creche (BARROS et al., 2011a, 2011b).

Os indicadores básicos de qualidade, construídos a partir da pesquisa realizada em 2001, foram divididos pelos autores dos artigos em cinco macrodimensões, quinze dimensões e sessenta e três subdimensões. No total, foram estabelecidos quinhentos indicadores, número que excedia as cem creches do estudo, levando, assim, à redução da dimensionalidade da qualidade de creches (BARROS et al., 2011a).

Para obter o rigor metodológico, os pesquisadores se utilizaram de várias medidas singulares (variáveis), perfazendo a composição de indicadores que representassem diferentes aspectos da qualidade da creche. Tal caminho estabeleceu um resultado médio para um conjunto de respostas (Tabela 5). O pretendido foi que esse termo refletisse o mais minuciosamente possível a resposta válida.

³⁷ Segundo os autores, o “Cartão da Criança” é uma escala utilizada para acompanhar o desenvolvimento e o crescimento de crianças de zero a seis anos. O instrumento foi desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Heloísa Marinho (IPHEM) (BARROS et al., 2011a).

Tabela 5 – Dados sobre a qualidade média de creches públicas do município do Rio de Janeiro – 2001

Dimensão	Média global	Baixa qualidade (piores 20%)	Alta qualidade (melhores 20%)	Hiato de qualidade
Medida sintética geral	0,43	0,28	0,57	0,29
Infraestrutura	0,39	0,27	0,51	0,24
Saúde e saneamento	0,45	0,27	0,62	0,34
Atividades e estrutura do programa	0,46	0,26	0,68	0,42
Recursos humanos	0,30	0,16	0,51	0,35
Pais e relações comunitárias	0,60	0,33	0,83	0,49

Fonte: Estimativas produzidas com base na pesquisa "Avaliação dos serviços de creche no município do Rio de Janeiro, 2001".

Fonte: BARROS et al., 2011a.

A metodologia criou parâmetros de qualificação das creches e, em seguida, as consideradas de *alta* e de *baixa* qualidade foram comparadas em suas performances de obtenção de *progresso* no desenvolvimento infantil, aferido em meses de melhora. Resta saber qual a conotação assumida no emprego tanto dos adjetivos *alto* e *baixo* quanto do substantivo *progresso*.

A primeira questão que provavelmente o grupo levantou foi: quais os paradigmas que delimitam a qualidade da creche? Neste caso, a qualidade precisava ser explicada por modelos referenciais. Os dados explicados e explicativos somente podiam ser descritos através de suas características, logo, tinham de ser classificados como qualitativos. Assim, eles delineavam a diferença entre padrões e fundamentos, indicando a presença ou ausência de um atributo ou propriedade (VIALI, 2015)³⁸.

As creches foram nominadas na escala ordinal como de *alta* e de *baixa* qualidade. Deste modo, a numeração utilizada demonstrava a sua posição relativa numa série ordenada e os adjetivos denotavam a distância que cada instituição estava do padrão estabelecido. Nessa ordem de grandeza não existem medidas objetivas e absolutas que possam fazer a valoração (VIALI, 2015).

Além disto, o processo de construção dos indicadores através da observação dos pesquisadores e da realização de entrevistas com os atores-chave (diretores, coordenadores pedagógicos, educadores e outros) foi necessariamente permeado pelas subjetividades e pelos valores dos sujeitos envolvidos – que os números também transformaram em *evidências*. Conseqüentemente, ainda que apresentados como índices de qualidade, os

³⁸ O professor Lorí Viali é autor do material didático utilizado como suporte para as disciplinas que leciona na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)/Faculdade de Matemática (FAMAT). Segundo o autor, as apostilas foram sendo aprimoradas ao longo dos semestres. Portanto, não havendo data específica de publicação, utilizar-se-á a data do semestre vigente, isto é, 2015.

resultados igualmente expuseram as atribuições de *melhor* ou *pior* para o desempenho institucional (BARROS et al., 2011b), o que é demonstrado na Tabela 5.

Mesmo que uma média global tenha sido fundada, o peso de cada uma das variáveis da qualidade como determinante da promoção do desenvolvimento diferiu no estudo (Tabela 6). Os autores deixaram claro que “o peso atribuído a cada indicador a partir desse procedimento não está necessariamente relacionado à sua importância para o desenvolvimento da criança” (BARROS et al., 2011b).

Para alcançar uma medida escalar global de qualidade, eles procederam de duas maneiras:

construímos medidas sintéticas simplesmente dando pesos iguais para todos os indicadores básicos considerados. Em segundo lugar, usamos procedimentos estatísticos (componentes principais, análise de correspondência e análise fatorial) para encontrar a melhor combinação linear, no sentido de responder pela maior parcela da variação total nos dados. Apesar de esses procedimentos certamente terem um maior apelo estatístico do que médias simples, eles acabaram gerando empiricamente pesos perto de uma média simples. Por esta razão optamos por usar a abordagem mais simples, qual seja, atribuir pesos iguais para todos os indicadores básicos considerados (BARROS et al., 2011b, p. 217).

Os resultados encontrados apontaram para a grande heterogeneidade na qualidade existente na época entre as creches municipais. Esse fato levou o grupo a afirmar que: “sem este considerável grau de variação seria empiricamente impossível estimar *com precisão* o impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil” (BARROS et al., 2011b, p. 217, grifo nosso).

O estudo baseava-se na chamada inferência estatística, ou admissão da verdade de uma hipótese não diretamente conhecida, em razão do seu relacionamento com outras proposições, ligação advinda de uma amostra retirada ao acaso de uma população (VIALI, 2015). Para que as inferências estatísticas sejam interpretadas, é necessário que se leve em consideração a existência do erro de medida, isto é, o nível em que o valor observado não é representativo dos valores válidos (VIALI, 2015).

Uma vez que exista a possibilidade do erro, decodificações peremptórias não devem ser feitas nesse tipo de estudo, dado que os resultados obtidos podem ser considerados presumíveis, ficando a cargo das probabilidades o seu acontecimento ou não. Neste caso, a exatidão não faz parte do processo. Assim, a conclusão do terceiro artigo deve ser considerada com cuidado:

o desenvolvimento das crianças que frequentam creches de alta qualidade *é maior do que* o das crianças que frequentam creches de baixa qualidade. Os resultados também mostram que a qualidade da creche pode ser medida de diversas maneiras, e que cada uma dessas medidas pode ter diferentes custos e impactos também distintos para o desenvolvimento infantil (BARROS et al., 2011b, p. 213, grifo nosso).

Tabela 6 – Dados sobre o impacto de dimensões da qualidade da creche no desenvolvimento infantil no município do Rio de Janeiro – 2001

Dimensão	Global				Social				Físico				Mental			
	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)
		Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão	
Infraestrutura	-3,74	-0,9	-0,13	36	15,71	3,8	0,38	1	9,76	2,4	0,33	2	4,92	1,2	0,12	39
Saúde e saneamento	-4,97	-1,7	-0,24	17	-8,11	-2,8	-0,28	11	-8,66	-3,0	-0,41	2	-8,55	-2,9	-0,30	9
Atividades e estrutura do programa	5,86	2,5	0,35	3	7,60	3,2	0,32	4	-0,04	0,0	0,00	99	7,49	3,1	0,32	5
Recursos humanos	4,78	1,7	0,24	6	-2,07	-0,7	-0,07	55	5,74	2,0	0,28	3	3,28	1,2	0,12	35
Pais e relações comunitárias	-0,37	-0,2	-0,03	84	-1,83	-0,9	-0,09	47	-1,29	-0,6	-0,09	50	-1,04	-0,5	-0,05	68

Fonte: Estimativas produzidas com base na pesquisa "Avaliação dos serviços de creche no município do Rio de Janeiro, 2001".

Nota 1: O modelo inclui controles para a idade da criança, gênero e raça, presença dos pais, escolaridade do chefe do domicílio e renda per capita.

Nota 2: Tamanho da amostra: 752 crianças.

Nota 3: R² varia de 0,84 a 0,88.

Fonte: BARROS et al., 2011a.

Além disto, ainda que tenham pretendido generalizar os efeitos institucionais favoráveis, os próprios autores advertem que nem todos os aspectos do desenvolvimento se beneficiam com a melhor avaliação da creche.

Embora afirmem que outras condições também definam o desenvolvimento da criança, Barros e colaboradores (2011a, 2011b) partem da hipótese da “exogeneidade condicional da qualidade”. Isto quer dizer que: “condicionada às características da criança e da família, a qualidade das creches e outros fatores que influenciam o desenvolvimento da criança são independentes” (BARROS et al., 2011b, p. 217). Essa independência foi considerada: “um pressuposto central necessário para a consistência das nossas estimativas de impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil” (BARROS et al., 2011b, p. 219).

Algumas operações estatísticas foram efetuadas para provar a exogeneidade da qualidade em relação aos outros fatores. De início, tentaram avaliar a força da relação estabelecida entre esses termos e a distribuição das creches. Para tal, regrediram o “logit do

indicador de qualidade global da creche em um conjunto de características da criança e da família” (BARROS et al., 2011b, p. 218), conforme demonstrado na Tabela 7.

A técnica do modelo linear de probabilidade, ou análise de *logit*, é uma combinação de duas práticas de análise multivariada na qual uma ou mais variáveis explicativas, métricas e não-métricas, são utilizadas para prever uma única variável qualitativa. O objetivo principal é antecipar as mudanças na última em resposta às alterações das primeiras (VIALI, 2015).

De acordo com a Tabela 7, para realizar o procedimento, os autores chamaram de particularidades da criança dois conjuntos de dados: gênero e raça. Como especificidades de ambiente familiar, a opção foi por três variáveis: presença da mãe, anos de escolaridade do responsável pela criança e renda familiar (logaritmo *per capita*).

Tal modo de analisar demanda as seguintes ponderações: o pressuposto central para a consistência das estimativas – a independência de outros fatores – foi determinado num processo no qual a deliberação das características infantis e familiares foi no mínimo exígua; por ser uma operação probabilística, o resultado da aplicação da técnica do modelo linear não deveria ser anunciado como uma decodificação peremptória, conforme a conclusão a que chegaram: “apesar da grande variação de qualidade entre as creches públicas, a qualidade não está relacionada a nenhuma característica observada da criança ou do ambiente familiar” (BARROS et al., 2011b, p. 218).

Outra questão que provavelmente o grupo levantou foi: a qualidade da creche influencia no progresso do desenvolvimento infantil? Neste caso, os parâmetros de progresso para o desenvolvimento ocuparam lugar central na análise abaixo relatada. Os desfechos são apresentados nas Tabelas 8 e 9.

O impacto da qualidade de creches no desenvolvimento da criança foi estimado considerando-se duas abordagens. Em ambos os casos consideramos que, entre as crianças com características pessoais e ambientes familiares idênticos, a qualidade da creche que frequentavam não estava relacionada com qualquer outra variável que pudesse determinar o seu desenvolvimento. As duas abordagens diferem apenas na forma como se mede a qualidade das creches (Ibid., p. 220). (...) Consideramos, em primeiro lugar, apenas o impacto da medida global de qualidade. Neste caso, deixamos a relação entre desenvolvimento infantil e qualidade ter uma forma flexível (Ibid.). (...) Como uma segunda abordagem, estimamos o impacto individual de cada dimensão da qualidade no desenvolvimento da criança. Neste caso, assumimos linearidade (...) (BARROS et al., 2011b, p. 222).

Tabela 7 – Dados sobre a Relação estabelecida entre o *logit* do indicador da qualidade geral das creches, as características da criança e o ambiente familiar infantil no município do Rio de Janeiro – 2001

Variável	Coefficiente	P-valor (%)
Intercepto	-0,272	6
<i>Características da criança</i>		
Gênero (masculino)	-0,039	21
Raça (branco)	-0,018	59
<i>Ambiente familiar</i>		
Presença da mãe	-0,109	15
Anos de escolaridade do responsável pela criança	0,002	68
Logaritmo da renda familiar <i>per capita</i> (R\$/mês)	0,017	50
<i>Número de observações</i>		752
<i>R²- ajustado</i>		-0,001

Fonte: Estimativas produzidas com base na pesquisa "Avaliação dos serviços de creche no município do Rio de Janeiro, 2001".

Fonte: BARROS et al., 2011a.

A avaliação do impacto da qualidade global da creche no desenvolvimento infantil foi assim descrita:

uma vez que as seis especificações apresentadas na tabela 4³⁹ produziram resultados muito similares, centramos a nossa atenção sobre a especificação linear mais simples. No nosso universo de análise, quando as creches estão ordenadas por seu nível global de qualidade, a média das creches de baixa qualidade (20% inferiores) é 0,28 e a média correspondente das creches de alta qualidade (20% superiores) é 0,57 (ver tabela 1)⁴⁰. Assim, tomamos como meta para melhorar a qualidade das creches a diferença – 29 pontos percentuais (p.p.) – entre os dois grupos: baixa qualidade e alta qualidade. Na medida em que 1 p.p. de aumento na qualidade levaria a uma melhoria de 0,04 mês no desenvolvimento da criança, o correspondente a 29 p.p. levaria a uma melhoria de 1,2 mês (ver tabela 4), estimativa marginalmente significativa (valor-*p* igual a 11%). Em outras palavras, estima-se que crianças que frequentam creches de alta qualidade terão uma idade de desenvolvimento 1,2 mês superior àquelas que frequentam creches de baixa qualidade. Uma vez que o desvio-padrão da idade de desenvolvimento entre crianças da mesma idade está perto de 7,0 meses, estima-se que frequentar uma creche de alta qualidade em oposição a uma creche de baixa qualidade aumentaria a idade de desenvolvimento da criança em quase 0,17 desvio-padrão, o que pode ser considerado um impacto modesto (BARROS et al., 2011b, p. 222).

³⁹ A tabela 4 do artigo (BARROS et al., 2011b, p. 221) corresponde à Tabela 8 desse trabalho.

⁴⁰ A tabela 1 do artigo (BARROS et al., 2011b, p. 221) corresponde à Tabela 5 desse trabalho.

O poder específico das macrodimensões da creche sobre o desenvolvimento infantil foi delineado da seguinte maneira:

de todas as cinco macrodimensões consideradas apenas *atividades e estrutura do programa* tem um impacto significativo, de magnitude elevada e consistente sobre o desenvolvimento global, social e mental das crianças. Neste caso, nossas estimativas indicam que crianças que frequentam creches de alta qualidade (as 20% superiores) terão uma idade mental e social cerca de 3,0 meses (0,32 desvio-padrão) maior do que aqueles que frequentam creches de baixa qualidade (as 20% inferiores). O impacto sobre a medida global do desenvolvimento é cerca de 2,5 meses ou 0,35 desvio-padrão.

A qualidade da *infraestrutura* parece ter um impacto considerável e estatisticamente significativo sobre o desenvolvimento social e físico, mas não sobre o desenvolvimento mental. Nem os *recursos humanos*, nem a dimensão *país e relações comunitárias* revelaram um impacto estatisticamente significativo sobre o desenvolvimento social ou mental. Os *recursos humanos*, no entanto, parecem ter um impacto importante e significativo no desenvolvimento físico. Contrariando o senso comum, também não encontramos evidências de que melhorias na dimensão *saúde e saneamento* tenham um impacto positivo em qualquer uma das três dimensões do desenvolvimento infantil que investigamos (BARROS et al., 2011b, p. 224).

Tabela 8 – Dados sobre o impacto da qualidade global da creche no desenvolvimento infantil no município do Rio de Janeiro – 2001

Especificação	Global				Social				Físico				Mental			
	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	
	Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão		
	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)
Idade do desenvolvimento																
Qualidade	4,13	1,2	0,17	11	7,92	2,3	0,23	3	1,03	0,3	0,04	70	6,06	1,8	0,18	9
Logaritmo da qualidade	1,78	1,3	0,18	9	3,11	2,2	0,22	4	0,00	0,0	0,00	100	2,54	1,8	0,18	9
Logit da qualidade	0,97	1,2	0,17	11	1,82	2,2	0,22	3	0,17	0,2	0,03	78	1,44	1,7	0,18	9
Log da idade do desenvolvimento																
Qualidade	0,103	1,3	0,18	17	0,208	1,1	0,11	7	-0,009	1,3	0,18	92	0,109	1,5	0,16	30
Logaritmo da qualidade	0,043	1,3	0,18	16	0,079	1,1	0,11	9	-0,017	1,4	0,19	85	0,045	1,6	0,16	30
Logit da qualidade	0,024	1,2	0,18	17	0,047	1,1	0,11	7	-0,004	1,3	0,18	85	0,026	1,5	0,15	30

Fonte: Estimativas produzidas com base na pesquisa "Avaliação dos serviços de creche no município do Rio de Janeiro, 2001" (IPEA/UNESA).

Notas:

O modelo inclui controles para a idade da criança, gênero e raça, presença dos pais, escolaridade do chefe do domicílio e renda per capita.
Tamanho da amostra: 752 crianças.

Fonte: BARROS et al., 2011a.

Tabela 9 – Dados sobre o impacto de dimensões da qualidade da creche no desenvolvimento infantil no município do Rio de Janeiro – 2001

Dimensão	Global				Social				Físico				Mental			
	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Impacto de frequentar creches de alta qualidade em oposição à creches de baixa qualidade em:		P-valor (%)	Coeficiente da regressão
	Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão			Meses	Desvio padrão		
	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)	Coeficiente da regressão	Meses	Desvio padrão	P-valor (%)
Infraestrutura	-3,74	-0,9	-0,13	36	15,71	3,8	0,38	1	9,76	2,4	0,33	2	4,92	1,2	0,12	39
Saúde e saneamento	-4,97	-1,7	-0,24	17	-8,11	-2,8	-0,28	11	-8,66	-3,0	-0,41	2	-8,55	-2,9	-0,30	9
Atividades e estrutura do programa	5,86	2,5	0,35	3	7,60	3,2	0,32	4	-0,04	0,0	0,00	99	7,49	3,1	0,32	5
Recursos humanos	4,78	1,7	0,24	6	-2,07	-0,7	-0,07	55	5,74	2,0	0,28	3	3,28	1,2	0,12	35
Pais e relações comunitárias	-0,37	-0,2	-0,03	84	-1,83	-0,9	-0,09	47	-1,29	-0,6	-0,09	50	-1,04	-0,5	-0,05	68

Fonte: Estimativas produzidas com base na pesquisa "Avaliação dos serviços de creche no município do Rio de Janeiro, 2001".

Nota 1: O modelo incluiu controles para a idade da criança, gênero e raça, presença dos pais, escolaridade do chefe do domicílio e renda per capita.

Nota 2: Tamanho da amostra: 752 crianças.

Nota 3: R² varia de 0,64 a 0,68.

Fonte: BARROS et al., 2011a.

A análise do desenvolvimento infantil teve como referencial o modelo determinado pelo “Cartão da Criança”. O instrumento fornece um resumo de seus marcos, que são apresentados em períodos de tempo, intervalos nos quais a criança deve igualmente ser avaliada: até 6 meses de idade, a descrição e a intermitência de verificação são mensais; a partir do sétimo mês, passam a bimensal, até 12 meses; de 13 a 24 meses, o período resumido e aferido é de 5 meses; e de 2 a 6 anos, é anual (BRASIL, 2005b).

Não existe precisão na correlação entre o desenvolvimento singular atingido e a idade cronológica, somente pode haver uma estimativa ou presunção. Além do mais, na puericultura essa é uma metodologia de triagem, como tal, qualquer suspeita de alteração individual demanda avaliações complementares (BRITO et al., 2011). Não obstante tais fatos, a exatidão pronunciada nos textos parece ser a base de raciocínio quando as três variáveis – qualidade da creche, desenvolvimento infantil e custos institucionais – são relacionadas (BARROS et al., 2011a, 2011b) com o objetivo da produção de evidências norteadoras para as políticas públicas.

Dentro desse escopo, outra questão que possivelmente o grupo levantou foi: qual o impacto da qualidade da creche sobre os custos institucionais? As estimativas obtidas estão nas Tabelas 10 e 11:

Tabela 10 – Dados sobre a relação estabelecida entre o custo anual por criança e a qualidade média da creche no município do Rio de Janeiro – 2001

	Coefficiente	P-valor (%)
Intercepto	8,6	0
Tamanho da creche		
Logaritmo do tamanho da creche (número de crianças equivalentes em tempo integral)	-0,4	0
Qualidade da creche		
Função da medida de qualidade global	1,9	0
Impacto sobre os custos de oferecer um serviços de alta qualidade em oposição a um de baixa qualidade	72	
Número de observações	109	
R² - ajustado	0,33	

Fonte: Estimativas produzidas com base na pesquisa "Avaliação dos serviços de creche no município do Rio de Janeiro, 2001".

Nota: Variável dependente: Logaritmo do custo unitário; resultados apenas para o modelo linear.

Fonte: BARROS et al., 2011a.

Tabela 11 – Dados sobre a relação estabelecida entre o custo anual por criança e as dimensões de qualidade da creche no município do Rio de Janeiro – 2001

Variáveis explicativas	Coefficiente	Impacto sobre os custos de oferecer um serviços de alta qualidade em oposição a um de baixa qualidade (%)	P-valor (%)
Intercepto	8,6		0
Tamanho da creche			
Logaritmo do tamanho da creche (número de crianças equivalentes em tempo integral)	-0,3		0
Qualidade da creche			
Infraestrutura	1,4	40	1
Saúde e saneamento	-0,5	-15	27
Atividades e estrutura do programa	0,4	19	21
Recursos humanos	1,6	72	0
Pais e relações comunitárias	-0,4	-19	6
Número de observações		109	
R² - ajustado		0,48	

Fonte: Estimativas produzidas com base na pesquisa "Avaliação dos serviços de creche no município do Rio de Janeiro, 2001".

Nota: Variável dependente: Logaritmo do custo unitário.

Fonte: BARROS et al., 2011a.

Os resultados da relação entre a média global da qualidade da creche e os custos institucionais demonstram a preocupação dos autores com os últimos.

A tabela 6⁴¹ revela que o custo unitário declina com o tamanho. Portanto, temos evidências de economias de escala. Também encontramos evidências claras de que maior qualidade tem um custo. Cada p.p. adicional na qualidade da creche aumenta o custo unitário do serviço em 1,9%. Uma vez que a diferença nos serviços entre creches de alta qualidade (as 20% superiores) e de baixa qualidade (as 20% inferiores) é de 29 p.p. na escala de qualidade, o custo unitário dos serviços de alta qualidade é 72% maior que o custo unitário correspondente para serviços de baixa qualidade (BARROS et al., 2011b, p. 226).

Sobre a faculdade da média global da qualidade influenciar os custos institucionais, os artigos concluíram que:

Comparamos os impactos sobre o desenvolvimento infantil e sobre os custos da creche de aumentarmos a qualidade dos serviços da média das 20% inferiores (creches de baixa qualidade) para a média das 20% superiores (creches de alta qualidade). No que diz respeito à medida da qualidade global esta diferença é de 29 p.p. em nossa escala.

Os resultados encontrados mostram, por um lado, que o custo de prover serviços de alta qualidade é 72% maior que o de prover sua contraparte de baixa qualidade. Por outro lado, também constatamos que a idade de desenvolvimento das crianças (de 0 a 3 anos) que frequentam creches de alta qualidade é em média 1,2 mês maior do que o desenvolvimento que alcançariam se frequentassem uma creche de baixa qualidade.

Como consequência, a fim de aumentar o impacto de uma creche sobre a idade de desenvolvimento da criança em um mês através de uma melhoria na qualidade, é necessário aumentar a qualidade dos serviços em 26 p.p. e, conseqüentemente, seu custo unitário em 60%. Esta é, portanto, a relação custo-efetividade que obtivemos para melhorias na qualidade das creches: um aumento de 60% nos custos por cada mês adicional na idade de desenvolvimento da criança (BARROS et al., 2011b, p. 227).

A correlação que “condenou” os gastos com a abrangência do conjunto dos elementos foi baseada na acuidade da informação de que cada mês adicional de progresso no desenvolvimento da criança custaria 60% a mais nas despesas institucionais. Esse problema, em termos de recomendações para políticas, eles tentaram resolver através da análise prospectiva do poder das macrodimensões sobre os custos.

Entretanto, nem todas as dimensões de qualidade são igualmente caras. Conforme mostra a tabela 7⁴², apenas *infraestrutura* (espaço físico adicional) e melhores *recursos humanos* têm um impacto estatisticamente significativo sobre os custos unitários. Um p.p. de melhoria na qualidade dos *recursos humanos* na escala que usamos aumentaria os custos unitários em 1,6%, e um p.p. correspondente de melhoria na *infraestrutura* aumentaria os custos unitários em 1,4%.

A diferença de qualidade em *recursos humanos* e *infraestrutura* entre as piores (as 20% inferiores) e as melhores creches (as 20% superiores) é, segundo a nossa escala, de 35 p.p. e 24 p.p., respectivamente. Portanto, o custo unitário de uma creche de alto nível na qualidade de *recursos humanos* seria 72% maior que o

⁴¹ A tabela 6 do artigo (BARROS et al., 2011b, p. 226) corresponde à Tabela 10 desse trabalho.

⁴² A tabela 7 do artigo (BARROS et al., 2011b, p. 227) corresponde à Tabela 11 desse trabalho.

custo correspondente de uma creche com baixa qualidade nessa dimensão. A diferença correspondente aos custos de disponibilidade de *infraestrutura* é de 40% (BARROS et al., 2011b, p. 226).

No aspecto abordado, observa-se uma nítida indução para que se invista em *infraestrutura*, em detrimento dos *recursos humanos*, pois, segundo os números, seria 32% menos dispendioso. Então, novamente se valendo da presumida precisão de previsão do progresso no desenvolvimento infantil, informações contidas nas Tabelas 9 e 11, o grupo concluiu:

A qualidade das creches, no entanto, poderia ser melhorada em muitas dimensões e nem todas têm o mesmo custo ou impacto no desenvolvimento infantil. Na verdade, poucas dimensões, mais especificamente a qualidade das *atividades e estrutura do programa*, têm um impacto considerável no desenvolvimento da criança. E, de maior importância, em geral as dimensões com maior impacto no desenvolvimento da criança são aquelas com menor impacto sobre os custos (BARROS et al., 2011b, p. 226).

Em termos de inferência nas políticas, as duas primeiras relações estabelecidas – entre o desenvolvimento da criança e a qualidade da creche; entre qualidade das creches e custos – nortearam a última questão dos textos: qual o custo-efetividade das creches de mais alta qualidade?

Ao delimitar a via da melhoria da qualidade pelas bases do custo-efetividade, os autores afunilaram os parâmetros que determinam essa qualidade e criaram uma falsa impressão de que cada dimensão estudada independe da outra para se efetivar. Do mesmo modo, induziram à hierarquização decrescente, com consequente restrição dos investimentos institucionais – na ordem do maior para o menor investimento indicado tem-se, então: *atividades e estrutura do programa; infraestrutura; recursos humanos; pais e relações comunitárias; saúde e saneamento*. O trecho abaixo ilustra a análise.

Assim, quando a melhoria da qualidade pode ser implementada escolhendo-se cuidadosamente as dimensões, o seu custo-efetividade pode ser muito maior. Por exemplo, como já mencionado, um aumento global da qualidade aumentaria a idade de desenvolvimento infantil em 1,2 mês e exigiria um aumento de 72% nos custos. No entanto, se o aumento da qualidade focar na melhoria das *atividades e estrutura do programa*, a idade de desenvolvimento da criança aumentaria em 3,0 meses, e isso exigiria apenas um aumento de 6% nos custos. Como consequência, com 1/12 dos recursos pode-se conseguir um impacto cerca de duas vezes e meia maior. Comparado a um aumento geral na qualidade, o custo-efetividade de melhorias na qualidade das *atividades e estrutura do programa* é 36 vezes mais favorável (BARROS et al., 2011b, p. 228).

Existiu um grande esforço para se alcançar certa precisão que minimizasse as despesas com a obtenção da mais alta qualidade institucional possível. Apesar disto, no decorrer da argumentação, houve um direcionamento dos investimentos do todo para alguns aspectos avaliados como de melhor custo-efetividade. Tal processo se baseou nos dados obtidos através de um instrumento de avaliação que não pode ser exato na previsão do progresso do desenvolvimento infantil.

Embora no Brasil a creche faça parte da educação infantil desde 1996, junto com a pré-escola (BRASIL, 1996), os autores a tornaram personagem principal dos artigos, alegando que as avaliações em larga escala do segmento não mostravam, até então, a importância nem a duração dos efeitos dessas instituições no desenvolvimento infantil (BARROS et al., 2011a, 2011b).

A conotação do substantivo *progresso* nos textos foi de aumento da idade do desenvolvimento em meses, em todos os aspectos, tanto o global como o de cada um dos seus três componentes principais: social, físico e mental (BARROS et al., 2011a). Ao que parece, a expectativa não era de que a criança mantivesse a correlação entre a etapa do desenvolvimento e a idade cronológica, mas, de que a excedesse.

Inferências discursivas como a anteriormente apresentada estabelecem a perspectiva do ir além de, do se suplantar – do se *aprimorar*. Ao mesmo tempo, produzem demandas de cuidado formalizado e desqualificam certos grupos familiares para a atenção integral da criança não mediada profissionalmente. Desta forma, constroem o imperativo da institucionalização desde a creche, pois, no fim das contas, o circuito neuronal do cérebro se constitui principalmente até 3 anos de idade, o que potencializa as intenções de intervenção preferenciais na primeira infância, substancialmente as baseadas na promessa de melhor custo-efetividade.

Tais induções, no nível das ações de customização e adequação do PUAUPI, não constroem a preponderância do papel de todas as famílias. Para algumas famílias, os enunciados do Programa estabelecem padrões de normalização; para outras, a proposta destina atenção profissional organizada e, para as que se obstinam em não se adequar a esse sistema, restam a vigilância e, provavelmente, a punição. Nesse último caso, além do CRAS, da UBS e da instituição de educação infantil, entram em cena também as visitas domiciliares (BRASIL, 2011).

A perspectiva de que as visitas domiciliares complementem a atenção e promovam a prevenção de problemas futuros é construída a partir da suposição de que as famílias não cumpridoras das atividades programadas no PAC de seus filhos, as crianças com

desenvolvimento em desacordo com o planejado em seu PDI, ou as crianças consideradas mais vulneráveis possam impor riscos para o sistema de gerenciamento de suas vidas (BRASIL, 2011). Não se trata, então, de prevenção, mas de preempção, isto é, atacar o “inimigo”, antes que ele o atinja, mesmo que o impacto seja somente uma probabilidade.

4.7 Do direito positivo ao negativo

O último eixo de construção proposto no PUAIFI é o da expansão do escopo. Nele, pretende-se passar “de uma maior ênfase nos direitos negativos a uma maior ênfase nos direitos positivos (BRASIL, 2011). A Figura 3 ilustra a intenção da Proposta.

Quadro 4 – Expansão do escopo dos direitos como eixo constitutivo do PUAIFI

Direitos e ações	Direitos Negativos	Direitos Positivos
Exemplos de Direitos	Não morrer prematuramente	Brincar
	Não passar fome	Ser estimulada
	Não ser vítima de maus tratos ou negligência	Desenvolver seu potencial cognitivo
Tipos de ações	Proteger	Oportunidades para se desenvolver
	Defender	Condições para poder efetivamente utilizar e se beneficiar das oportunidades oferecidas
	Prevenir	Estímulo e incentivos para aproveitar plenamente as oportunidades disponíveis

Fonte: BRASIL, 2011.

Os processos de universalização e de multiplicação são apontados por Bobbio (2004) como os caminhos históricos trilhados tanto pela teoria quanto pela prática dos direitos do homem a partir da modernidade. Em termos de universalização, o autor diz que a doutrina do direito internacional foi:

o ponto de partida de uma profunda transformação do direito das “gentes”, como foi chamado durante séculos, em direito também dos “indivíduos”, dos indivíduos singulares, os quais, adquirindo pelo menos potencialmente o direito de questionarem o seu próprio Estado, vão se transformando, de cidadãos de um Estado particular, em cidadãos do mundo (BOBBIO, 2004, p. 33).

Sobre o processo de multiplicação dos direitos, Bobbio (2004) argumenta que, como fenômeno social, ocorreu em decorrência de três fatores: o aumento do quantitativo de bens tuteláveis; a titularidade de alguns direitos ter sido estendida para além do homem; o homem não mais ser considerado em sua generalidade. Em resumo: “mais bens, mais sujeitos, mais status do indivíduo” (BOBBIO, 2004, p. 33), mais direitos.

Poder-se-ia recortar a análise do plano de ação do PUAUPI somente em termos comparativos entre as bases que fundam os direitos negativos e os positivos. Sabendo-se que tal classificação refere-se primariamente à necessidade ou não de interferência direta do Estado para se passar da teoria à prática. Isto quer dizer que os direitos negativos, ou de liberdade, não demandam tal ingerência, enquanto que os positivos, ou sociais, dela necessitam (BOBBIO, 2004).

Por outro lado, na condição de constituidores de racionalidades de *governo*, do ponto de vista sócio-histórico, pode-se observar que os tratados de direitos do homem e os dispositivos deles redundantes se propõem a nortear diversos aspectos ligados à vida das pessoas, oscilando na tentativa de regulação tanto do indivíduo como do coletivo. Desta forma, podem igualmente ser considerados coerentes instrumentos *biopolíticos*.

Dentro desta perspectiva, sobre as três causas da multiplicação dos direitos, Bobbio (2004, p. 33) coloca:

com relação ao primeiro processo, ocorreu a passagem dos direitos de liberdade — das chamadas liberdades negativas, de religião, de opinião, de imprensa, etc. — para os direitos políticos e sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado. Com relação ao segundo, ocorreu a passagem da consideração do indivíduo humano *uti singulus*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais) — em outras palavras, da “pessoa” —, para sujeitos diferentes do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto (como no atual debate, entre filósofos da moral, sobre o direito dos pósteros à sobrevivência); e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou nas diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos homens, como os animais. (...).

Com relação ao terceiro processo, a passagem ocorreu do homem genérico — do homem enquanto homem — para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção

Luño (2013) alega que a acepção estrita dos direitos humanos surgiu no clima cultural da modernidade. Ele enfoca que os direitos não devem ser imaginados além da história e, com esse fim, constituiu a sua teoria dentro do paradigma das gerações.

A distinção, não necessariamente oposição, entre as duas gerações de direitos torna-se evidente quando se avalia que, embora na primeira os direitos humanos sejam considerados como direitos de defesa (*Abwehrrechte*) das liberdades individuais, que requerem autocontenção e não ingerência das autoridades públicas na esfera privada e se tutelem por sua mera vigilância passiva e atitude em termos de polícia administrativa; na segunda geração, que corresponde aos direitos econômicos, sociais e culturais, se traduzem em direitos de participação (*Teilhaberechte*) que exigem uma política ativa das autoridades públicas destinadas a garantir o seu exercício, e são realizados através das técnicas jurídicas de benefícios e serviços públicos.

(...) No nosso tempo, rompe com intensidade crescente, a convicção de que estamos diante de uma terceira geração de direitos humanos complementar às fases anteriores, referentes às liberdades individuais e aos direitos econômicos, sociais e culturais. Assim, os direitos e liberdades da terceira geração são apresentados como uma resposta ao fenômeno da chamada "poluição da liberdade" (*liberties' pollution*), termo que alguns setores da teoria social anglo-saxã se referem à erosão e degradação que afeta aos direitos fundamentais diante de determinados usos das novas tecnologias (LUÑO, 2013, p. 167).

A concepção sócio-histórica acerca da edificação dos direitos do homem é bem ilustrada na afirmação de Bobbio (2004, p. 20) sobre a Declaração dos Direitos do Homem, quando declara que:

Os direitos elencados na Declaração não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, numa época que tivera início com a Revolução Francesa e desembocara na Revolução Soviética

A preocupação com os usos das novas tecnologias é enfatizada por Luño (2013), principalmente no que dizer respeito às conseqüentes repercussões desses mesmos empregos nas relações estabelecidas entre os seres humanos e a natureza, além de sua incidência na esfera dos direitos humanos. Essa tripla apreensão: relações humanas, natureza e tecnologia, reflete a época histórica em que os direitos de terceira geração começaram a ser cogitados como possibilidade – a passagem de era pós-Grandes Guerras para o período do pós-Colonialismo, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980.

Dentro desta perspectiva, para Bobbio (2004), a tecnologia, as mudanças socioeconômicas, o incremento do conhecimento e as transformações nos sistemas de comunicação são capazes de promover alterações nas maneiras como são organizadas a vida humana e as relações sociais. Todos esses aspectos podem constituir novas demandas de “liberdades e de poderes” – movimento que o autor denominou de desenvolvimento e “aperfeiçoamento” dos direitos do homem.

Sobre os direitos de terceira geração, Vasak (In: ESPIELL, 1997) anuncia particularidades de seu caráter inovador:

eles são novos porque expressam novas aspirações em termos de direitos humanos, objetivam fazer penetrar a dimensão humana nas áreas em que era muito frequentemente ausente, estando abandonada no Estado, nos Estados: o desenvolvimento, a paz, o meio ambiente, a assistência humanitária, o patrimônio comum da humanidade. Eles são novos porque são, ao mesmo tempo, contra o Estado e dele exigidos; mas, sobretudo (e esta é a sua característica essencial), eles somente podem ser realizados através dos esforços de todos os atores do jogo social: o indivíduo, o Estado, as entidades públicas e privadas, a comunidade internacional. A sua realização implica em que haja um mínimo de consenso social no nível nacional e internacional, para que uma ação comum, fundada com base no reconhecimento da responsabilidade solidária, possa ser empreendida para alcançá-los (VASAK In: ESPIELL, 1997, p. 1654).

Novamente a denominação “terceira geração” relaciona-se com a ação do Estado, não somente internamente polarizada entre direitos negativos e positivos, mas igualmente normativa de suas ações, segundo referenciais internos e externos a ele. O deslocamento transversal proporciona a constituição dos processos tanto *de especificação do genérico* (BOBBIO, 2004, p. 20) quanto da *generalização do específico*. Essa transversalidade permite aos princípios sustentados pelos atuais tratados de direitos internacionais poderem transitar do único ao coletivo, do individual ao populacional, no interior e fora dos Estados, demonstrando a capacidade de regulação desses dispositivos.

Dentro do movimento denominado por Bobbio (2004) desenvolvimento da Declaração dos Direitos do Homem, o contexto histórico do processo de descolonização, principalmente na África, demandou modificações substanciais nos princípios norteadores dos tratados internacionais. O texto da Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais, aprovado em 14 de dezembro de 1960, é um exemplo desse fato. Sua proclamação inicia-se com a seguinte frase: “a sujeição dos povos ao domínio estrangeiro é uma negação dos direitos fundamentais do homem” (BOBBIO, 2004, p. 21). A proposta segue, segundo o autor, até perpetrar o “reaparecimento” do paradigma da *autodeterminação* do Povo, ou da autonomia coletiva.

A sujeição de um país a outro, antes diretamente norteada pela lei de cada Estado, não era mais tão verticalmente mediada ou percebida. Daquele momento em diante, para que a *autodeterminação* de um povo pudesse ser reconhecida, tinha de ser aceita e normatizada pela comunidade internacional. Como os recursos passaram a ser uma das preocupações fundamentais das antigas nações colonizadoras, que constituíam tal comunidade, o princípio da autonomia coletiva sobreveio a embasar todo um esforço globalizado no sentido de se promover o desenvolvimento – para que tanto não se esgotassem os fluxos de suprimentos quanto não houvesse dependência econômica daqueles povos que, teoricamente, se tornavam independentes.

A partir do início da década de 1980, quando o enunciado do *sustentável* passou a permear os tratados de direitos do homem, em especial através da promoção do desenvolvimento, priorizou-se o gerenciamento dos recursos que melhor garantissem o *porvir*. Deste modo, a *governamentalidade biopolítica* capturou a natureza e a criança, tornando-as protagonistas de suas intervenções. Os processos *de especificação do genérico* e *de generalização do específico* dos princípios historicamente constituídos pelos tratados de direitos permitiram inferências promotoras do desenvolvimento tanto dos povos, ou *comunidades*, como das crianças, substancialmente no período de vida em que o investimento econômico pode render melhor custo-efetividade em termos de gerar mais *autonomia* – a primeira infância.

A noção de desenvolvimento infantil veiculada pela Convenção dos Direitos da Criança de 1990, por exemplo, é organizada de tal modo que redunde na criança poder exercer o novo direito de participação delimitado pelo Artigo 12 (UN, 1990):

Os Estados Partes garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.

Para este fim, é assegurada à criança a oportunidade de ser ouvida nos processos judiciais e administrativos que lhe respeitem, seja diretamente, seja através de representante ou de organismo adequado, segundo as modalidades previstas pelas regras de processo da legislação nacional.

Para que a participação possa ser exercida como um direito de liberdade, ou cumprida sem interferência externa, sua construção deve, então, ser norteadas pelas *capacidades em evolução*. Tal conceito baseia-se na constituição de competências que potencializem as tomadas de decisão e o exercício da *autonomia* (LANSDOWN, 2005).

O PUAUPI chama de expansão de escopo a passagem de “uma abordagem com ênfase em direitos negativos a uma baseada em direitos positivo”, sendo os últimos nomeados como direito à: “brincar, ser estimulada e desenvolver o seu potencial cognitivo” (BRASIL, 2011). De fato, tais direitos compõem o caminho pelo qual a criança é “sentenciada” a alcançar a *autonomia* e a *autodeterminação*. A via é ilustrada pelo texto do Programa, dividido em abordagem tradicional e abordagem proposta:

abordagem tradicional: baseada na defesa dos direitos negativos básicos. Garantir que a criança não morra prematuramente, não fique doente, não passe fome. Daí o foco na redução das taxas de mortalidade, morbidade e subnutrição. Ênfase na defesa dos direitos da criança, proteção e prevenção da violação destes direitos. Concentração em evitar negligência e abandono, violência, maus tratos e crueldade. Baseada na defesa dos direitos. Ênfase na proteção e prevenção da

violação dos direitos da criança. Daí a concentração em medidas e ações dirigidas à defesa, à proteção e à prevenção.

abordagem proposta: voltada para o pleno desenvolvimento do potencial de cada criança e para a promoção de seu bem estar enquanto criança. Foca em direitos positivos. Oportunidades para brincar, desenvolver habilidades motoras, a capacidade de se comunicar, seu potencial cognitivo. Oportunidades para desenvolver autonomia e habilidades sociais e emocionais. Ênfase nos diversos domínios do desenvolvimento infantil. Voltada para o pleno desenvolvimento do potencial de cada criança e para a promoção de seu bem estar enquanto criança. Envolve quatro tipos de ações: i) Oportunidades necessárias para que cada criança possa desenvolver plenamente seu potencial; ii) Condições para que cada uma possa efetivamente aproveitar as oportunidades oferecidas; iii) Informação e orientação aos pais para que possam garantir o efetivo acesso de seus filhos às oportunidades disponíveis; e iv) Estímulos e incentivos para que cada criança possa aproveitar plenamente as oportunidades disponíveis (BRASIL, 2011).

Na qualidade de dispositivos *biopolíticos*, os princípios da *autodeterminação* coletiva e de *autonomia* individual são usados para se deslocar, gradativamente, o direito ao desenvolvimento da intervenção mediada pelo Estado para a autorrealização. Por estar contido num sistema de dependência de outros direitos sociais, nesse processo, o desenvolvimento, não somente passa a se efetivar como um direito negativo, mas também abre caminho para que os demais direitos sociais, sucessivamente, sejam outorgados a Outros e não ao Estado. Este tipo de exercício, quando balizado pelo paradigma da primeira infância, ajuda a constituir, desde cedo, as práticas contemporâneas de *governamentalidade* liberal.

5 ATO FINAL: PRIMEIRA INFÂNCIA: CENÁRIO DE UMA ILUSÃO DE FUTURO?

5.1 Indagações

A investigação instituída por essa tese partiu de um duplo incômodo: em primeiro lugar, a percepção da invenção do conceito de “primeira infância”; em segundo lugar, a constatação dos seus usos atuais na condição de paradigma. Longe de objetivar soluções para todas as perguntas vindouras, o modo como foi construído o percurso, abriu caminho, não para que um fim liquidante do trabalho fosse empreendido, mas sim, para que novas demandas introduzissem outros espaços de discussões.

Assim, o *Ato* final coloca em cena uma série de questões que nasceram no curso dos quatro anos de pesquisa e foram levantadas no estabelecimento do texto.

1. De que modo ligar a análise da contemporaneidade a construções de possibilidades de futuros que signifiquem um convite para que se viva de forma diferente do prescrito?

No início do século XX, no ano de 1927, Freud (2010) escreveu “O futuro de uma ilusão”, em pleno período entre as Grandes-Guerras Mundiais. Naquele tempo, ele utilizava o termo cultura como sinônimo de sociedade. Ele igualmente reconhecia, em duas características humanas, fatores de impedimento que faziam com que as instituições sociais apenas pudessem ser mantidas através de medidas de coerção. Em sua opinião, os homens não eram naturalmente inclinados ao trabalho e suas paixões eram maiores que os argumentos utilizados para vencê-las.

No decorrer da tese, o conceito de coerção foi interpretado no bojo das medidas tanto de submissão das subjetividades quanto de diligência coletiva. Portanto, ele foi considerado uma das práticas *biopolíticas* que constituem a *governamentalidade* contemporânea. Mesmo assim, a noção de coerção demanda uma amplitude de leituras e o próprio Freud (2010) a ela se referia como: regulação dos assuntos humanos que exigia um espaço de segurança que garantisse a realização destes mesmos assuntos.

É interessante ressaltar, naquela fase da obra do autor, sua vinculação da ideia de coerção ao juízo da necessidade de dominação de uma maioria, por uma minoria mais bem preparada para o trabalho de liderança. Além disto, é significativo observar que tal opinião advinha da qualificação das massas de indolentes – lassidão considerada determinante da falta de apropriação “dos meios de poder e de coerção” (FREUD, 2010, p. 23) pelas multidões.

Acima de tudo, a projeção de futuro empreendida por Freud, ganha importância na argumentação sobre a primeira infância hoje. Ele desejava que as *experiências* humanas redundassem, desde cedo, em singularidades dóceis compatíveis com a convivência em sociedade, o que consignava o tempo porvir ao estreitamento das possibilidades de constituição de modos de existir.

Conheço as objeções que serão colocadas a essas explicações. Será dito que o caráter aqui descrito das massas humanas, que deve demonstrar a indispensabilidade da coerção para o trabalho da cultura, é ele próprio apenas a consequência de instituições culturais imperfeitas que tornaram os homens rancorosos, vingativos e intratáveis. Novas gerações, educadas com carinho e para valorizar o pensamento, que cedo tenham experimentado os benefícios da cultura, terão uma relação diferente com ela, considerando-a como a sua posse mais autêntica, e estarão preparadas para lhe oferecer os sacrifícios necessários a sua conservação, tanto em trabalho como em renúncia à satisfação dos impulsos. Eles poderão prescindir da coerção e pouco se distinguirão de seus líderes. Se até agora não houve massas humanas dessa qualidade em nenhuma cultura, isso é consequência de nenhuma cultura ter encontrado ainda as instituições para influenciar os homens, desde a infância, dessa maneira (FREUD, 2010, p. 25).

Segundo Freud, um grande número de pessoas não era forte o bastante para vencer as tendências destrutivas comuns a todos os homens e, assim, estabelecer o adequado comportamento na sociedade humana. Ele colocava que não havia garantias de que a maioria dos indivíduos quisesse ou estivesse preparada para assumir o trabalho necessário à obtenção de novos bens vitais, caso cessasse a coerção (FREUD, 2010).

Naquele momento, o cenário de uma sociedade capitalista destruída pelo evento da guerra, implicada nos mecanismos que pudessem reerguer os meios de produção, ocasionava no autor a preocupação com certo modo de vida. Por esse motivo, ele demonstrava ansiedade com os empecilhos materiais, e principalmente humanos, que dificultavam a (re)instituição da especificidade da cultura.

A solução para o futuro incerto da convivência que ameaçava “todo o saber e toda a capacidade adquiridos pelo homem com o fim de dominar as forças da natureza e obter seus bens para a satisfação das necessidades humanas” (FREUD, 2010, p. 22) era a

intervenção desde a infância pequena. O processo de ingerência por ele previsto dava ciência de que nem todos seriam capazes de formar uma nova relação com aquela cultura, pois alguns escapavam das estruturas que tentavam restabelecer a ordem. A gestão dos indolentes, de maneira que a continuidade da sociedade fosse garantida, justificava o estabelecimento dos dispositivos de coerção e de dominação.

Para Bauman (2004, p. 12), um dos efeitos colaterais inevitáveis do progresso econômico, e da construção da ordem moderna dele proveniente, foi a produção do que chamou de “refugo humano”, ou “seres humanos refugados” – “os ‘excessivos’ e ‘redundantes’, isto é, os que não puderam ou não quiseram ser reconhecidos ou obter permissão para ficar”

Outra consequência da modernidade discutida pelo autor, que ocorreu durante a época do Colonialismo, foi o “confinamento do modo de vida moderno a uma parte ‘privilegiada’ do planeta” (BAUMAN, 2004, p. 13). De acordo com Bauman (2004), tal encerramento redundou na produção de superpopulações locais. Além disso, ambos os efeitos advieram do conjunto de soluções prescritas tanto para o refugo humano quanto para o expurgo de lixo, frutos do processo de industrialização.

No decurso do período do pós-Colonialismo, momento no qual, segundo Bauman (2004, p. 13), “a modernização progrediu de modo triunfante, alcançando as partes mais remotas do planeta”, duas dificuldades se tornaram cruciais na gestão dos seres humanos residuais: sua mobilidade para além das fronteiras pré-determinadas, mesmo as internas dos Estados; seu desapossamento de condições e meios de sobrevivência sem interferências sócio-Estatais. Desta forma, o risco representado por essas pessoas e populações excedentes iluminou a segurança como fonte de preocupação e deixou nas sombras da consideração as “raízes econômicas e sociais do problema”.

Quando se examina a etimologia do vocábulo refugo, que na língua inglesa é expresso atualmente como “waste”, interrelações com os conceitos que fundam as práticas da *governamentalidade* contemporânea podem ser estabelecidas.

Na condição de adjetivo, o termo “waste” incluiu diversos significados, de acordo com o período histórico em que apareceu: desolado, inculto, supérfluo, excesso e impróprio para uso. Como substantivo, variou de regiões desoladas, passando por resíduos, danos, destruição, esgotamento, até despesas inúteis. Com o passar do tempo, o verbo “to wate” transitou pelas seguintes conotações: devastar, saquear, desperdiçar, lançar resíduos, enfraquecer, esbanjar, gastar ou consumir inutilmente e matar (OED, 2014).

A formulação proposta pelo UNICEF, em 1986, da categoria “crianças em circunstâncias especialmente difíceis”, foi a base de assentamento do conceito de vulnerabilidade, que se tornou um dos principais norteadores de prioridades de intervenções. Na concepção estavam contidas primariamente as crianças trabalhadoras, vítimas de abusos, em conflitos armados e em situação de desastres naturais. Todas fadadas tanto à impermanência e à transgressão das fronteiras da ordem quanto aos efeitos do impedimento do estabelecimento de condições de autossustento.

No contexto do capitalismo contemporâneo, os sentidos socialmente atribuídos à vida das crianças e populações vulneráveis guardam correlações com diferentes significados que o termo “waste” adquiriu no decorrer do tempo, principalmente com os mais recentes: excesso e impróprio para uso; despesas inúteis; gastar ou consumir inutilmente e matar. Em razão das correspondências, a existência destas pessoas encena o papel do “refugio humano” e desperta a fantasmagoria do medo, o que demanda providências. Sua presença redundante em uma série de ingerências preemptivas, dentro ou fora de Estados, que estabelecem as práticas do novo *comunitarismo* como produção de dispositivos de segurança (BAUMAN, 1998). Estas intervenções tanto evocam o pertencimento quanto instrumentalizam desejos de afastamento do distinto.

Bauman (2003) diz que as práticas *comunitárias* são baseadas na procura de segurança, mas, tal exercício, especialmente se produzido sem o prévio estabelecimento de laços de afinidade, significa a diminuição da liberdade. Tal fato cria uma tensão difícil de ser gerida, entre a segurança e a liberdade, o que dificulta a aceitação generalizada dos aparelhos propostos. Além disto, os modos de vida dos denominados vulneráveis exemplificam “sujeitos individuais ou coletivos que têm diante de si um campo de possibilidades onde diversas condutas, diversas reações e diversos modos de comportamento podem acontecer” (FOUCAULT In: RABINOW; DREYFUS, 1995, p. 244).

Assim, a heterofobia pode até impor modos de ordenamento de conjuntos de pessoas. Porém, é a liberdade, na condição de “campo de possibilidades” de existências, que instiga, permanentemente, as relações de poder. A provocação é o mote para a captura preemptiva das singularidades, desde o início de suas vidas, em regras específicas de instituição de maneiras de ser. O grau de penúria, quando colocado em cena, produz um valor moral que impõe o aprisionamento dos que resistem às linhas de força. Segundo Foucault (In: RABINOW; DREYFUS, 1995, p. 244),

A relação de poder e a insubmissão da liberdade não podem, então, ser separadas. O problema central do poder não é o da “servidão voluntária” (como poderíamos desejar ser escravos?): no centro da relação de poder, “provocando-a” incessantemente, encontra-se a recalcitrância do querer e a intransigência da liberdade. Mais do que um “antagonismo” essencial, seria melhor falar de um “agonismo” – de uma relação que é, ao mesmo tempo de incitação recíproca e de luta; trata-se, portanto, menos de uma oposição de termos que se bloqueiam mutuamente do que de uma provocação permanente (FOUCAULT In: RABINOW; DREYFUS, 1995, p. 244).

De acordo com tal modo de operar, a singularidade de todos, em especial daqueles que representam um desafio maior para o poder, precisa ser constituída no período em que a pessoa cresce, acreditando que não há alternativas, além de se tornar: comunicativa, decidida, empática, autodeterminada e boa deliberadora. Estas competências não somente habilitam o indivíduo para a produção, mas também o instituem sujeito da sociedade liberal. De acordo com Foucault (In: RABINOW; DREYFUS, 1995, p. 235), existem “dois significados para a palavra *sujeito*: sujeito a alguém pelo controle e dependência, e preso a sua própria identidade por uma consequência ou autoconhecimento. Ambos sugerem uma forma de poder que subjuga e torna sujeito a”.

A fim de que, *a posteriori*, as práticas de *governo* possam ser efetivas e eficientes, a interferência deve ser feita desde cedo. Desta forma, aumentam-se as probabilidades de que ninguém mais, particularmente os vulneráveis, ostente o papel daqueles que impeçam os fluxos de capital. Eis uma conjuntura de expectativas atuais, na qual a primeira infância simboliza o espaço *social* de oportunidades de ingerências, que garantam a ocorrência de um futuro mais que perfeito para o nosso estilo de vida.

Entender como os princípios embasam o estabelecimento de práticas e questionar determinadas técnicas de *governo* das crianças, e de outras populações, funda uma ideia de em *Ato* como luta por liberdade. Esta ação se traduz como uma batalha pela problematização dos exercícios que instituem o monismo do estilo de vida liberal. Uma guerra travada para que se mantenha a expectativa da construção de campos de possibilidades, onde diversas condições de existência podem acontecer, fora das fronteiras das regulamentações.

No suceder do fazer da tese, tive condições de reiterar a constatação de que, no exercício das relações de poder, não existe a terceira pessoa – eles somos nós. As tramas das nossas ações e interesses, em especial os profissionais, criam condições para que períodos de vida distintos e suas correspondentes denominações – bebê, pré-escolar, infante, criança pequena – possam ser homogeneizados numa única alcunha. Tal processo não acontece sem o estabelecimento de afinidades das organizações técnico-científicas com

o poder: vínculo que promove a contínua invenção da primeira infância e mantém funcionando um regime de saber alicerçado no seu paradigma.

A partir do incômodo com os sistemas de racionalidade que outorgam a condição de normatividade à instrumentalização proporcionada pelas ciências, outra questão importante pôde ser formulada.

2. Como fazer a desestabilização de modelos de práticas e pensamentos cujos fundamentos são tanto cotidianos quanto aparentemente apropriados?

Com a finalidade de que se coloquem em evidência as peculiaridades, parcialidade e seletividades dos jogos de saber/poder, a seguinte pergunta deve subsidiar a continuação da discussão do paradigma da primeira infância: por quais vias o espaço de normalidade do desenvolvimento infantil vem sendo redescrito?

O princípio das *capacidades em evolução* é uma das novidades conceituais da Convenção dos Direitos da Criança (UN, 1990), e sua aplicação tem a finalidade de produzir, no final das contas, o sujeito cognoscente e autodeterminado (LANSDOWN, 2005). Para que os objetivos vinculados ao seu emprego se realizem, as competências que necessitam ser desenvolvidas estão explícitas no texto da pesquisadora Gerison Lansdown (2005, p. XIII), cujo trabalho é desenvolvido no UNICEF Innocenti Research Centre:

desde o momento do nascimento, o bebê está num extraordinário processo de rápido crescimento e desenvolvimento. Enquanto crescem, as crianças desenvolvem capacidades cognitivas, físicas, sociais, emocionais e morais, aquisições que influenciam a comunicação, o processo de decisão, o exercício de julgamento, a absorção e avaliação da informação, a ação autodeterminada, as decisões autônomas, a empatia, a consciência dos outros e a previsibilidade

O Centro de Pesquisa Innocenti do UNICEF é:

o principal núcleo de pesquisa do UNICEF. Ele foi fundado em 1988 para melhorar a compreensão internacional dos direitos das crianças e promover a implementação da CDC, tanto nos países industrializados quanto nos em desenvolvimento. O Centro fortalece a capacidade de investigação do UNICEF e amplifica sua voz como um defensor das crianças em todo o mundo, identificando e examinando áreas atuais e futuras de trabalho do UNICEF e informando a advocacia e as políticas do UNICEF (UNICEF, 2003).

Como único protagonista da capilarização da CDC nominalmente citado nos seus Artigos, o UNICEF se beneficia de possuir núcleo de pesquisa próprio, pois a produção do UIRC valida o papel exercido pelo Organismo Internacional. Isto acontece em razão das

evidências formais sustentarem as enunciações que constituem os princípios de direitos. Tal esteio municia os paradigmas com a necessária potência retórica, dando ao Fundo das Nações Unidas a possibilidade de promover a crença na acuidade dos conteúdos deste e de outros tratados.

No texto de Lansdown (2005) citado acima, existe o reconhecimento de que o ser humano é dotado de outras aptidões inatas: físicas, sociais, emocionais e morais. Porém, o alvo das práticas que se orientam pela noção de *capacidades em evolução* é o desenvolvimento da cognição.

Segundo a autora, o processo de desenvolvimento cognitivo ocorre nos circuitos biológicos cerebrais e pode ser tanto otimizado quanto prejudicado, de acordo com os estímulos experienciais da criança (LANSDOWN, 2005). Tal leitura é feita através da cooptação das evidências científicas da psicologia do desenvolvimento, das neurociências e de outros campos de saber. A interpretação favorece a associação da ideia de período crítico para intervenção com o conceito de primeira infância.

Exatamente quão críticos os "períodos críticos" são, e quanto tempo as janelas de oportunidade para áreas específicas de desenvolvimento permanecem abertas, está em debate. Nós sabemos que o cérebro humano é maleável, que a sua capacidade de recuperação continua ao longo da vida e pode ser melhorada por meio de intervenções. Mas existe amplo consenso de que durante a primeira infância o cérebro está tomando forma com uma velocidade que nunca será novamente igualada.

A maleabilidade do cérebro também significa que há momentos em que experiências negativas ou a ausência de boa ou adequada estimulação aumentam as probabilidades de haver efeitos graves e persistentes (UNICEF, 2001, p. 14).

O objetivo das práticas orientadas pela noção de *capacidades em evolução* impõe que a meta maior a ser alcançada com as estimulações precoces seja o *aprimoramento* biológico do cérebro. O determinismo vital se baseia na visão da cognição como processo computacional, que tem sua ocorrência nas redes encefálicas. Tal interpretação justifica a diminuição do interesse pelas minúcias das etapas do desenvolvimento, distintas dos sistemas de aquisição de capacidades cognitivas. Do mesmo modo, ela permite a "pasteurização" da denominação de períodos de vida desiguais em um único termo.

O apriorismo das propriedades biológicas pode ser verificado no estabelecimento da relação de dependência entre a abertura das "janelas de oportunidade para áreas específicas do desenvolvimento" e a velocidade em que o cérebro toma forma (UNICEF, 2001), e não entre a primeira e as diferentes fases da vida da pessoa. Apresenta-se aqui outra conjuntura de expectativas atuais; desta vez, a primeira infância simboliza o espaço *biológico* de

oportunidades de ingerências, que garantam a ocorrência de um futuro mais que perfeito para o nosso estilo de vida.

Neste contexto, a meta a ser alcançada com o desenvolvimento cognitivo deve superar os limites impostos pelas particularidades de cada criança. Para cumprir com as expectativas do “mais a frente”, a criança deve ser estimulada a superar as barreiras da sua própria vida, sejam elas inatas ou experienciais. Desta forma, o número de incapazes de conseguir tal marca aumentou com o tempo, mesmo que estes não sejam oficialmente considerados anormais.

O processo de otimização das capacidades cognitivas funda o *ethos* da autorrealização, característica capital da idealização contemporânea do indivíduo liberal. De acordo com esta construção, as escalas de avaliação do desenvolvimento infantil servem como parâmetro para as capacidades mínimas a serem alcançadas pelas individualidades. Dependendo da interpretação e das expectativas acerca de seu futuro, a criança pode causar preocupação, não por dificuldade em atingir o desenvolvimento no período esperado, mas em razão de não o empreender antes.

Dentro desta perspectiva, as regras de composição e utilização de dispositivos de avaliação do desenvolvimento infantil são reduzidas a uma *racionalidade instrumental* ou *formal*, isto é, são constituídas na condição de normas tanto intelectualmente avaliáveis quanto selecionáveis por meios que permitam constante acompanhamento (ANDRADE; TOLFO; DELLAGNELO, 2012). Ligada à esfera *biopolítica*, a organização destes aparelhos põe em cena pretensões universalizantes, isto é, tentativas de se legitimar cálculos protocolares que generalizem a aplicação de preceitos, leis e regulações (KALBERG, 1980). Em consequência, tais mecanismos representam elementos centrais no conjunto de técnicas da normalização cognitiva.

Por meio dos parâmetros estabelecidos nestes instrumentos, avaliações individuais são executadas. As interpretações dos resultados determinam medidas desde intervenções singulares – passando pelo controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas instituições que se incumbem da formalização do cuidado infantil – até a organização dos eixos operacionais das políticas e programas propostos para a PI. O texto da Secretaria Municipal do Rio de Janeiro, publicado na ocasião da instituição do novo sistema de avaliação da criança na educação infantil, em 2010, exemplifica a centralidade da ferramenta.

A SME vem pensando também em instrumentos que ajudem aos gestores a buscar mais qualidade nos seus espaços e atendimentos. Com esse objetivo, está em desenvolvimento um sistema de indicadores de resultados alcançados e de

insumos utilizados, que permitam monitorar e avaliar a qualidade e eficácia dos serviços oferecidos. No que tange o desenvolvimento de nossas crianças, optou-se por utilizar o conjunto de questionários denominados Ages & Stages Questionnaires – ASQ-3. Trata-se de um conjunto de 20 escalas para crianças de diferentes idades cobrindo o intervalo etário de 1 mês a 5 anos e meio. Cada escala avalia o desenvolvimento da criança ao longo de cinco dimensões: Comunicação, Motora Ampla, Motora Fina, Resolução de Problemas e Pessoal e Social. O desenvolvimento em cada um dos domínios é avaliado com base na resposta a seis quesitos. A partir dos resultados obtidos, será possível pensar em ações e políticas direcionadas às reais necessidades. Será possível um planejamento estratégico por região, respeitando diferenças e especificidades, bem como um planejamento intersetorial mais eficiente. Enfim, nosso objetivo é oferecer às crianças de nossa cidade um atendimento integral e de qualidade, que interfira positivamente no desenvolvimento de suas potencialidades. (RJ, 2010, p. 4).

Nota-se que, embora as intenções explícitas sejam de promover tanto atendimento integral e de qualidade quanto desenvolvimento de potencialidades, é o último que impera no momento da materialização do plano de ação. Isto fica explícito em outra parte do texto acima.

Todos os questionários têm a mesma estrutura. São formados por 5 blocos, um para cada domínio avaliado do desenvolvimento: comunicação, coordenação motora ampla, coordenação motora final, resolução de problemas e pessoal/social. Cada bloco por sua vez é composto por 6 perguntas, totalizando 30 perguntas em um questionário. Existe ainda um sexto bloco o qual investiga “informações adicionais” sobre a criança. O objetivo é fazer a triagem de crianças que deveriam ser encaminhadas para avaliação mais cuidadosa seja pela possibilidade de diagnóstico de problemas crônicos de saúde ou por necessidades especiais. Contudo, nossos objetivos iniciais se resumem a implantar um sistema de acompanhamento do desenvolvimento das crianças e, portanto, a triagem é um plano para o futuro, uma vez que requer integração e articulação com outras áreas, como a saúde e a assistência social (RJ, 2010, p. 7).

A análise das políticas e programas brasileiros voltados para a PI demonstra que, na perspectiva da população, dois elementos são considerados capitais coletivos e, portanto, estão inclusos nas expectativas nacionais de prosperidade: o trabalho individual e o conjunto dos modos tanto de se comportar quanto de existir em sociedade, que gerem especialmente riqueza e crescimento econômico (BRASIL, 2011). Nesta perspectiva, o planejamento necessário para que se obtenha a adequada qualidade do capital humano deve incluir os estímulos suficientes para a promoção do desenvolvimento de potencialidades, de modo que cada um alcance o grau de *aperfeiçoamento* demandado pelos referenciais normativos técnico-científicos.

Como o norte fundamental da administração pública no país é o da *ação eficiente* (DIETER, 2012), o uso regimental da evidência científica é demarcado pela submissão das escolhas dos objetos à proclamação econômica, mesmo em ações declaradas intersetoriais.

Desta forma, as bases enunciativas que fundam a intersetorialidade nas políticas e programas brasileiros para a PI redundam principalmente do domínio dos propósitos pela economia e determinam que, em termos individuais, o chamado desenvolvimento de potencialidades seja visto como o aumento da capacidade singular de aproveitar oportunidades futuras com o menor custo sócio-Estatal possível (BRASIL, 2011).

Não se trata, então, da educação ou da saúde, muito menos da beneficência ou da justiça social – conforme os usos estratégicos da expressão equidade tentam fazer parecer.

Uma vez que os impactos da atenção e estimulação adequadas na primeira infância persistem por todo o ciclo de vida, quanto mais equitativa for a atenção e a estimulação recebidas nessa etapa da vida, menor será a desigualdade de resultados e de realizações entre adultos.

No início da vida todas as crianças são similarmente talentosas, ou ao menos são percebidas como tal. Neste caso, um atendimento equitativo não compromete a eficiência e, portanto, não conflita nem com ideais mais meritocráticos (BRASIL, 2011).

Trata-se, no final das contas, de adequar o gerenciamento das práticas de *governo* para que se possa garantir o retorno dos investimentos sócio-Estatais, feitos no início da vida, em termos de desenvolvimento do país (BRASIL, 2011) e, conseqüentemente, na condição de progresso da nação. Nessa particular conjuntura de expectativas atuais, a primeira infância simboliza o espaço *econômico* de oportunidades de ingerências, que garantam a ocorrência de um futuro mais que perfeito para o nosso estilo de vida.

A ideia do em *Ato*, tanto como meio de problematização de cenários autoevidentes quanto como ação que permite o estabelecimento de perguntas ainda não formuladas, alicerçou o questionamento da minha *experiência* profissional. Este modo de operar não comportou nem o exame do que deveria ser feito, nem a produção de respostas para questões específicas. Ele possibilitou a observação da minha prática no bojo da produção de discursos e técnicas, que constroem enunciados de campos balizadores das políticas voltadas para a PI. Do mesmo modo, ele ajudou a desnudar a evanescência, a virtualidade, a potência de assujeitamento e as lutas travadas nas *redes de poderes*. A desnaturalização aqui iniciada se apoiou na necessidade de proceder à transgressão de fronteiras disciplinares, sociais e políticas, para que o caminho de construção das *experiências* possa diferir das vias do programado preemptivamente.

Ao tomar como referência a concepção do exercício do poder como um modo de ação de uns sobre outros, a problematização da atividade profissional impôs, igualmente, repensá-la na condição de artifício que opera sobre “o campo de possibilidade onde se

inscreve o comportamento dos sujeitos ativos” (FOUCAULT In: RABINOW; DREYFUS, 1995, p. 243). Na opinião de Foucault,

O termo “conduta”, apesar de sua natureza equívoca, talvez seja um daqueles que melhor permite atingir aquilo que há de específico nas relações de poder. A “conduta” é, ao mesmo tempo, o ato de “conduzir” os outros (segundo mecanismos de coerção mais ou menos estritos) e a maneira de se comportar num campo mais ou menos aberto de possibilidades. O exercício do poder consiste em “conduzir condutas” e em ordenar a probabilidade. O poder, no fundo, é menos da ordem do afrontamento entre dois adversários, ou do vínculo de um com relação ao outro, do que da ordem do “governo”

O autor falava que, dentre outras coisas, o fato perturbador no fascismo e no estalinismo era não serem ambos originais, apesar de sua singularidade histórica. Na sua visão, as duas formas “utilizam e expandem mecanismos já presentes na maioria das sociedades. Mais do que isto: apesar de sua própria loucura interna, utilizaram amplamente as ideias e os artificios de nossa racionalidade política” (FOUCAULT In: RABINOW; DREYFUS, 1995, p. 232), chegando ao extremo patológico das relações de poder/saber.

Pode-se notar a inquietação de Foucault não somente com a fantasmagoria das radicalizações dos exercícios de *governo*, mas principalmente com a instituição dos estratagemas cotidianos das nossas relações de poder. Com a mesma preocupação, a especificação da concepção de em *Ato*, nessa tese, na condição de *experiência*, enunciou, ainda, uma análise empírica que se aventurou a construir recusa em aceitar reduções teórico/práticas a determinadas normatizações, que coíbem o diverso das existências. Novamente a acepção traduziu a luta por liberdade como tentativa de manter a perspectiva de campo de possibilidades para o viver. Dentro deste ponto de vista, uma última questão baliza a introdução de novos espaços de discussões.

3. O que estamos promovendo no momento em que produzimos um ideal de progresso da sociedade em consignação ao ideal de desenvolvimento de competências específicas desde a primeira infância?

Conforme demonstram os escritos de Freud (2010), a indicação de ingerências preemptivas no início da vida, como solução para as incertezas do futuro, antecede a promulgação, em 1958, da lei americana da “Educação Defesa” (USA, 1958). A inovação histórica atual consiste na submissão do desenvolvimento físico, social, emocional e moral dos bebês aos designios biológicos da aquisição das capacidades cognitivas.

Novamente, outra pergunta deve subsidiar a continuação da argumentação: que efeitos podem advir de práticas que se concentram no *aprimoramento* do desenvolvimento cognitivo da criança?

Para que se estabeleça a *experiência* positiva e se funde a cognição esperada, a prática do *aprimoramento* biológico do cérebro exige que sejam disponibilizadas condições ideais de estimulação regular. Desta forma, tudo que possa tornar a *experiência* da criança negativa impõe riscos, mesmo a sua convivência com os pais – se eles forem considerados detentores de baixo capital humano, social e simbólico; ou se não dispuserem de tempo suficientemente bom para a execução dos incentivos regulamentados.

A qualificação da criança como em risco do desenvolvimento cerebral expõe a sociedade e tudo que diz respeito ao Estado à fantasmagoria do medo, pois a concepção de progresso do desenvolvimento infantil está diretamente vinculada ao progresso do desenvolvimento da nação. Por isto, as políticas e os programas para a primeira infância no Brasil estão especificamente ligados à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

O prenúncio do perigo transforma as instituições de educação infantil em dispositivos de segurança tanto do desenvolvimento individual e coletivo quanto da manutenção dos sistemas produtivos. Como tal, estes aparelhos têm dupla finalidade: em primeiro lugar, garantir a positivação da *experiência* da PI; em segundo lugar, cumprir com a função de solução de acolhimento oportuno para as crianças, na ausência ou no julgamento de inaptidão de seus responsáveis.

Com o intuito de que se cumpram as conformidades do *aprimoramento* biológico, o favorecimento da *experiência* precisa acontecer não somente através da formalização dos estímulos desde muito cedo, mas também por meio de fornecimento de condições biossociais satisfatórias para suprir as necessidades do crescimento cerebral, na época de maior vulnerabilidade do órgão a danos, os quais, inclusive, podem ser permanentes.

Além da expectativa, a imposição da realização regulamentada de tal finalidade gera ansiedade, culpa, angústia. O mal-estar redundará em cobrança e no julgamento moral da qualidade do cuidado prestado, se não for seguidor, em sentido restrito, do estabelecido pela norma. Isto faz com que *todos* os momentos vividos pela criança sejam devidamente planejados, transformando, por exemplo, a alimentação em inferência nutricional pré-estabelecida por meio de cardápio, o banho em higiene, o descanso em prescrição de sono, o livre brincar em atividade formatada. Desta forma, a totalidade do cotidiano da criança é

alvo de uma vigilância constante, o que o cerceia de maiores possibilidades lúdicas, relacionais, de construções de preferências.

Neste contexto, tanto a primazia quanto a urgência da constituição das competências da cognição objetivam o cuidado infantil, que resulta, assim, na ação de estimulação precoce. Por conseguinte, se tornam igualmente prioritários: a tecnologia, a perícia técnica, os dispositivos de avaliação do desenvolvimento, a infraestrutura institucional, a estrutura curricular e outros elementos contabilizáveis relacionados com o desempenho técnico *stricto sensu*. Embora eles sejam importantes, antepô-los a outros subsídios não tão materializáveis transfigura mecanicamente o cuidado e coloca uma capa de penumbra sobre predicados também significativos para o desenvolvimento infantil: acolhimento, afetividade, qualidade do estabelecimento dos vínculos, disponibilidade, continuidade e outros. Iluminar alguns atributos e deixar outros na escuridão retira do cuidado a potência constitutiva.

A segunda finalidade dos aparelhos de EI mencionada acima, o cumprimento da função de solucionar oportunamente o problema do acolhimento infantil, tanto libera os pais para o mercado de trabalho quanto, teoricamente, supre suas impossibilidades de executar a adequada estimulação. Assim, quanto maior o número de unidades educacionais, e mais extenso o tempo de permanência das crianças, mais pessoas estão disponíveis para a produção e menos crianças são expostas às intempéries do risco.

Diante do cenário tenebroso, representado pelas possibilidades de não se alcançar o grau de desenvolvimento individual ideal, e das conseqüentes ameaças ao progresso da nação, é improvável que as demandas de atendimento institucional ininterrupto na educação infantil não aumentem com o tempo, mesmo que as crianças tenham que passar os primeiros anos de suas vidas em sistema de institucionalização contínua.

Um fato que o brilho da realização da segunda finalidade da EI obscurece é que, sob o norte da *ação eficiente* da administração pública, nas políticas e programas brasileiros voltados para a PI, os investimentos com as unidades de atendimento devem ser direcionados do todo para alguns aspectos de melhor custo-efetividade. Isto quer dizer que a alocação de recursos precisa obedecer a uma hierarquização decrescente de prioridades. De acordo com o grau de objetivação da categorização, tópicos estruturais como: atividades, ordenação do programa e infraestrutura institucional, podem ser colocados em primeiro plano; deixando em segundo plano particularidades relacionais igualmente importantes como: recursos humanos, pais e relações *comunitárias*, além de saúde e saneamento. A classificação construída por Barros e colaboradores (2011a, 2011b), em

estudos que relacionavam a qualidade da creche, o desenvolvimento infantil e os custos necessários para alcançá-los, demonstrou o modo de edificar tal anteposição.

O cumprimento dos objetivos da EI como dispositivo de segurança tem o intuito de garantir o adequado desenvolvimento cerebral. A priorização de alguns processos em detrimento de outros pode até redundar na constituição do indivíduo com maior capacidade formal de conhecer e aprender, mas a que preço?

O imperativo da produção da capacidade cognitiva otimizada desde cedo leva a necessidades cada vez maiores de continuidade da estimulação, promovendo, então, a crença de que todas as pessoas que se incumbem do cuidado infantil precisam ser formalmente habilitadas. O descrédito dos considerados não capacitados pode redundar em consecutivos desejos de terceirização deste cuidado, em virtude de uma grande parte dos responsáveis pelas crianças não se sentirem potentes o bastante para fazê-lo (SILVA, 2006). Em alguns casos, pode ocorrer até o abandono afetivo da criança pelos pais.

Além disto, a despotencialização de algumas famílias, no que tange a se ocupar de seus filhos, somada à mecanização do ato de cuidar, promovida pela sua sintetização na ação de estimulação precoce, pode redundar numa produção de subjetividades exposta aos danos do decréscimo das possibilidades de desenvolvimento afetivo, moral, social da criança.

De mais a mais, ao colocar em debate o refugo, Bauman (2004) fala de uma geração de excedente humano análoga à geração de lixo industrial. Em sua visão, a fabricação do bem de consumo determina o paralelo e inevitável acúmulo do detrito. Seguindo as ideias do autor, na medida em que as práticas de *governo* impõem a constituição de sujeitos cognoscentes e produtivos, igualmente estabelecem a existência dos excedentes – os que nunca podem percorrer a distância que os separa da norma, mesmo quando submetidos à adequada formalização dos estímulos de *aprimoramento* e às melhores condições de positivação da *experiência*. Quanto mais específicas são as exigências normativas, maior a extensão a percorrer e mais elevado o número dos que não conseguem. De acordo com o autor,

Os “problemas do refugo (humano) e da remoção do lixo (humano)” pesam ainda mais fortemente sobre a moderna e consumista cultura da individualização. Eles saturam todos os setores mais importantes da vida social, tendem a dominar estratégias de vida e a revestir as atividades mais importantes da existência, estimulando-as a gerar seu próprio refugo *sui generis*: relacionamentos humanos natimortos, inadequados, inválidos ou inviáveis, nascidos com a marca do descarte iminente (BAUMAN, 2004, p. 4)

No exercício da *governamentalidade biopolítica* contemporânea, o protagonismo do paradigma da primeira infância, e o norte das *capacidades em evolução*, estabelece que o investimento para a instituição do sujeito autodeterminado se realize, e seja maior, antes que danos ao cérebro possam acontecer.

Neste caminho, algumas pessoas têm a oportunidade de incorporar precocemente a marca do promissor; outras tentam, conseguindo de forma não satisfatória; ao restante cabe encarnar o estigma do excedente, desde muito cedo. Dentro deste contexto, sob os auspícios da exigência crescente de *autorrealização* – demanda ligada à ideia de “evolução” – cada vez mais seres humanos são constituídos incapazes, dos pontos de vista socioeconômico e existencial, de vencer, *per se*, as adversidades inatas ou experienciais. O que nossa sociedade faz com o expurgo?

A abdicação afetiva não é a única modalidade de desapoio enfrentada pelas crianças. Em razão da idealização do desenvolvimento da primeira infância, esperanças podem ser frustradas muito precocemente, o que expõe bebês ao abandono físico, ao desamparo econômico e ao não reconhecimento civil, especialmente em famílias cujos filhos já vêm ao mundo com o estigma da incapacidade. Um exemplo recente desta situação é o dos chamados “filhos da zika” – um grande número de bebês nascidos no nordeste do Brasil, no ano de 2015, com uma anormalidade congênita que se exterioriza, sobretudo, pela diminuição do perímetro cefálico (microcefalia), cuja causa parece ser o vírus que ocasiona a doença zika⁴³.

São cada vez mais frequentes os casos noticiados pelos jornais de abandono monoparental destes bebês e de suas progenitoras (AZEVEDO, 2016; RESK, 2016). Estas reportagens também veiculam a falta de envolvimento afetivo das mães com seus filhos acometidos pela malformação. É evidente que a situação exposta é muito mais complexa que o ato em si de repudiar. Ela envolve situações de vida, a singularidade dos relacionamentos, a qualidade do atendimento de saúde e outros elementos difíceis de perceber, sem o devido mergulho nas condições de ocorrência.

⁴³ De acordo com a OMS, a zika é uma doença viral transmitida por mosquito, cuja apresentação clínica, epidemiologia e ciclo de transmissão em ambiente urbano são semelhantes a outras duas patologias: o dengue e a febre chicungunya. Em fevereiro de 2016, a instituição convocou um comitê internacional para dividir os resultados dos estudos sobre as consequências da disseminação do vírus da zika na América Latina e no Caribe. Os especialistas tinham avaliado a possível associação entre a infecção e um aumento nos casos detectados de malformações congênitas e complicações neurológicas. Para eles, uma relação causal entre a doença durante a gravidez e a microcefalia era fortemente suspeita, embora não comprovada cientificamente, até aquele momento. Houve, então, a concordância sobre a necessidade urgente de coordenar os esforços internacionais para investigar e entender melhor a relação (WHO, 2016).

Porém, é igualmente notório que tais crianças já nascem encenando o papel do excedente social. Isto ocorre em virtude de seu “vir a ser” encontrar-se associado a universalizações discutíveis de probabilidades negativas, tanto de produtividade quanto de estabelecimento do autossustento. Acontece, igualmente, em razão de projeções de necessidades de altos investimentos sócio-Estatais nos processos de estimulação de desenvolvimentos individuais, decretados previamente improváveis, com base na imagem autoevidente das crianças. Portanto, esses bebês podem ser vítimas manifestas das nossas próprias generalizações de prospecções, que criam perspectivas específicas de futuros.

Esta mesma conjuntura de expectativas atuais produz a imagem da PI como símbolo do espaço de ingerências: social, biológico, econômico e, acima de tudo, *político*. Tal construção tenta garantir a ocorrência de um futuro mais que perfeito para o nosso estilo de vida. A questão derradeira é um convite para que mantenhamos a ponderação sobre a complexidade das redes relacionais e suas práticas. Do mesmo modo, é uma exortação para que questionemos os embasamentos que sustentam os regimes de saber, que se incumbem dos processos da vida, e sua conexão com as estratégias de poder e com os processos de subjetivação. Será que não estamos fazendo da primeira infância o cenário de uma ilusão de futuro?...

REFERÊNCIAS

ANDRADE, S. P. C.; TOLFO, S. R.; DELLAGNELO, E. H. L. Sentidos do Trabalho e Racionalidades Instrumental e Substantiva: Interfaces entre a Administração e a Psicologia. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 200-216, mar/abr. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v16n2/v16n2a03.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

ANSERMET, F. A clínica como método. In: _____. **Clínica da Origem: a criança entre a medicina e a psicanálise**. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa, 1999. p. 7-18.

ARANTES, E. M. M. Rostos de Crianças no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Santa Úrsula, 1995. P. 168-203.

_____. Direitos da criança e do adolescente: um debate necessário. **Psicologia Clínica**. Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Centro de Tecnologia e Ciências Humanas. Departamento de Psicologia, v. 24.1, 2012.

_____. Entre a delinquência e o risco. Anotações sobre a infância no contemporâneo. In: Primeiro Colóquio Internacional Michel Foucault: A Judicialização da Vida, 5, 2011, Rio de Janeiro. **Resumos...** Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://foucaultjudicializacao.com.br/archives/40>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

ARAÚJO, A. P. **Aprendizagem infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.

AZEVEDO, A. L. Zika agrava abandono de mulheres no Nordeste: mães de bebês com microcefalia são obrigadas a cria-los sozinhas. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 1, 16 fev. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/zika-agrava-abandono-de-mulheres-no-nordeste-18680859>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BALLARD, J. G. **Crash!** São Paulo: Marco Zero, 1988.

BARROS, R. P. et al. **Determinantes do Desenvolvimento na Primeira Infância no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1478.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2014.

_____. A Importância da Qualidade da Creche para a Eficácia na Promoção do Desenvolvimento Infantil. In: ARAÚJO, A. **Aprendizagem Infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011a.

_____. et al. Uma Avaliação do Impacto da Qualidade da Creche no Desenvolvimento Infantil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 02, p. 213-232, ago. 2011b. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098>>. Acesso em: 09 fev. 2014.

BAUMAN, Z. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

_____. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BECK, U. **Sociedade de Risco**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENJAMIN, W. **Obras Escolhidas**: Magia e Técnica, Arte e Política. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

BIRMAN, J. Declinando tripas com paixão. In: COSER, O. **De corpo e alma, cabeça e coração**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2006. p. 11-19.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Construindo um Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/primeirainfancia/ProgramaUnicoDeAtencaoIntegra-PrimeiraInfancia.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. **Agenda de Atenção Básica à Primeira Infância - Brasil Carinhoso**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/releases/presidenta-dilma-lanca-o-brasil-carinhoso-que-vai-combater-a-pobreza-extrema-na-primeira-infancia>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/download/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2012.

_____. **Lei n. 010172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2012.

_____. **Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005a**. Altera os artigos 6º, 30, 32 E 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos 06 (seis) anos de idade.

BRASIL. Lei n. 11494, de 20 de junho de 2007a. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da educação.

_____. **O Plano de desenvolvimento da educação.** Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007c.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **Resolução/CD/FNDE n. 006, de 24 de abril de 2007d.** Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação infantil - PROINFÂNCIA. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009a.** 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.

_____. **Série Mais Educação: Educação Integral.** Brasília: MEC, 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2013.

_____. **Política Nacional de Atenção Básica.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012b. Disponível em: <<http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/pnas_final.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. **Parâmetros curriculares nacionais: Adaptações Curriculares.** Brasília: MEC/ SEF/ SEESP, 1998b.

_____. **Caderneta de Saúde da Criança.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005b. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderneta_saude_crianca_menino.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2015.

BRITO, C. M. L. et al. Desenvolvimento neuropsicomotor: o teste de Denver na triagem dos atrasos cognitivos e neuromotores de pré-escolares. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.27, n.7, p.1403-1414, jul. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara Notícias.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/22-06-2015-estao-abertas-as-inscricoes-para-o-iii-seminario-internacional-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

CASTIEL, L. D. [Carta] 27 maio 2014, Rio de Janeiro [para] SILVA, L. N., Rio de Janeiro. 3f. Considerações acerca da qualificação de projeto de tese da UERJ.

_____. **A medida do possível...** Saúde, risco e tecnobiociências. Rio de Janeiro: Contra Capa / Fiocruz, 1999.

CASTIEL, L. D.; GUILAM, M. C. R.; FERREIRA, M. S. **Correndo o Risco uma Introdução aos Riscos em Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

CASTIEL, L. D.; PÓVOA, E. C. Medicina Baseada em Evidências: “novo paradigma assistencial e pedagógico?”. **Interface** – Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu, v. 6, n. 11, p. 117-121, ago. 2002.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD OF THE UNITED NATIONS. **General Comment No. 7** Implementing child rights in early childhood. Geneva, 2005. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention:** initial reports of States parties due in 1992 BRAZIL. Geneva, 2003. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F3%2FAdd.65&Lang=en>. Acesso em: 22 jan. 2014.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD OF THE UNITED NATIONS; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND; BERNARD VAN LEER FOUNDATION. **A Guide to General Comment 7: “Implementing Child Rights in Early Childhood”**. Geneva, 2006. Disponível em: <http://bernardvanleer.org/a_guide_to_general_comment_7_implementing_child_rights_in_early_childhood>. Acesso em: 15 ago. 2013.

DELEUZE, G. **Conversações**. São Paulo: Editora 34, 2010.

_____. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 2011.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia** volume I. São Paulo: Editora 34, 1995.

DIDONET, V. Creche: a que veio... para onde vai... **Em Aberto**. Brasília: INEP/MEC, jul. 2001. v. 18, n. 73, p. 1-161.

DIETER, M. S. **Política Criminal Atuarial: A Criminologia do fim da história**. 2012. 300 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

DINECHIN, P. **La réinterprétation en droit interne des conventions internationales sur les droits de l’homme**. Le cas de l’intégration de la Convention des Droits de l’Enfant dans les droits nationaux en Amérique Latine. 2006. 515 p. Thèse de doctorat (discipline: Droit Public) – Université de Paris, 2006.

DONZELOT, J. **A Polícia das Famílias**. São Paulo: Editora Graal, 2001.

DREXHAGE, J.; MURPHY, D. **Sustainable Development**: From Brundtland to Rio 2012. New York: United Nations Headquarters, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/gsp/docs/GSP1-6_Background%20on%20Sustainable%20Devt.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

DRUCKER, P. **O Gestor Eficaz**. São Paulo: LTC, 2011.

ELLIOTT, C. **Better than Well**: American Medicine Meets the American Dream. New York: W. W. Norton & Company, 2004.

ESPAÇO BRASILEIRO DE ESTUDOS PSICANALÍTICOS. **Grupo Família e Subjetividade**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.ebep.org.br/grupos.asp?type=open>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

FASSIN, D. Entre politiques de la vie et politiques du vivant. Pour une anthropologie de la santé. **Les classiques des sciences sociales**. Québec: Une bibliothèque numérique, 2000. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/contemporains/fassin_didier/Entre_pol_vie_et_pol_vivant/entre_politique_vie.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

FERREIRA, L. A. M; DIDONET, V. **Educação infantil – Creches = Período Integral e Parcial = Férias**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Educa%C3%A7%C3%A3o-Infantil-periodo-integral-e-parcial-f%C3%A9rias.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

FÓRUM NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS DE DIREITOS HUMANOS E TUTELA COLETIVA. Após julgar ação da Defensoria Pública, Tribunal de Justiça determina que a Prefeitura de São Paulo mantenha suas creches e pré-escolas abertas durante todo o ano, sem período de férias. **Informativo**, São Paulo, ano 02, n. 01, p. 02, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.fndptc.com.br/informativos.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2011.

FOUCAULT, M. A “Governamentalidade”. In: _____. **Ditos e Escritos IV**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª edição, 2006. p. 281-305.

_____. **Histoire de la sexualité**: La volonté de savoir. Paris: Gallimard, 1976.

_____. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2008a.

_____. **O governo de si e dos outros**: Curso no Collège de France (1982-1983). São Paulo: Martins Fontes, 2010.

_____. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

_____. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008c.

_____. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. La naissance de la médecine sociale. In: _____. **Dits et Écrits III**. Paris: Gallimard, 1994. p. 207-228.

FOUCAULT, M. **O Nascimento da Clínica**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1980.

_____. Uma Estética da Existência. In: _____. **Ditos e Escritos V**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1ª edição, 2004. p. 288-293.

_____. Os intelectuais e o poder: Conversa entre Michel Foucault e Gilles Deleuze. In: _____. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2008a.

_____. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005a.

_____. A Vida: a Experiência e a Ciência. In: _____. **Ditos e Escritos II**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª edição, 2005b. p. 352-366.

_____. **L'ordre du discours**. Paris: Gallimard, 1971.

_____. **Os Anormais**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

_____. O Sujeito e o Poder. In: RABINOW, P.; DREYFUS, H. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

FRAGA, T. O. **A guerra preemptiva da doutrina Bush**. 2008. 75 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

FREUD, S. **O futuro de uma ilusão**. Porto Alegre: L&PM, 2010.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Relatório de atividades**. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.fmcsv.org.br/pt-br/sobre-nos/Paginas/relatorios-de-atividades.aspx>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

GALILEU. Qual o futuro da bomba?. **Galileu.globo.com**, n. 169, ago. 2005. Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/EditoraGlobo/componentes/article/edg_article_print/1,3916,1004229-1706-1,00.html>. Acesso em: 09 fev. 2014.

GRAY, C. S. **The implications of preemptive and preventive war doctrines: a reconsideration**. United States: United States Code, title 17, section 105, July, 2007.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica: Cartografias do desejo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1986.

HILLESHEIM, B.; CRUZ, L. R. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. **Psicologia & Sociedade**, Porto Alegre, v. 20, n.2, p. 192-199, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v20n2/a06v20n2.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Distribuição da população no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://teen.ibge.gov.br/mao-na-roda/criancas-adolescentes-e-jovens.html>>. Acesso em; 26 ago. 2015.

KALBERG, S. Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 85, n. 5, p. 1145-1179, mar. 1980. Disponível em: <www.soc.ucsb.edu/faculty/sutton/Design/Assets/Kalberg%20AJS%201980.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.

LANSDOWN, G. **The Evolving Capacities of the Child**. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005. Disponível em: <<http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/evolving-eng.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

LATOURETTE, B. **Jamais fomos modernos**. São Paulo: Editora 34, 1994.

_____. **Reagregando o Social: Uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: EDUFBA, 2012.

LEAGUE OF NATIONS. **Geneva Declarations of the Rights of the Child**. Geneva, 1924. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>> Acesso em: 05 jan. 2015.

LEMKE, T. **Biopolitics: An Advanced Introduction**. New York: New York University Press, 2011.

LIMA, G. J.; BAPTISTA, L. A. Itinerário do conceito de experiência na obra de Walter Benjamin. **Princípios Revista de Filosofia**, Natal, v. 20, n. 33, p. 449-484, jan/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.principios.cchla.ufrn.br/arquivos/33P-449-484.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

LOURAU, R. **Análise Institucional e Práticas de Pesquisa**. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

LUÑO, A. E. P. Las Generaciones de Derechos Humanos. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, Santa Maria, v.2, n. 1, p. 163-196, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/REDESG/article/view/10183/pdf_1#.VdduqvlViko>. Acesso em: 16 jun. 2015.

LUZ, M. T. **Novos saberes e práticas em saúde coletiva: estudo sobre racionalidades médicas e atividades corporais**. São Paulo: Editora HUCITEC, 2003.

MACHADO, R. Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Gaal, 2008a.

MACHADO, L.D. Capitalismo e configurações subjetivas. In: ABDALA, M.; BARROS, M.E.B. (Org.). **Mundo e sujeito: aspectos subjetivos da globalização**. São Paulo: Paulus, 2004.

MACHADO, L. D. Subjetividades Contemporâneas. In: BARROS, M.E.B. **Psicologia: questões contemporâneas**. Vitória: EDUFES, 1999. Disponível em: <<http://www.ufes.br/ppgpsi/files/livros/subjetividades%20contempor%C3%A2neas.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2013.

MANNONI, M. Angústia de Separação. In: _____. **De um Impossível ao Outro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1982.

MARINHO, A. FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia** como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0787.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2014.

MATTA, G. C. **A medida política da vida: a invenção da WHOQOL e a construção de políticas de saúde globais**. 2005. 226 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MOTTA, V. C. Ideologias do Capital Humano e do Capital Social: da integração à inserção e ao conformismo. **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, v. 6, n. 3, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1981-774620080003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 ago. 2015.

MORVAN, D. **Le Robert Micro** – Dictionnaire de la Langue Française. Paris: Le Robert, 2006.

NADESAN, M. H. **Governing Childhood into the 21st Century**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

NEWMAN, J. CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**. Porto Alegre: UFRGS, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY. Disponível em: <http://www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=experience&searchmode=none>. Acesso em: 09 jun. 2014.

ORLANDI, O. **Teoria e Prática do Amor à Criança: Introdução à Pediatria Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

PARANÁ. **Instrução nº 008/201: Plano Personalizado de Atendimento-PPA/distorção idade série**. Curitiba: SEED/SUED, 2012. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/instrucoes%202012%20sued%20seed/Instrucao0082012suedseed.PDF>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A História da Educação Infantil no Brasil; avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, n. 33, p. 78-95, mar. 2009. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05_33.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2013.

PAVIS, P. **Dictionnaire du théâtre**. Paris: Messidor/Éd. Sociales, 1987.

PELBART, P. P. Experiência e sujeito. In: MUCHAIL, S. T.; FONSECA, M. A.; VEIGA-NETO, A. (Orgs.). **O mesmo e o Outro** 50 anos de História da loucura. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

PERELMAN, C. **Retóricas**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PILOTTI, F. **Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño**: el contexto del texto. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2001.

PINHEIRO, R. Integralidade em Saúde. In: ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO E OBSERVATÓRIO DOS TÉCNICOS EM SAÚDE. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006.

POKER, R. B. et al. **Plano de desenvolvimento individual para o atendimento educacional especializado**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

RAMOS, M. N. Avaliação por Competências. In: ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO (Org.). **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2010a. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/>>. Acesso em: 05 maio 2012.

_____. **Plano Nacional Primeira Infância**. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2012.

_____. **Guia para Elaboração de Planos Municipais pela Primeira Infância**. Salvador: UNICEF, 2011. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2012/06/GuiaPMPI.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2012.

RESK, F. Homens abandonam mães de bebês com microcefalia em PE. **Estadão**, São Paulo, p. 1, 04 fev. 2016. Disponível em: <<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,homens-abandonam-maes-de-bebes-com-microcefalia-em-pe,10000014877>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Educação. **Espaço de Desenvolvimento Infantil – EDI – Modelo Conceitual e Estrutura**. Rio de Janeiro: Gerência Especial de Educação Infantil, 2010a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Programa Primeira Infância Completa**. Rio de Janeiro: Gerência Especial de Educação Infantil, 2010b. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=131779>>. Acesso em: 09 fev. 2011.

_____. **Manual de uso do ASQ - 3**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2010c. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/1132535/DLFE-205901.pdf/1.0>>. Acesso em: 09 fev. 2011.

RODRIGUES, H. B. C.; SOUZA, V. L. B. A Análise Institucional e a Profissionalização do Psicólogo. In: KAMKHAGI, V. R.; SAIDON, O. (Orgs.). **Análise Institucional no Brasil**: favela, hospício, escola e FUNABEM. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987. p. 17-36.

RODRIGUES, T. Segurança planetária, entre o *climático* e o *humano*. **Ecopolítica**, São Paulo, v. 3, p. 5-41, 2012. Disponível em: <www.revistas.pucsp.br/ecopolitica>. Acesso em: 30 ago. 2013.

ROSEMBERG, F. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2014.

ROSE, N. The Politics of Life Itself. **Theory, Culture & Society**, London, v. 18, p. 1-30, dec. 2001. Disponível em: <http://tcs.sagepub.com/search/results?fulltext=The+Politics+of+Life+Itself&submit=yes&journal_set=spts&src=selected&andorexactfulltext=and&x=15&y=9>. Acesso em: 09 fev. 2013.

RUSHTON, J. L. The burden of evidence. **BMJ**, London, v. 323, p. 349, 2001. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1120953/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

SACKETT, D. L. et al. **Medicina Baseada em Evidências: Prática e Ensino**. São Paulo: Artmed, 2003.

SAMAJA, J. **Epistemología Y Metodología: Elementos para una teoría de la investigación científica**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2004.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Legislação, 2008. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/institucional/>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120182>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

SILVA, L. N. **O lugar do médico na creche institucional: discutindo seu campo de trabalho como profissional de saúde**. 2006. 76 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Materno-Infantil) – Instituto Fernandes Figueira, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2006.

SPANGENBERG, J. H. **Sustainable Development Concepts and Indicators**. Germany: Sustainable Europe Research Institute, 2000. Disponível em: <<http://web205.vbox-01.inode.at/Data/personendaten/js/catxta.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

THE COCHRANE LIBRARY. **Chronology of significant events and milestones in Cochrane's history**. UK, 2014. Disponível em: <<http://www.cochrane.org/about-us/history>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**. New York, 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf>. Acesso em: 05 maio 2013.

_____. **Declaration of the Rights of the Child**. New York, 1959. Disponível em: <<http://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2013.

UNITED NATIONS. **Convention on the Rights of the Child**. New York, 1990. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2013.

_____. **Millennium Development Goals Achieving the Millennium Development Goals with Equality in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges**. Chile, 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/39995/P39995.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. **A World Fit for Children**. New York, 2002.

_____. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm, 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **The State of the World's Children**. Oxford: Oxford University Press, 1984. Disponível em: <<http://www.unicef.org/sowc/archive/ENGLISH/The%20State%20of%20the%20World%27s%20Children%201984.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. **Children in especially difficult circumstances**. New York, 1986. Disponível em: <<http://www.cf-hst.net/unicef-temp/Doc-Repository/doc/doc285228.PDF>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. UNICEF Executive Directors. **UNICEF History**. 2009. Disponível em: <http://www.unicef.org/about/history/index_leadership_exec_directors.html>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. **The State of the World's Children**. New York: UNICEF House, 2001. Disponível em: <<http://www.unicef.org/sowc/archive/ENGLISH/The%20State%20of%20the%20World%27s%20Children%202001.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. **About the UNICEF Innocenti Research Centre**. 2003. Disponível em: <<http://www.unicef.org/research/>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **World Declaration on Education for All Meeting Basic Learning Needs**. Jomtien: UNESCO, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000975/097552e.pdf>>. Acesso em: jan. 2014.

_____. **Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for Twenty-first Century**. Paris: UNESCO, 1996. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590eo.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

_____. **Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments**. Paris: UNESCO, 2000. Disponível em: <http://www.unesco.at/bildung/basisdokumente/dakar_aktionsplan.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Defense Education Act of 1958**. Disponível em: <http://www.edu.oulu.fi/tohtorikoulutus/jarjestettava_opetus/Troehler/NDEA_1958.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2015.

UNITED WAY BRASIL. A United Way Brasil. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.unitedwaybrasil.org.br/united-way-brasil-0>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

VASAK, K. Revisiter la Troisième Génération des Droits de l'Homme avant leur Codification. In: ESPIELL, H. G. **Amicorum Liber**. Brussels: Établissements Émile Bruylant, 1997. p. 1649-1679.

VASCONCELLOS-SILVA, P. R.; CASTIEL, L. D. Proliferação das rupturas paradigmáticas: o caso da medicina baseada em evidências. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, p. 498-506, 2005. Disponível em: <www.scielosp.org/pdf/rsp/v39n3/24807.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014.

VASCONCELLOS-SILVA, P. R. **Razão instrumental e comunicação em saúde**. 2003. 249 f. Tese (Doutorado em Ciências: Saúde Pública) – Departamento de Administração e Planejamento em Saúde, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

VENÂNCIO, R. P. **Famílias Abandonadas**. Campinas: Papyrus, 1999.

VIALI, L. **Série Estatística Multivariada**: introdução. Porto Alegre: PUCRS, 2015. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/famat/viali/especializa/realizadas/ceea/multivariada/textos/Introducao.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

WORLD BANK. **Brazil Early Child Development A Focus on the Impact of Preschools**. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/09/1614748/brazil-early-child-development-focus-impact-preschools>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. New York: United Nations, 1987. Disponível em: <<https://www.cpp.edu/~tgyoung/rs510/1987-brundtland.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Zika**: strategic response framework & joint operations plan. Geneva: WHO, 2016. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204420/1/ZikaResponseFramework_JanJun16_eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 27 fev. 2016.

ANEXO A – Apresentação da proposta de construção do Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância no Brasil – 2011



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

Construindo um Programa Único de Atenção Integral à Primeira Infância



Brasília, 26 de Outubro de 2011.

A. Seis razões para as políticas públicas darem prioridade à Atenção na Primeira Infância

Eficácia e Atenção à Primeira Infância

↳ ***Elevada sensibilidade a estímulos:*** Embora crianças e adultos de todas as idades respondam a tratamentos, atenção e estímulos, como demonstram os neurocientistas, em nenhuma outra fase da vida as respostas são tão rápidas, amplas e intensas.

↳ ***Transformações persistentes e duradouras:*** Como também nos informam os neurocientistas, as transformações realizadas nos primeiros anos terão impacto sobre toda a vida do indivíduo.

Eficácia e Atenção à Primeira Infância

↳ ***Investimentos iniciais duradouros, influenciando todo o ciclo de vida:*** Por ocorrerem no início da vida as transformações decorrentes de uma melhor atenção e estimulação têm mais tempo para influenciar o indivíduo. Quanto mais cedo ocorrerem mais longo será o período que delas se pode beneficiar ⇒ maior será seu impacto total ⇒ maior o seu retorno.

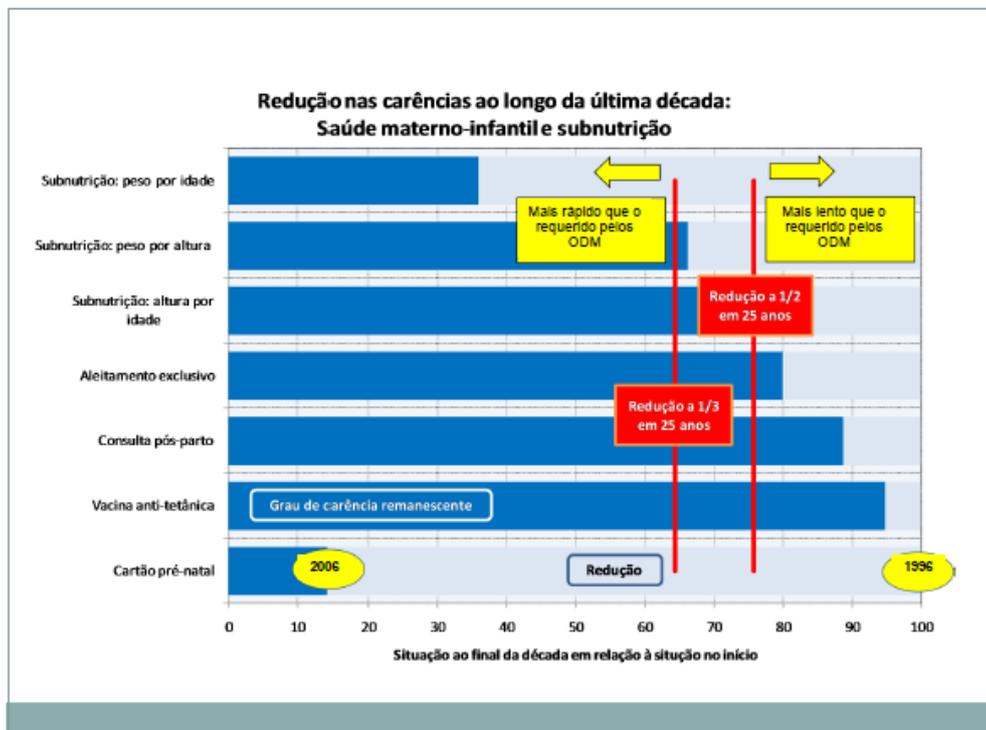
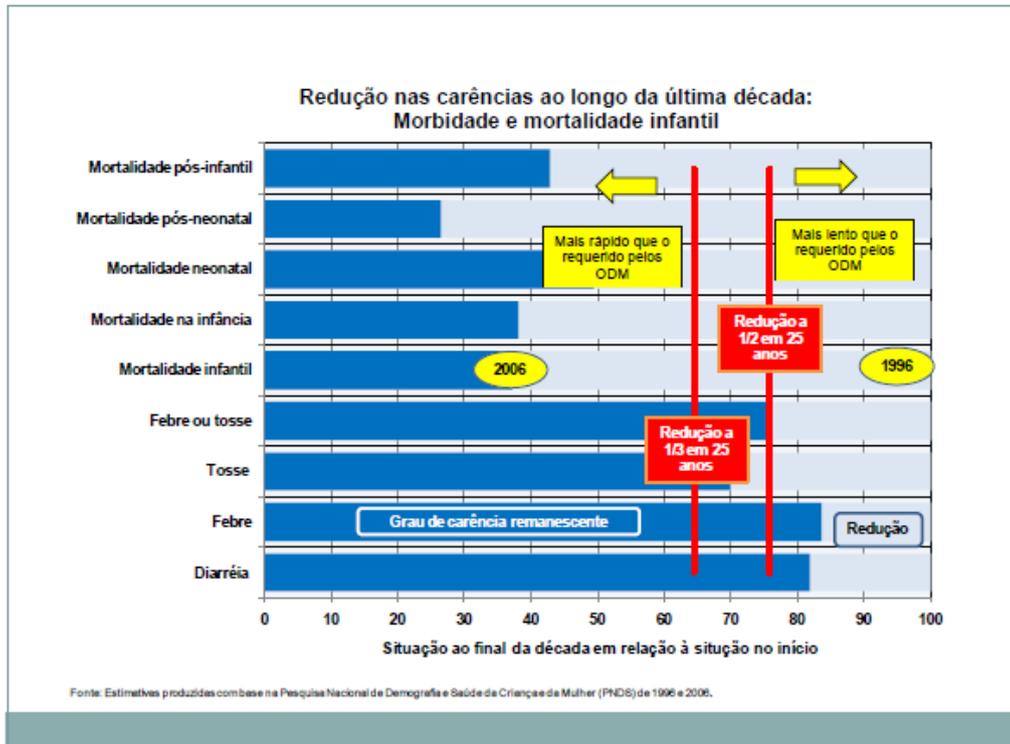
↳ ***Complementaridade com a atenção em outras fases da vida:*** Uma melhor atenção e estímulos nos primeiros anos de vida aumenta a capacidade de uma criança aproveitar oportunidades futuras ou reduz os custos das ações necessárias para que importantes realizações possam ser alcançadas.

Equidade e Atenção à Primeira Infância

✦ ***Nivelando os pontos de partida:*** *Uma vez que os impactos da atenção e estimulação adequadas na primeira infância persistem por todo o ciclo de vida, quanto mais equitativa for a atenção e a estimulação recebidas nessa etapa da vida, menor será a desigualdade de resultados e de realizações entre adultos.*

✦ ***Ausência de conflito entre Meritocracia e Igualdade de Oportunidades:*** *No início da vida todas as crianças são igualmente talentosas, ou ao menos são percebidas como tal. Neste caso, um atendimento equitativo não compromete a eficiência e, portanto, não conflita nem com ideais mais meritocráticos.*

B. Ao longo das últimas décadas os indicadores mais básicos de desenvolvimento infantil (mortalidade, subnutrição, etc.) melhoraram de forma extremamente acentuada no país



B. Não só melhoraram os valores médios mas, também, foi reduzida de forma acentuada a desigualdade entre grupos socioeconômicos e demográficos. Por conseguinte, ao longo das últimas duas décadas, a igualdade de oportunidades foi promovida numa intensidade sem precedentes no país

Evolução de um conjunto selecionado de Indicadores de Desenvolvimento Infantil: Brasil, 1996 e 2006

Indicadores	Probabilidade média			Grau de desigualdade de oportunidade		
	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial
<i>Mortalidade (em mil)</i>						
Taxa de Mortalidade Infantil ¹	55	20	37	15,8	4,7	30
Taxa de Mortalidade na Infância (menores de 5 anos) ²	63	24	38	18,8	6,5	34
Taxa de Mortalidade Neonatal ⁴	25	12	49	5,7	2,8	49
Taxa de Mortalidade Pós-Neonatal ³	30	8	26	10,0	2,1	21
Taxa de Mortalidade Pós-Infantil ⁵	9	4	43	2,9	2,0	69
<i>Morbidade infantil</i>						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram diarreia nas últimas duas semanas	10	8	82	1,3	1,3	97
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram febre na última quinzena	26	22	83	3,0	2,5	83
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram tosse na última quinzena	49	34	71	2,6	3,8	144
Porcentagem de crianças menores de 5 anos que tiveram febre e tosse na última quinzena	55	42	76	3,8	4,6	120

**Evolução de um conjunto selecionado de Indicadores de Desenvolvimento Infantil:
Brasil, 1996 e 2006**

Indicadores	Probabilidade média			Grau de desigualdade de oportunidade		
	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial	1996	2006	Porcentagem em relação a situação inicial
Pré-natal						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos cujas mães não possuem cartão pré-natal	40	6	15	5,3	1,8	33
Porcentagem de crianças menores de 5 anos cujas mães não receberam as três doses da vacina antitetânica	68	65	95	11,9	9,6	81
Pós-parto						
Porcentagem das mães que não realizaram alguma consulta de pós-parto	67	60	90	26,2	16,5	63
Aleitamento materno						
Porcentagem de crianças de 0 a 6 meses que não receberam aleitamento materno exclusivo	77	62	80	13,7	14,5	106
Nutrição Infantil						
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso inadequado ao nascer (peso < 2,5)	8	10	118	0,9	1,7	200
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com altura em relação à idade inadequada ⁷	10	7	65	3,8	1,9	49
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso em relação à altura inadequada ⁷	2	2	68	0,5	0,3	65
Porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso em relação à idade inadequada ⁷	6	2	35	1,7	0,3	20

C. Em boa medida, esta melhoria nos resultados decorreu dos significativos avanços institucionais ocorridos ao longo das duas últimas décadas

- ✓ *Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA*
- ✓ *Um Mundo para as Crianças – Documento da ONU*
- ✓ *Plano Nacional pela Primeira Infância*
- ✓ *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*
- ✓ *Fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Presentes hoje em 92% dos municípios.*
- ✓ *Fortalecimento dos Fundos para a Infância e Adolescência – FIA.*
- ✓ *Fortalecimento e ampliação do número de Conselhos Tutelares, presentes hoje em 98% dos municípios.*
- ✓ *Criação e difusão de Delegacias Especializadas, Defensores e Núcleos da Infância e Juventude (Defensoria Pública), Centros de Apoio Operacional da Infância e da Juventude (Ministério Público), Varas e Promotorias da Infância e da Juventude, Centros de Defesa da Criança e do Adolescente.*

C. Igualmente importante para os resultados alcançados foi a concomitante expansão na oferta de serviços de atenção básica à primeira infância

Saúde:

- ✓ 32 mil equipes de saúde da família – ESF,
- ✓ 53% da população coberta,
- ✓ 250 mil agentes comunitários de saúde – PACS e
- ✓ 21 mil equipes de saúde bucal – ESB.

Assistência Social:

- ✓ 6 mil centros de referência da assistência social – CRAS,
- ✓ 91% com Programa de Atenção Integral à Família – PAIF,
- ✓ 85% dos municípios brasileiros com ao menos um CRAS.

Educação:

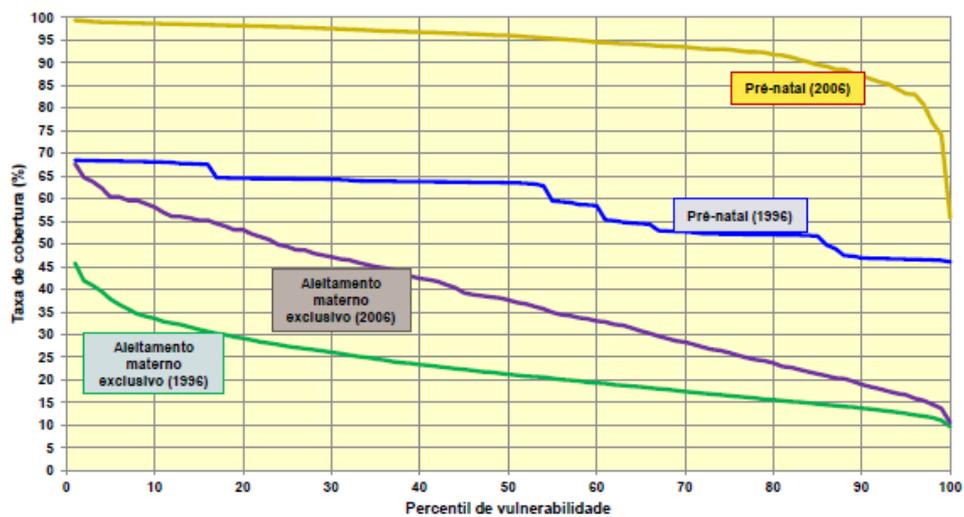
- ✓ 2 milhões de crianças atendidas em 46 mil creches,
- ✓ 18% da população de 0 a 3 anos coberta.

C. Também contribuiu o fato de diversos estados e municípios brasileiros terem concebido e implantado importantes inovações em políticas públicas para a Primeira Infância ao longo da última década

Programas Inovadores de Atenção à Primeira Infância



Progresso na probabilidade de acesso a condições básicas de saúde materno-infantil segundo percentis da distribuição da população: Brasil, 1996 e 2006



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) de 1996 e 2006.
 Nota: As probabilidades foram obtidas entre as crianças de 0 a 17 anos considerando as seguintes características do domicílio em uma regressão logística: região de residência, cor da mãe.

D. Sobre a necessidade de continuidade

- ✓ *Vários indicadores importantes de desenvolvimento infantil continuam não sendo medidos no país.*
- ✓ *Os mais básicos, que têm sido medidos, permanecem em níveis ainda incompatíveis com o nível de desenvolvimento econômico do país.*
- ✓ *Existe, portanto, a necessidade de pelo menos mais algumas décadas de progresso acelerado.*

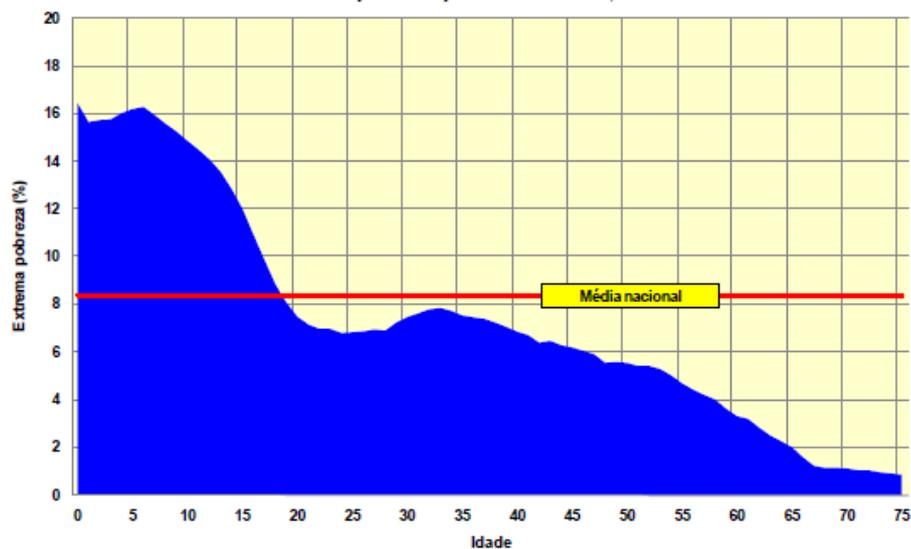
Evolução da taxa de mortalidade infantil no Brasil



Posição relativa do Brasil com respeito ao PIB per capita e taxa de mortalidade na infância

Variável	Indicador	Ano	
		2000	2010
Mortalidade na infância	Taxa de mortalidade (o/oo)	34	22
	Posição absoluta (número de países com maior taxa de mortalidade)	89	94
	Posição relativa (porcentagem de países com maior taxa de mortalidade)	50%	52%
PIB per capita	1.000 US\$ por ano por pessoa	8,6	10,8
	Posição absoluta (número de países com menor PIB per capita)	110	108
	Posição relativa (porcentagem de países com menor PIB per capita)	62%	59%
	Número de países	178	182

Extrema pobreza por idade: Brasil, 2009



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009.

E. Eixos para a construção de um Programa de Atenção Integral à Primeira Infância

- I. Unificação e consolidação (sete domínios)***
- II. Customização e adequação dos serviços***
- III. Ordenamento dos locais de atendimento***
- IV. Expansão do escopo (ênfase nos direitos positivos)***

I. Unificação e Consolidação

- 1. Criando um programa único de atenção integral à primeira infância: unificação do nome***
- 2. Unificação da porta de entrada***
- 3. Unificação do protocolo local de atendimento***
- 4. Unificação do calendário***
- 5. Unificação do prontuário – cartão da criança***
- 6. Consolidação do sistema de avaliação do desenvolvimento infantil e ampliação do seu escopo***
- 7. Introdução de uma forma local de gestão unificada***

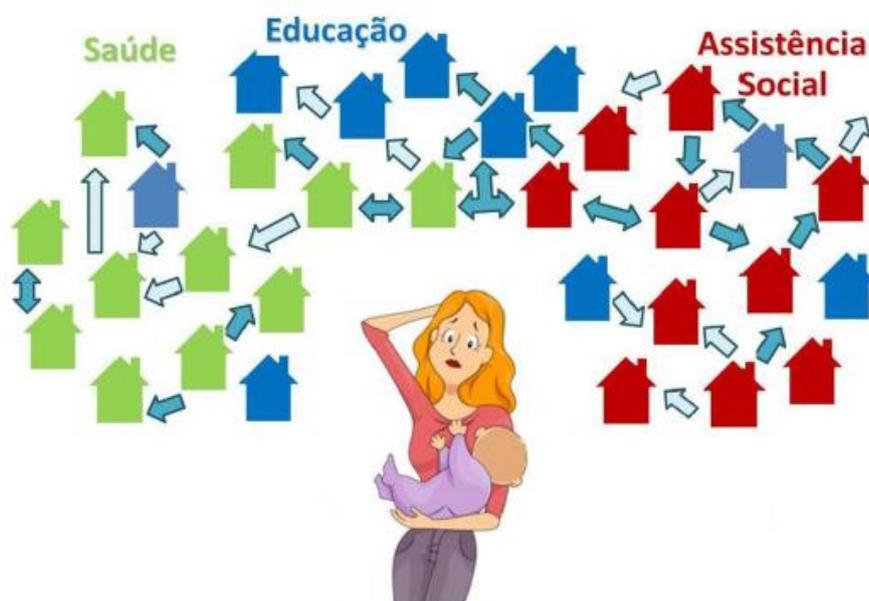
I.1. Identidade Única

O que significa?

Utilizar o mesmo nome (a mesma identificação) para designar todos os serviços dirigidos às crianças na primeira infância e suas famílias, sejam eles públicos (municipais, estaduais ou federais) ou oferecidos pelo terceiro setor.

Qual a utilidade?

Dada a variedade de serviços hoje oferecidos, pais e responsáveis se sentem um pouco perdidos. Esta riqueza de serviços, embora muito bem vinda, produz nos pais uma certa incerteza, deixando-os sem saber se, de fato, estão garantindo a seus filhos acesso a tudo que têm direito. A unificação eliminaria essa incerteza. Pais e responsáveis saberiam que, uma vez no programa, seus filhos teriam acesso a todos os serviços disponíveis.



1.2. Porta de Entrada Única

O que significa?

Significa um sistema único de cadastramento e identificação de vulnerabilidades. Um sistema único de aconselhamento e orientação dos pais. Um local único com informações sobre onde se encontram os serviços, quando ir, com que frequência, como se preparar, e o que levar (em particular com relação à documentação dos pais e da criança).

Qual a utilidade?

Facilita a vida dos pais e responsáveis que agora só precisam se cadastrar uma única vez. Passam a contar com um único local de referência onde podem obter orientação com relação ao acesso e a utilidade de todos os serviços disponíveis na comunidade.

1.3. Protocolo Único

O que significa?

O protocolo único é o instrumento que define quais serviços cada criança na comunidade tem acesso, quais são direcionados àquelas mais vulneráveis e quais os critérios para o encaminhamento intra e entre setores. Em última instância, é o conteúdo deste protocolo que define a qualidade da atenção à primeira infância na comunidade.

Qual a utilidade?

É a unificação do protocolo que permite a integração do atendimento. Qualquer atendimento integrado depende de um bom sistema de referência intra e entre setores. Num sistema de atendimento integrado, profissionais da ESF encaminham crianças para atendimento especializado, para a assistência social e para a educação. Reciprocamente, profissionais do PAIF encaminham para atendimento especializado no CREAS e também para a saúde e para a educação. O mesmo ocorre com o instrutor que identifica crianças com deficiência visual e as encaminha para a saúde.

1.4. Calendário Único

O que significa?

Significa a construção de uma agenda unificada de eventos e das datas de início e término de todos os serviços oferecidos na comunidade relativos à atenção nos primeiros anos de vida e às famílias com crianças nesta faixa etária.

Qual a utilidade?

Uma das grandes dificuldades da integração é a falta de coordenação temporal dos serviços oferecidos numa comunidade. Uma mãe que vai realizar um curso de formação profissional nos próximos meses precisa de uma vaga em creche para seu filho. Assim, é importante coordenar a seleção das mães que farão o curso de formação profissional com a seleção de quais terão vaga em creche para seus filhos. A disponibilidade de um calendário unificado é fundamental tanto para a escolha do momento mais adequado para a oferta de determinados serviços como para a coordenação dos processos de seleção.

1.5. Prontuário Único

O que significa?

Significa que cada criança na comunidade terá uma ficha com informações básicas indispensáveis a todos os profissionais que irão atendê-la. Com vistas a preservar a privacidade das crianças, esta ficha ou prontuário não deverá conter todas as informações sobre a criança de conhecimento de cada um dos profissionais que a atendeu. O protocolo unificado deve conter apenas as informações que precisam ser compartilhadas.

Qual a utilidade?

Uma das grandes vantagens da integração é o ganho de resolutividade que ela possibilita. No entanto, para se monitorar e avaliar a resolutividade é necessário um protocolo unificado. Sem ele é quase impossível acompanhar os encaminhamentos intersetoriais, verificar o andamento e avaliar suas consequências.

1.6. Sistema de Avaliação do Desenvolvimento Infantil Unificado e Ampliado

O que significa?

Definir múltiplos momentos no processo de desenvolvimento e múltiplos instrumentos que permitam avaliar e monitorar os diversos domínios (físico, motor, comunicação, social, emocional, pessoal, cognitivo, etc.) do desenvolvimento infantil. As avaliações realizadas atualmente privilegiam o domínio biológico com pouca atenção ao sócio-emocional e cognitivo. É necessário ampliar o escopo destas avaliações.

Qual a utilidade?

Uma atenção integral adequada requer avaliações periódicas. Apenas com base nestas avaliações é possível detectar precocemente determinadas necessidades. Sem estas avaliações não seria possível utilizar o protocolo unificado uma vez que este requer que encaminhamentos sejam realizados dependendo do resultados das avaliações. Por fim, tem-se que sem avaliações periódicas não é possível monitorar o desenvolvimento de cada criança.

1.7. Gestão Local Integrada

O que significa?

A instituição de um grupo gestor formado por representantes dos setores envolvidos (tipicamente, educação, saúde, assistência social e conselhos tutelares), do governo local (casa civil ou gabinete do prefeito) e da sociedade civil (tipicamente do conselho municipal de defesa dos direitos da criança e do adolescente). Sua função é coordenar o efetivo cumprimento do protocolo e do calendário local de atenção à primeira infância.

Qual a utilidade?

Sem um grupo gestor integrado seria impossível acompanhar, avaliar e tomar as medidas administrativas necessárias para se garantir um adequado grau de resolutividade do sistema. Sem este grupo não seria possível acompanhar o desenvolvimento integral de cada criança na comunidade. Apenas quando se pode contar com um grupo gestor integrado é possível monitorar os encaminhamentos intersectoriais que caracterizam qualquer atenção integrada.

II. Customização e Adequação

Individualidade: Toda criança é única

- ✓ *Com respeito ao momento em que realiza cada um dos passos que caracterizam seu processo de desenvolvimento.*
- ✓ *Quanto às suas necessidades individuais. Cada uma tem necessidades específicas.*
- ✓ *Quanto ao grau de vulnerabilidade de seu ambiente familiar e socioeconômico.*
- ✓ *Quanto à informação que seus pais têm e sobre a orientação que necessitam.*

II. Customização e Adequação

Customização: Atendimento personalizado

- ✓ *Cada criança tem necessidades específicas, requerendo atendimento personalizado.*
- ✓ *Embora todas devam ter iguais oportunidades, cada uma deve ser estimulada à sua maneira.*
- ✓ *Cada criança deve ter seu Plano de Desenvolvimento Individual – PDI.*
- ✓ *Cada criança deve ter seu Plano de Atendimento Customizado – PAC.*
- ✓ *Cada criança deve ter seu processo de desenvolvimento, seu PDI e seu PAC monitorado de forma individualizada.*

III. Ordenamento dos Locais de Atendimento

- 1. Papel preponderante da atenção à primeira infância em casa pela família.**
- 2. Organização dos serviços públicos (oferecidos fora de casa).**
- 3. Pro-atividade: visitas domiciliares complementares.**

III.1. Papel preponderante da atenção à primeira infância em casa pela família.

- ✓ É na primeira infância que se formam e se fortalecem os laços familiares.**
- ✓ Ao contrário da educação fundamental, onde o ideal é escola de tempo integral para todos, grande parte da atenção à primeira infância pode ser provida em casa pela família, mesmo pelas mais pobres.**

III.2. Organização dos serviços públicos

- ✓ *A política pública deve, em primeiro lugar, apoiar e garantir que as famílias tenham os recursos, as informações e as orientações necessárias para prover boa atenção a seus filhos.*
- ✓ *Oferecer consultas para atendimento periódica numa unidade de atendimento integral à primeira infância (CRAS e UBS).*
- ✓ *Utilizar os equipamentos da educação infantil para atendimento integral a crianças cujos pais trabalham ou para crianças em famílias com alto grau de vulnerabilidade.*
- ✓ *Utilizar os equipamentos da educação infantil para a estimulação de todas as crianças.*
- ✓ *Será necessário ao menos uma unidade de atendimento para cada 10 mil habitantes. Total de 10 mil unidades para cobertura até 50%.*
- ✓ *Avaliação e monitoramento periódico nos CRAS e UBS.*

III.3. Pró-atividade: visitas domiciliares

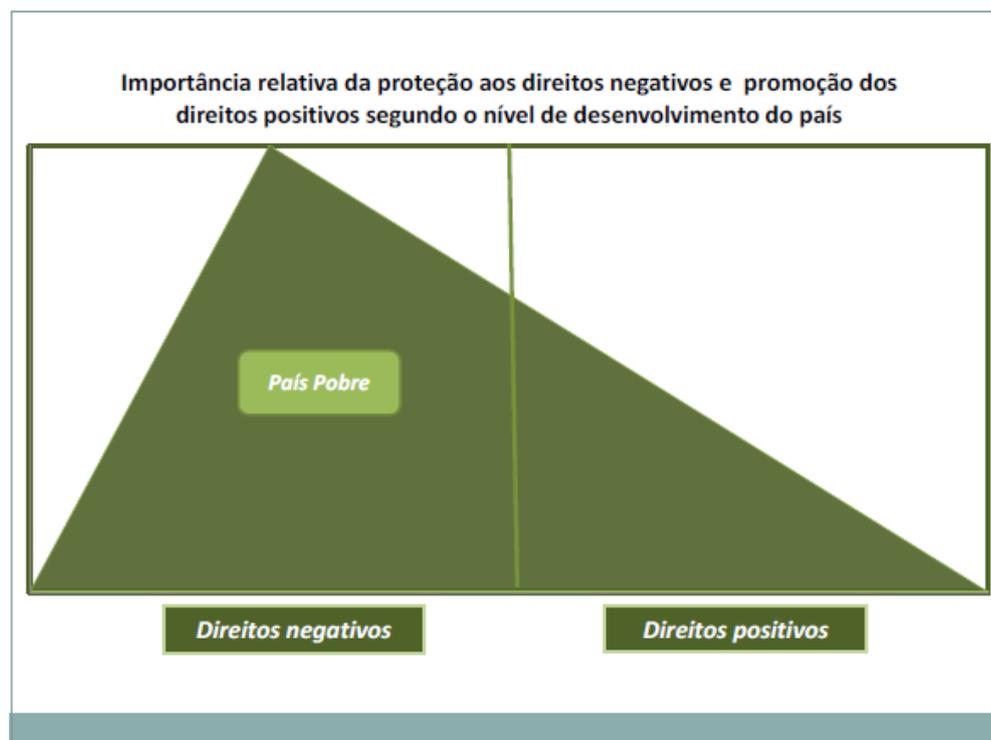
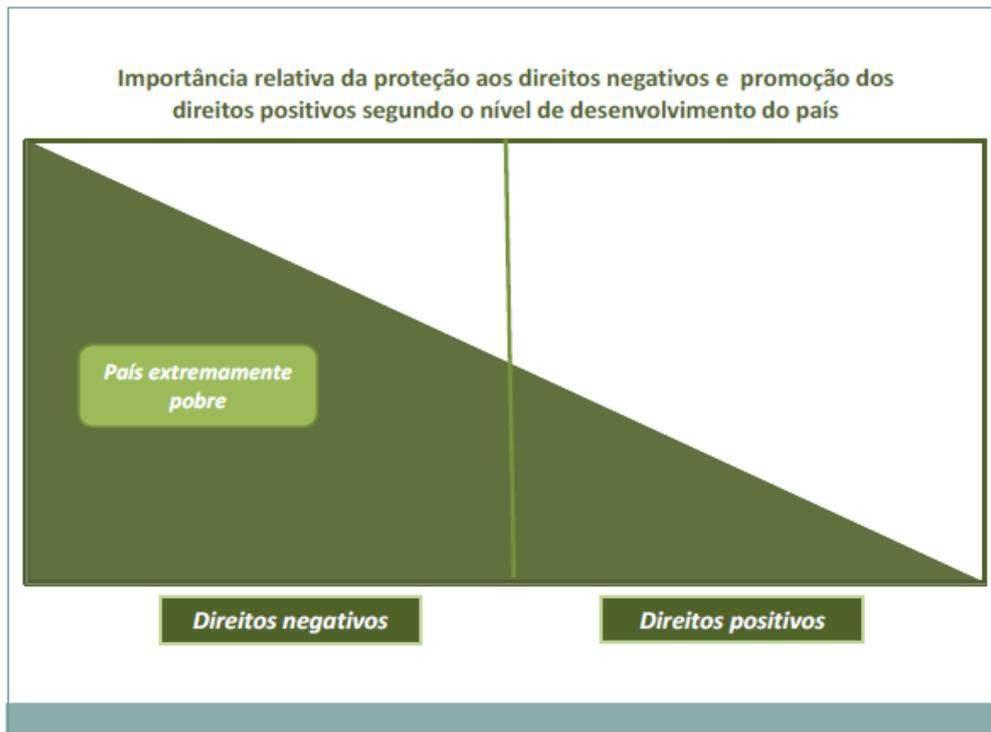
- ✓ *Para famílias em que as crianças não vem cumprindo com as atividades programadas (consultas, atendimentos, tratamentos, etc.) no seu PAC.*
- ✓ *Para crianças com desenvolvimento em desacordo com o planejado em seu PDI.*
- ✓ *Para crianças em famílias em situação de alta vulnerabilidade (25% mais vulnerável). Neste caso, a visita tem por objetivo complementar o atendimento nos CRAS ou UBS.*

IV. Expansão do Escopo

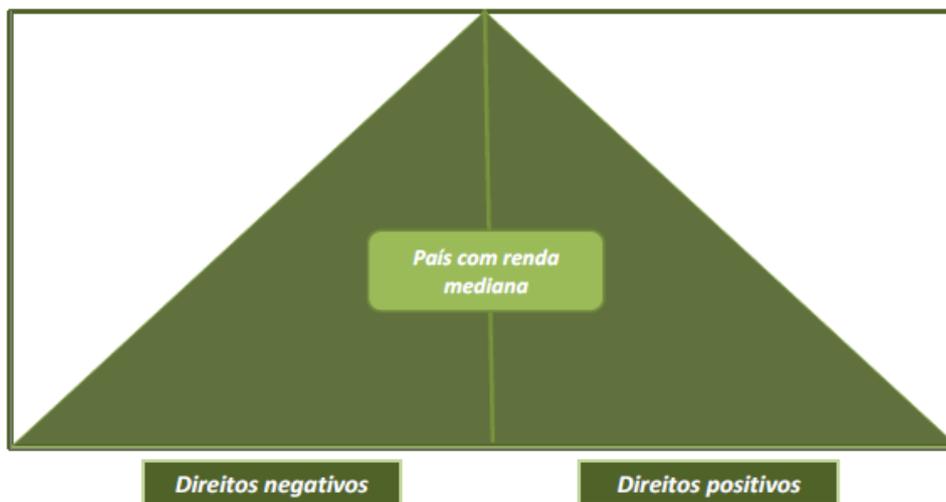
1. De uma maior ênfase nos direitos negativos a uma maior ênfase nos direitos positivos.
2. De uma maior ênfase em proteção, defesa e prevenção a uma maior ênfase em oportunidades, condições para aproveitar oportunidades, informação, orientação, estímulos e incentivos.

IV. Expansão do Escopo

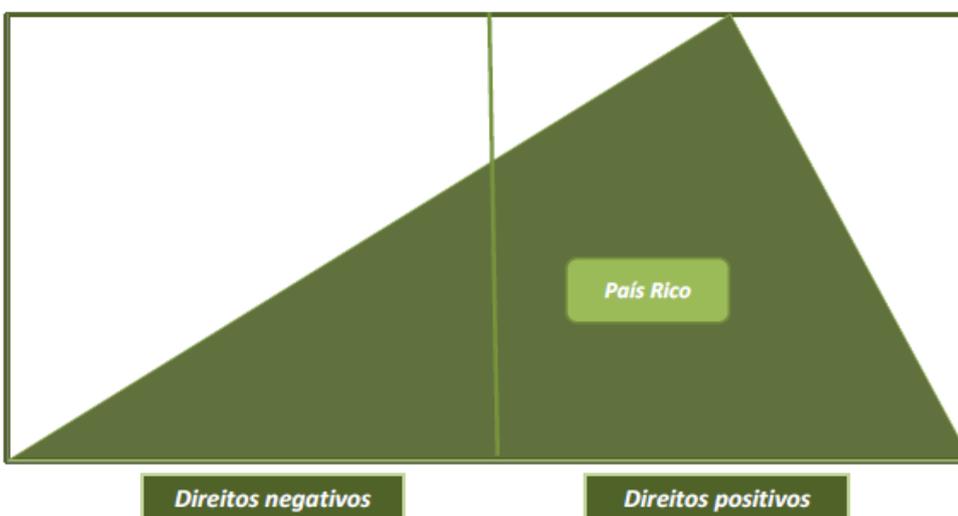
Direitos e ações	Direitos Negativos	Direitos Positivos
Exemplos de Direitos	Não morrer prematuramente	Brincar
	Não passar fome	Ser estimulada
	Não ser vítima de maus tratos ou negligência	Desenvolver seu potencial cognitivo
Tipos de ações	Proteger	Oportunidades para se desenvolver
	Defender	Condições para poder efetivamente utilizar e se beneficiar das oportunidades oferecidas
	Prevenir	Estímulo e incentivos para aproveitar plenamente as oportunidades disponíveis

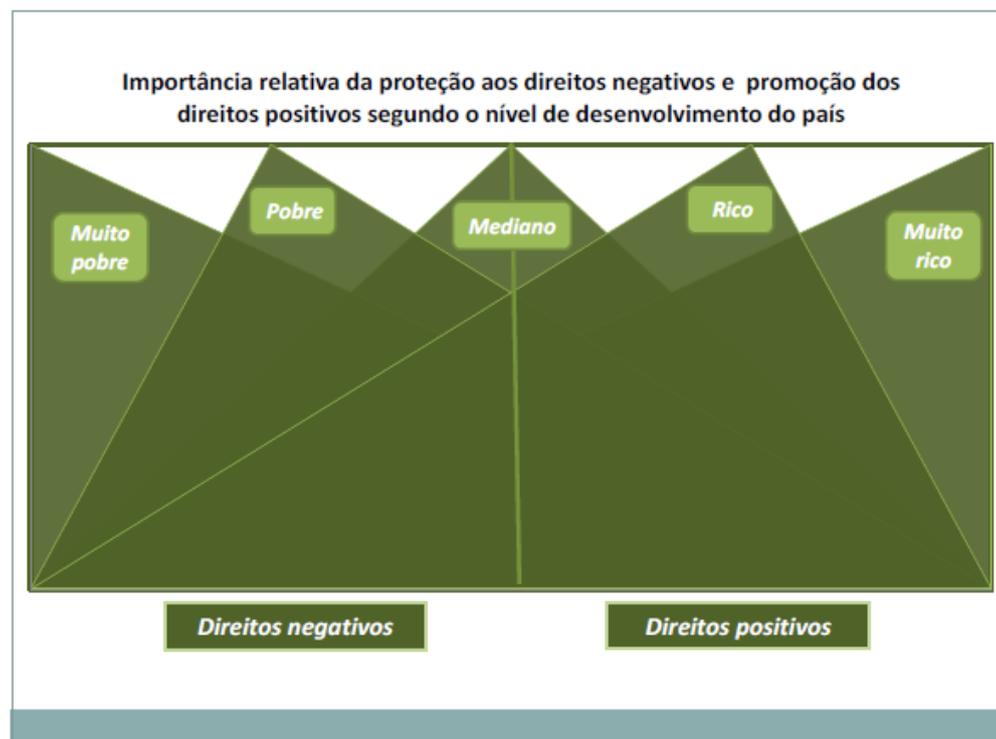
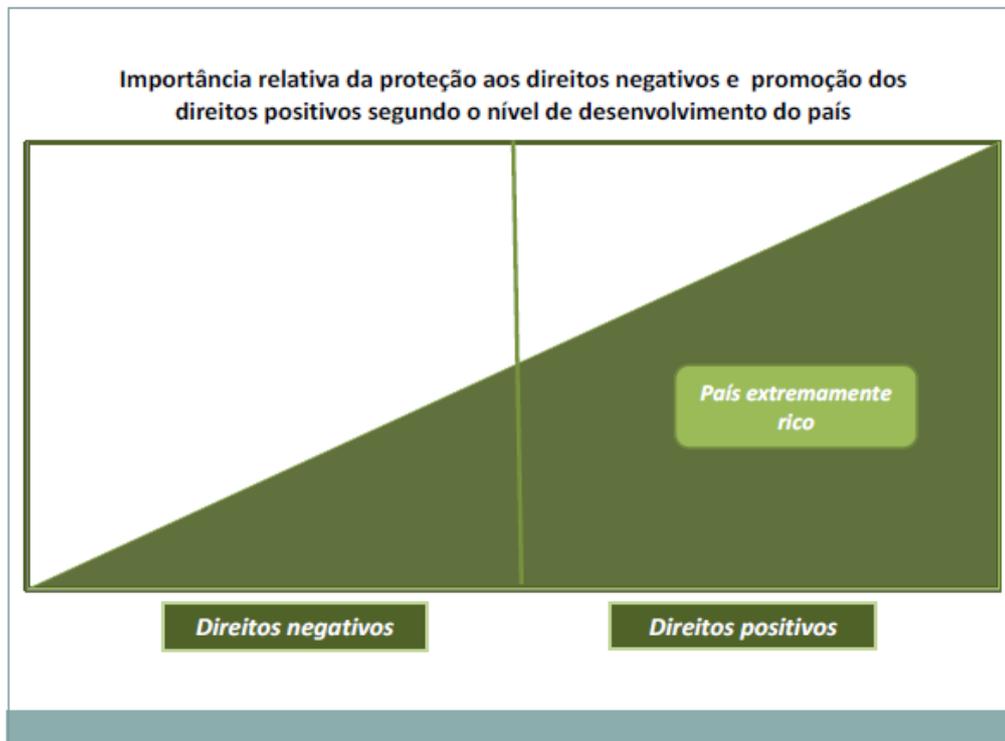


Importância relativa da proteção aos direitos negativos e promoção dos direitos positivos segundo o nível de desenvolvimento do país



Importância relativa da proteção aos direitos negativos e promoção dos direitos positivos segundo o nível de desenvolvimento do país





IV.1. De uma abordagem com ênfase em direitos negativos a uma baseada em direitos positivos

Abordagem tradicional:

Baseada na defesa dos direitos negativos básicos. Garantir que a criança não morra prematuramente, não fique doente, não passe fome. Daí o foco na redução das taxas de mortalidade, morbidade e subnutrição. Ênfase na defesa dos direitos da criança, proteção e prevenção da violação destes direitos. Concentração em evitar negligência e abandono, violência, maus tratos e crueldade.

Abordagem proposta:

Voltada para o pleno desenvolvimento do potencial de cada criança e para a promoção de seu bem estar enquanto criança. Foca em direitos positivos. Oportunidades para brincar, desenvolver habilidades motoras, a capacidade de se comunicar, seu potencial cognitivo. oportunidades para desenvolver autonomia e habilidades sociais e emocionais. Ênfase nos diversos domínios do desenvolvimento infantil.

IV.2. De uma abordagem defensiva a uma mais voltada a promoção do desenvolvimento infantil

Abordagem tradicional:

Baseada na defesa dos direitos. Ênfase na proteção e prevenção da violação dos direitos da criança. Daí a concentração em medidas e ações dirigidas à defesa, à proteção e à prevenção.

Abordagem proposta:

Voltada para o pleno desenvolvimento do potencial de cada criança e para a promoção de seu bem estar enquanto criança. Envolve quatro tipos de ações: i) Oportunidades necessárias para que cada criança possa desenvolver plenamente seu potencial; ii) Condições para que cada uma possa efetivamente aproveitar as oportunidades oferecidas; iii) Informação e orientação aos pais para que possam garantir o efetivo acesso de seus filhos às oportunidades disponíveis; e iv) Estímulos e incentivos para que cada criança possa aproveitar plenamente as oportunidades disponíveis.