ANÁLISES COMPARATIVAS
DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O não formal na educação e cuidados na primeira infância

Adrián Rozengardt

Setembro de 2020

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Instituto Internacional de Planejamento Educacional
IIPE UNESCO Buenos Aires
Escritório para a América Latina

COM O APOIO DE

unicef

Fundación Arcor Argentina
Instituto Arcor Brasil
Fundación Arcor Chile

Advertência

O uso de linguagem não discriminatória com base no gênero das pessoas é uma das prioridades do Escritório para a América Latina do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da UNESCO. No entanto, ainda não existe um consenso em relação às diferentes soluções propostas para a sua aplicação na língua portuguesa.

Sendo assim, em nossos textos, evitamos o uso de expressões tradicionais já abandonadas pelo português acadêmico e profissional contemporâneo, como a palavra "homens" para se referir a "humanos". Além disso, sempre que possível, procuramos usar palavras de gênero neutro para substituir palavras de gênero masculino.

No entanto, para evitar a sobrecarga gráfica do uso de duplicações lexicais em artigos, substantivos e adjetivos para enfatizar a existência da diversidade de gêneros, optamos pelo uso genérico do masculino, com a ressalva de que todas as suas menções representam sempre todas as pessoas.

Os termos utilizados nesta publicação e a apresentação dos dados nela contidos não implicam qualquer posicionamento da UNESCO ou do IIPE quanto ao estatuto jurídico dos países, territórios, cidades ou regiões nem às suas autoridades, fronteiras ou limites.

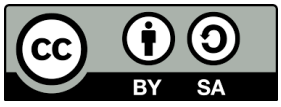
Publicado em 2020 pelo Escritório para a América Latina do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Agüero 2071, Cidade Autônoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2020

Esta publicação está disponível em acesso aberto sob a licença Attribution-ShareAlike 3.0 IGO

(CC- BY- SA 3.0 IGO) (https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.es). Ao usar o conteúdo desta publicação, os usuários aceitam os termos de uso do Repositório de Acesso Aberto da UNESCO (https://es.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).



A série ***Análises Comparativas de Políticas Educacionais*** faz parte das atividades da área de Pesquisa e Desenvolvimento do Escritório para a América Latina do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPE) da UNESCO, cuja missão institucional é fortalecer as capacidades dos Estados-membros da UNESCO na região para planejar e gerir seus sistemas educacionais.

A produção desses documentos está mais especificamente inserida no projeto Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina (SITEAL). O SITEAL é um observatório online que oferece uma base de políticas, normativas, pesquisas e estatísticas sobre a situação educacional na região latino-americana, a partir da qual são produzidos documentos de análise organizados nos seguintes eixos: Primeira infância, Educação básica, Educação e formação técnica e profissional, Ensino superior, Educação e TIC, Inclusão e equidade educacional, Educação e gênero, e Docentes.

Os documentos Análises Comparativas de Políticas Educacionais têm como objetivo oferecer uma perspectiva abrangente sobre as ações realizadas pelos diferentes Estados nacionais para garantir o direito à educação e também sobre as decisões e capacidades demonstradas por eles para reduzir as desigualdades educacionais. Ao mesmo tempo, buscam traçar um panorama das tendências, conquistas e desafios da região em relação às políticas analisadas.

Além disso, a série pretende colocar à disposição de equipes técnicas governamentais, pesquisadores, docentes e capacitadores documentos que problematizem, questionem e analisem as diferentes estratégias e intervenções dos países em relação a certas dimensões da política educacional na América Latina.

Sumário

1. Introdução 7

2. O "não formal" 8

2.1 Primeira aproximação 8

2.2 Fronteiras e pontes 17

2.3 Dimensões de análises 23

3. Análise comparativa 32

3.1 Cresce de baixo para cima 32

3.2 Países com sistemas de proteção limitados e lacunas severas de desigualdade 35

3.2.1 El Salvador 35

3.2.2 Paraguai 40

3.3 Países com sistemas de proteção intermediários e lacunas moderadas de desigualdade 48

3.3.1 Colômbia 48

3.3.2 México 56

3.4 Países com sistemas de proteção integrados e lacunas modestas de desigualdade 60

3.4.1 Argentina 60

3.4.2 Chile.....65

4.Conclusões e recomendações 71

5. Bibliografia 80

"Antes, era válido acusar aqueles que fizeram a história do passado em apenas relatar as "proezas dos reis". Hoje já não é, pois cada vez mais se investiga sobre o que calaram, apagaram ou simplesmente ignoraram. 'Quem construiu a Tebas das sete portas?', pergunta o trabalhador que lê Brecht. As fontes não nos dizem nada sobre esses pedreiros anônimos, mas a questão ainda tem muito peso."

Carlo Ginzburg. O queijo e os vermes

"Nosso Norte são as crianças. Aqui fazemos de tudo para que se sintam bem. Decoramos os quartos para que estejam em um lugar agradável, prestamos atenção ao cardápio, à comida, claro. Nunca vamos faltar com elas, o (centro) de apoio estará sempre lá, todos os dias do ano, para todas elas, para cada qual, cada uma com as suas necessidades."

Entrevista com Marta, coordenadora de um centro de apoio escolar, Tigre, Argentina junho de 2005 (Santillán, 2019)

1. Introdução[1]

O mapa de educação e cuidados na primeira infância, (ECPI), é um território dinâmico em constante mudança e transformação. Um segmento desse mapa é formado pelas instituições que se constituíram como primeiro nível dentro da estrutura dos sistemas educacionais. No entanto, esse mapa não estaria completo se não incluísse as milhares de novas experiências organizadas, reconhecidas e valorizadas, que, nas últimas décadas, se multiplicaram pelas grandes cidades latino-americanas e suas periferias; em áreas rurais, montanhosas e insulares; que se instalaram onde vivem ou circulam as crianças mais pobres, aquelas que migram ou desejam migrar; os deslocados, os excluídos, os esquecidos, os que ficaram sozinhos, os que não chegam; onde estão presentes aqueles que mais precisam ser cuidados, incluídos, protegidos e levados em consideração.

Pretende-se com este documento identificar, delimitar e comparar no universo da ECPI as instituições e os programas habitualmente reconhecidos com a denominação de "não formais". É um campo que assume dinâmicas, significados e controvérsias próprios e, ao mesmo tempo, compartilhados com as demais instituições que integram esse mapa.

Descrever e definir o "não formal" é um desafio conceitual e metodológico. Em primeiro lugar, porque sua própria identidade é questionada ou pelo menos debatida por pedagogos, acadêmicos, gestores de políticas públicas, legisladores, organizações sociais e comunitárias e representantes de organizações internacionais públicas e privadas. Segundo, porque sob essa identidade se agrupam uma ampla variedade

1 Este documento foi encomendado antes que todo o planeta tivesse que enfrentar, como o rei nu da história de Andersen, a pandemia de covid-19, mas escrito em tempos de confinamento e incerteza. Durante o trabalho de redação e busca de dados e informações, constatou-se que essa crise colocava todos os formatos e instituições no mesmo lugar: diante da obrigação e necessidade de retirar o contato direto com as crianças e reagir (de forma desigual e diferente em cada país) ao cenário epidemiológico. Isso não significa que a crise iguale; pelo contrário, ela aprofundou muito as lacunas existentes. A estratégia de proteção nestes tempos de emergência foi amparada por todos os formatos, formais e não formais, formando uma primeira barreira de contenção. Foi assim, durante uma pandemia, que a política, a economia, os Estados, tiveram que reconhecer que as instituições "não formais" eram uma parte indissolúvel do universo da educação inicial e que é necessário regulá-las de alguma forma. Esse reconhecimento é o argumento central do trabalho que estamos apresentando.

de instituições, programas e políticas que direcionam suas intervenções a crianças desde o nascimento e durante os primeiros anos de vida, suas famílias e comunidades. São serviços e programas que expressam heterogeneidade, fragmentação institucional e desigualdade profunda.

Ao longo deste trabalho, o esforço será explicar que o "não formal" é postulado como uma "proposta mista", e não como a "negação da formalidade". Não estamos observando o distanciamento em relação outras formas de organizar a vivência do cuidado e da educação nos primeiros anos; ao contrário, reconhecemos a agência do "não formal", constituída em momentos históricos específicos e como consequência de múltiplas variáveis e processos que lhe deram vida e consistência ao longo do tempo.

O texto tenta contestar a falsa antinomia entre o pedagógico e o assistencial; entre atender ou cuidar e educar; ou o cuidado visto como assistência e resumido como obstáculo ao pedagógico. Na literatura sobre o assunto, podem ser encontrados alguns sinônimos ou conceitos semelhantes ao "não formal": "alternativo", "não escolarizado", entre outros que, no dia a dia, validam sua existência e sua marca em nosso continente.

De acordo com certos critérios metodológicos que serão explicados oportunamente, seis países foram escolhidos para descrever e comparar os caminhos e a situação atual dos serviços e programas de ECPI "não formais": Argentina, Colômbia, Chile, El Salvador, México e Paraguai.

2. O "não formal"

2.1 Primeira aproximação

As questões terminológicas são importantes. Nesse sentido, é necessário fazer uma pausa inicial para refletir sobre as representações e os limites do termo "não formal" como uma das galáxias que compõem o universo da ECPI.

O "não formal" pode ser interpretado e explicado sob diferentes perspectivas, o que confere ao termo um perfil multidisciplinar e multidimensional. Nele, pode-se ver diálogos, dinâmicas e polêmicas que são particulares e específicas.

O reconhecimento dessa identidade e especificidade permite completar o amplo mapa da intervenção institucional pública e privada de cuidado e educação dirigida a crianças nos primeiros anos de vida. O exercício comparativo pode ajudar a identificar os principais marcos do percurso histórico do campo no nosso continente: onde, por quem e para que fins foi configurado; e como se expressa hoje em alguns países da região.

O debate sobre o "não formal" ainda é presente, atual e transcendente em tempos em que voltam a emergir e estar em tensão muitas das questões que as famílias, a academia e a política do Estado se colocam sobre a forma de estabelecer relações entre gerações.

Sob a identificação e configuração "não formal" existe um conjunto heterogêneo, fragmentado e desigual de instituições e/ou programas constituídos a partir de múltiplos caminhos históricos, surgidos em diferentes contextos e da organização e implementação de discursos, identidades, políticas públicas, leis, medidas administrativas, licitações na distribuição de recursos humanos e financeiros; mas também afirmações científicas, pedagógicas e curriculares; proposições filosóficas, políticas, morais, filantrópicas; o que é dito e também o que não é dito.

Waldman e Cardarelli (2010) apontam que é evidente e verificável que a atenção educativa direcionada a crianças menores de 6 anos é realizada tanto nas áreas de educação formal (dentro do sistema educacional legalmente regulado pelo Estado) quanto em outros tipos de espaços que se constituem fora do sistema educacional estadual.

Perspectiva técnica

De tecnologia pedagógica, o termo remete à clássica divisão entre educação "formal", "não formal" e "informal" que surgiu no final dos anos 1960, promovida pela UNESCO[2] e trazida para o texto de Coombs (1978) em seu livro *A crise mundial da educação*. Nesse caso, a educação "não formal" é definida como "[...] qualquer atividade educacional organizada, sistemática, realizada fora da estrutura do sistema oficial, para facilitar certos tipos de aprendizagem para subgrupos específicos da população, tanto adultos quanto crianças".

A dinâmica assumida pelo setor nas últimas décadas do século 20 e nas primeiras décadas do 21 tornou mais complexa a definição de Coombs, particularmente quando abordamos o mundo das crianças menores, serviços dirigidos à primeira infância. Para Trilla (1993), realidades educacionais como as referidas pela expressão educação "não formal" já existiam muito antes de esse significante se popularizar. Mas só no final dos anos 1960 é que esse rótulo começa a se encaixar na linguagem pedagógica – e a deslocá-la.

Segundo Colom Cañellas (2005), a diferença mais determinante reconhecida entre a educação formal e "não formal" é, surpreendentemente, de natureza jurídica e não pedagógica. Entende-se por educação "formal" aquela que se conclui com graus reconhecidos e conferidos de acordo com as leis educacionais promulgadas pelos Estados; nesse sentido, é a dos sistemas educacionais legalmente regulados pelo Estado. Portanto, a educação "não formal" seria, ao contrário, aquela cuja responsabilidade não recai diretamente sobre os sistemas jurídicos tradicionais do "setor" da educação. Talvez por isso seja comum referir-se à educação "formal" como "sistema" e à "não formal" como "conjunto de experiências", sem atingir a identidade de "sistema". Para as políticas públicas estaduais, divididas em setores especializados, a dependência institucional é organizadora, primeira variável para identificar responsabilidades políticas, programáticas e orçamentárias.

2 Conferência Internacional sobre a Crise Global na Educação (1967).

Uma interpretação clássica, e da qual este trabalho se distancia, é aquela que identifica o nome "não formal" como um termo negativo, em oposição ao sistema "formal".

Como se pode verificar no estudo comparativo, em países como El Salvador, Paraguai, Chile ou México, a oferta "não formal" é assumida, em parte, pelos ministérios da Educação, mas os subsistemas são claramente diferenciados, dirigidos às populações pobres ou vulneráveis, em locais onde os serviços "formais" não conseguem chegar.

São o "significado" e a "identidade" que permitem o florescimento de múltiplas expressões de diálogo entre gerações. Nesse percurso, as origens, os formatos, as especificidades de cada intervenção definem a agência e, portanto, as diferentes formas de atender e educar. Os argumentos a favor dessa posição permitem que o campo seja abordado a partir de uma ampla gama de perspectivas, incluindo o local e o global; cultura, etnia, gênero e sexualidade; o histórico e o político – inclusive mesmo diante dos discursos científicos dominantes (Grieshaber e Cannela, 2005). Assim como o "formal" não é um conjunto uniforme e homogêneo (grandes debates acontecem no mundo da pedagogia e da escola), o "não formal" também não.

Portanto, o "não formal" não é uma negação, mas uma proposita mista. Este enquadramento é um ponto de partida, pois para além das particularidades mencionadas, tanto os "formais" como os "não formais" têm em comum a oferta de atividades "organizadas"; ou seja, são projetados, planejados, implementados e avaliados. Até aqui, a ECPI "não formal" define-se como:

Conjunto organizado de serviços de atenção e cuidado voltados à primeira infância que ocorrem principalmente fora do sistema escolar formal.[3]

3 Conforme citam Mayol Lassalle, Marzonetto e Quiroz, em obra que faz parte desta mesma coleção, "A educação infantil nos sistemas educacionais latino-americanos para crianças de 3, 4 e 5 anos", os programas do nível CINE (Classificação Internacional Normalizada da Educação) 0 destinam-se a crianças menores do que a idade oficial de entrada no nível CINE 1. Nesse nível, existem duas categorias de programas: desenvolvimento educacional da primeira infância e educação pré-escolar. Na primeira categoria, o conteúdo é voltado para crianças de 0 a 2 anos, enquanto, na segunda, é voltado para crianças a partir dos 3 anos de idade até o início do ensino fundamental (UIS/UNESCO, 2011).

Essa abordagem ainda nos oferece uma visão limitada do fenômeno que estamos tentando descrever, e será necessário continuar aprofundando-a a partir de outras perspectivas.

Perspectiva sócio-histórica

A ação do Estado é o estágio central onde as visões e respostas sobre os problemas públicos são resolvidos[4]. A intervenção se reflete tanto na "ação" quanto na "omissão" do Estado. O Estado

> [...] gera respostas ou ausências em relação às necessidades relacionadas à infância, incluindo o cuidado e a educação da primeira infância. As políticas sociais são não mero efeito das formas dominantes de conceber a condição infantil, mas também construtoras de imagens e discursos sobre tais grupos sociais (Pontes e Corrochano, 2010), são capazes de influenciar suas condições de existência por meio de tais universos simbólicos (James e James, 2004) e constituem um laboratório no qual diferentes projetos na sociedade são disputados (Carli, 2012) (Llobet, 2012).

O "não formal" é um fenômeno recente se comparado à origem da educação "formal" inicial ou pré-escolar, e muito mais distante daquelas primeiras respostas institucionais organizadas pelas igrejas e pelas senhoras das classes altas da sociedade durante a conquista e a luta pela independência. E, embora se possam encontrar exemplos desse tipo de iniciativas desde o alvorecer do século 20, as primeiras experiências "não formais", nos termos enunciados, consolidaram-se na região na segunda metade do século 20, quando se originou uma série de práticas novas fora da escola, basicamente promovidas por mulheres organizadas, comunidades, movimentos sociais, governos nacionais e locais, organizações internacionais e organizações não governamentais locais

4 O que para as ciências sociais define a natureza pública de um problema social é precisamente a consideração de que alguém deve fazer algo a respeito (Gusfield, 1981). O sentido de público refere-se então ao caráter geral (versus o particular) e à mobilização ou interpelação de entidades coletivas (privadas, públicas, estatais, internacionais) envolvidas como parte da causa ou solução do problema (Rozengardt, 2019).

e globais, igrejas, organizações de base, partidos políticos, movimentos de guerrilha, empresas privadas e outros diversos atores. A expansão da oferta "não formal" pode ser observada no contexto de uma série de acontecimentos políticos, sociais, econômicos e culturais mais amplos, que convergiram na consolidação da "primeira infância" como um campo diferenciado do social.

Processos constitutivos do campo da primeira infância

É possível identificar alguns processos que foram decisivos na formação de discursos, práticas e normas destinadas a crianças de até 6, 7 ou 8 anos.[5]. Os mais proeminentes são:

i. O reconhecimento da cidadania das mulheres e o aumento de sua participação na vida social, cultural, política e econômica, bem como os avanços na disputa pela perspectiva de gênero e na distribuição de responsabilidades de cuidado, que permeou o tecido social contemporâneo, promovendo processos emancipatórios dinâmicos. Mudanças na estrutura e organização econômica das unidades familiares e o surgimento de novas conformações e formas de agrupamento humano.
ii. Os cenários de debate e tensão entre o público e o privado em matéria de formação, cuidado e educação nos primeiros anos de vida e a discussão sobre o papel do Estado e as relações entre ele, as famílias e este, las familias y el mercado.
iii. A influência da CDC[6] e do sistema das Nações Unidas de proteção de direitos,[7] que definiu as novas gerações como dignitárias individuais e coletivas de uma série de direitos por cujo cumprimento os Estados e as famílias têm responsabilidade solidária Isso não apenas teve impacto na aprovação de normas e acordos internacionais, regionais, nacionais e locais, mas também modificou a identidade e o significado das políticas públicas, transformou estruturas e

5 De acordo com as diferentes definições adotadas por cada país.
6 Convenção sobre os Direitos da Criança. Nações Unidas (1989).
7 UNICEF, UNESCO, Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas etc.

metodologias, permitiu o reconhecimento de múltiplas infâncias e gerou questionamentos e transformações nas instituições.

iv. Como na maioria dos processos de reconhecimento, o dos menores também se configurou entre propostas de reivindicação e distribuição, e em um contexto contraditório, em que a obrigação do Estado de garantir o acesso aos direitos se confrontou com uma enorme concentração de riqueza, desigualdade e infantilização da pobreza. A década de 1990 viu a expansão do modelo neoliberal, a globalização e a especulação financeira. No início do século 21, as economias dos países da região alternaram ciclos de crescimento e redução da pobreza e da desigualdade com outros em que milhões de crianças foram condenadas a uma condição de exclusão sem precedentes.

v. O envolvimento e a contribuição das correntes científicas relacionadas com a gravidez, o nascimento, o desenvolvimento infantil, a educação e os primeiros anos de vida também foram decisivos. As ciências médicas e nutricionais, pedagogia, psicologia e teorias do desenvolvimento, sociologia, antropologia, história, direito, economia e neurociências contribuíram com visões significativas ao longo dos séculos 20 e 21, e têm consolidado um corpus de conhecimento e experiência de enorme importância, que evidencia a importância dos primeiros anos de vida para a condição humana.

A combinação resultante do reconhecimento e ampliação dos direitos da mulher e da criança, a disputa entre o público e o privado, as demandas por acesso a direitos diante do crescimento da pobreza e da desigualdade e a comprovação científica da importância dos primeiros anos de vida vêm instalando uma série de discursos, visões e modos de problematizar a percepção de um novo sujeito social: a criança pequena e as formas de intervir em seu cuidado, atenção e educação.

De acordo com De Grande e Remorini (2019), duas abordagens particulares podem ser identificadas para o estágio inicial da primeira infância (bebês):

a) Abordagem antecipatória: a concepção do bebê como projeto, como futuro "a proteger"; e
b) Abordagem experiencial: o interesse em dar conta das realidades e dos conflitos dos bebês no contexto cotidiano entre suas famílias, comunidades e instituições. Dá-se no presente.

Essas configurações encontram continuidade em duas das configurações predominantes que apoiam intervenções voltadas para serviços "não formais" de cuidado, atenção e educação na primeira infância:

a) O utilitário: o que justifica a intervenção em termos instrumentais, de resultados a serem alcançados posteriormente, a identificação das crianças como futuros adultos em processo de formação,[8] onde prevalecem os interesses centrados no adulto, definidos em termos da estrutura social e econômica em que está localizado, em nome de crianças e suas famílias no presente e no futuro.
b) Os direitos e a trajetória de vida dos sujeitos: enfatiza a etapa particular da experiência das crianças em primeiros anos, e o direito ao acesso a bens e serviços de igual qualidade, além seus aspectos econômicos, sociais, geográficos, raciais, culturais, religiosos, de gênero e o lugar que ocuparão na estrutura social e trabalhista ao longo da vida (Bustelo, 2005).

Essa segmentação de discursos e percepções sobre o mundo da primeira infância está em um lugar analítico; no tecido institucional, ela se expressa de forma mais complexa, se entrelaçando e se tensionando ao longo da prática cotidiana.

A perspectiva do contexto

8 Esses argumentos incluem aqueles relacionados ao investimento e ao cálculo da taxa de retorno (Heckman, 2006), a teoria da igualdade de oportunidades, meritocracia, a teoria das variáveis tóxicas do contexto infantil e a centralidade dada às neurociências (Araujo e López-Boo, 2010) e à importância do desenvolvimento do cérebro nos primeiros mil dias de vida.

Uma das características particulares das iniciativas e experiências "não formais" é que a grande maioria delas são constituídas por políticas públicas, estatais ou privadas, concebidas, legisladas e implementadas para intervir em crianças, famílias e comunidades que se encontram em situação de pobreza, baixa renda e contextos geográficos menos habitáveis (urbano ou rural); aqueles que sofrem por motivos diversos a incapacidade de acesso a serviços e bens de qualidade; os deslocados por conflitos armados ou políticos, ou por mobilidade humana nacional e internacional; aqueles que fazem parte dos povos originários; crianças que somam deficiência e pobreza; filhos e filhas de mães adolescentes pobres.

Uma interpretação desse fenômeno pode ser encontrada nos textos de Revilla Blanco (2010) e na explicação da autora sobre a dinâmica de "ação coletiva" promovida por organizações e movimentos organizados em relação a determinadas demandas sociais.[9] Junto com ou a partir da ação dos movimentos sociais, governos nacionais, estaduais ou provinciais e (cada vez mais assertivamente) locais ou municipais estavam assumindo um papel ativo na expansão dos serviços de cuidado e educação infantil: em alguns casos, para controlar, coordenar, articular, acompanhar e fortalecer; e, em outros, como prestadores de serviços diretos.

Aparentemente, onde há renda suficiente ou cobertura estadual ampliada, a oferta de nível inicial é reconhecida como "educacional" e está relacionada ao sistema formal; porém, quando os destinatários são crianças de baixa renda, é chamada oferta de "atenção" ou "cuidado", e se inscreve no universo do "não formal", "alternativo" ou "extraescolar". Santillán (2019) aponta a existência de estudos que dão conta das condições em que essa fragmentação foi atualizada em diferentes momentos, de acordo com as modalidades assumidas pelas políticas públicas e intervenções sociais na maioria dos países da região.

9 Os movimentos sociais produzem demandas de reconhecimento de outros atores e do sistema político, bem como de novas concepções alternativas de cidadania, disputando o sentido da exclusão sociocultural, de gênero, étnica e econômica (e não apenas política).

Essas reflexões nos permitem propor uma nova abordagem para a definição de "não formal" na educação e cuidado da primeira infância no parágrafo seguinte:

Conjunto organizado de serviços voltados à educação e cuidado da primeira infância que ocorre, fundamentalmente, fora do ambiente escolar formal e se dirige à população de crianças e famílias com direitos violados.

2.2 Fronteiras e pontes

A tensão entre cuidar/atender e educar

Seria possível considerar, de forma ilusória, que o conjunto de experiências "não formais" é um "sistema" coordenado, organizado, mais ou menos regulado ou orgânico. Mas, como já foi dito, nada poderia ser mais diferente: dentro dele, há uma infinidade de dinâmicas e formatos.

Na fronteira existente entre o "formal" e o "não formal", tece-se uma tensão que perpassa os debates no mundo da primeira infância: a falsa dicotomia entre o pedagógico e o cuidado; ou entre atender ou cuidar e educar; ou o cuidado visto como assistência e resumido como obstáculo ao pedagógico (Brailovsky, 2019). Essa tensão entre a função assistencial e educativa está presente desde a formação do nível e continua, com outras características, até os dias atuais (Diker, 2002).

É um debate ideológico, que se aloja e se desdobra entre os argumentos

teóricos e metodológicos desenvolvidos nas páginas anteriores. Diante dessa antinomia forçada, é possível recuperar o que apontaram Redondo e Antelo (2017):

> Cuidar e educar são apresentados de forma exclusiva e binária. Essa concepção anula a possibilidade de confluência da história da educação infantil, sua constituição e desenvolvimento

> com a riqueza de nuances e experiências culturais oferecidas pelo trabalho educativo comunitário na primeira infância, reduzindo o debate político e pedagógico. (p. 10)

Como toda prática social, a educação, aponta Puiggrós (2016),[10] é produtora de uma pluralidade de sentidos e pode ser produzida e lida sob diversos ângulos (ideológico, político, econômico, psicológico), a partir de processos históricos e sociais.

Essa postura ética e política é assumida a partir do reconhecimento de crianças como centro do processo de formação, cuidado, cuidado e educação; e a fronteira entre o "formal" e o "não formal" é reivindicada como um lugar de "encontro" e "troca", uma linha permeável e até invisível que aproxima, ao invés de separar[11]. Em muitos casos, essa relação é representada em um espelho, onde uns se olham, se retroalimentando, chegando a sínteses superiores. Outras vezes, geram uma disputa aninhada em visões corporativas ou pragmáticas.

Reconhecer que cuidar e educar caminham lado a lado, mas de mãos dadas com as crianças, desafia aqueles que sustentam que o não forma "cuida" e formal "educa". Como aponta Brailovsky (2019):

> ... A ideia de cuidado como "mero cuidado" (alimentar, ver que os filhos estão limpos, que não adoecem etc.) surge em contraposição a um modo de intervenção "de uma hierarquia superior" ao cuidado, caracterizado como ensino. A crítica a essa distinção nos convida a considerar a questão a partir de uma avaliação pedagógica do cuidar, como um gesto propriamente educativo. (p. 7).

10 Introducción a la tesis de doctorado en Pedagogía de la UNAM "Proyecto político y educación en América Latina. Polémicas y tendencias en el origen de la educación popular".

11 Reveco Vergara (2009) advertía que "si lo formal o convencional corresponde a aquello que sigue una convención o una norma (algo que en educación infantil equivaldría a hablar de un paradigma o un enfoque), toda la educación latinoamericana sería formal o convencional, ya que sigue los principios que sustentan la escuela activa, los cuales se han ido enriqueciendo, perfeccionando y especificando en su desarrollo".

A análise comparativa mostrará que essa "não fronteira" se expressa de forma diferente em cada país, o que se confunde com a história, a capacidade das instituições do Estado e o nível de desenvolvimento econômico alcançado.

Diálogos e controvérsias

Em 1992, Bob Myers escreveu *The Twelve who Survive* [Os doze que sobrevivem], explorando a existência de um vasto universo de novas experiências que se propunham a enfrentar o problema do desenvolvimento dos menores do terceiro mundo. Em menos de dois anos desde a aprovação da Convenção em Nova York, o discurso dos direitos começava a se permear de conteúdo e a desencadear transformações normativas e institucionais. Como apontam López e D'Alessandre (2015), o potencial transformador da Convenção reside, em grande medida, em seu apelo ao olhar centrado no adulto e às políticas que esse olhar gera.

Nesse contexto, a educação inicial "formal" (com origens que remontam a Orbelin, Owen, Pestalozzi e Froebel) e "não formal" (posterior e ligada fundamentalmente à procura de equidade e inclusão social) estabelecem um diálogo substantivo e enriquecedor. As crianças, como atores sociais, são a ponte entre a ECPI e os direitos humanos em um sentido amplo e universal.

A Declaração de Dakar (2000) sobre educação para todos ratificou e assumiu o compromisso de "expandir e melhorar os cuidados e a educação na primeira infância". Comentário Geral Nº 7: "Realizando os direitos da criança na primeira infância" do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (2005) deu outro impulso substantivo nessa direção. Em nosso continente, a área de educação da Organização dos Estados Americanos (OEA) reivindicou, no final do século passado, práticas e experiências da oferta "não formal" e sua relação com os direitos humanos da primeira infância. Entre 1994 e 1996, foi realizada uma série de encontros internacionais,[12] onde convergiram atores governamentais,

12 Chile (1993), Lima (1994), San José de Costa Rica (1995) e Brasília (1996), entre outros.

organizações internacionais, organizações comunitárias, educadores e acadêmicos, impulsionando a inserção do tema na agenda pública e lançando as bases para um processo de debate e intercâmbio que continua até hoje (Fujimoto Gómez, 2000). A X Conferência Ibero-americana de Educação (Panamá, 2000) foi convocada sob o lema "A educação inicial no século XXI", identificando essa educação como um direito. No entanto, foi durante a Quinta Reunião de Ministros da Educação da OEA, "Aprendizagem e compromissos hemisféricos para a educação inicial" (Cartagena, Colômbia, 2007), que a educação inicial, os direitos e a primeira infância foram reunidos em um documento regional: o "Compromisso hemisférico com a educação da primeira infância".[13]

Em outra linha de trabalho, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) promoveu e financiou a aprovação da CDC, programas e experiências identificados sob os nomes de "aprendizagem precoce" (Harris-Van Keuren e Rodríguez Gómez, 2013), "desenvolvimento infantil precoce" (Araujo, López-Boo, Puyana, 2013) ou, simplesmente, "desenvolvimento infantil". Um grande número de documentos e estudos comparativos permite reconhecer esta parte marcante da história dos serviços "não formais" na região. O Banco Mundial foi outra das organizações internacionais de crédito que se envolveu com o discurso do desenvolvimento da primeira infância, em uma linha complementar à do BID[14].

Somam-se também as vozes de quem, a partir de uma mesma prática pedagógica, se relaciona com movimentos sociais. Durante as últimas décadas do século 20 e os primeiros anos do 21 em diferentes países da América Latina, foram formadas e implantadas diversas práticas pedagógicas que conseguiram envolver a mobilização acadêmica, política e sindical. O resultado dessa alquimia foi a irrupção de práticas pedagógicas inovadoras e discursos tendentes a desafiar muitas das formulações mais consolidadas da racionalidade político-pedagógica dominante (Suárez et al., 2015). Estas práticas envolvem espaços "não formais" e, em muitos casos, foram constituídas e sustentadas desde a sua origem, tomando

13 Disponível em:
14 Berlinski e Schady (2015); Araujo, López-Boo, Puyana (2013); Harris-Van Keuren e Rodríguez Gómez (2013); Vegas e Santibáñez (2010).

forma a partir de modalidades que emergiram das margens do campo social e pedagógico, auto-organizadas, cogeridas e proclamadas como alternativas, com modelos de intervenção político-pedagogistas inclinados a contestar sentidos e significados. Sem dúvida, a experiência de Paulo Freire e a corrente da educação popular latino-americana têm oferecido forte inscrição e peso a essas redes e coletivos.

O resultado de tal diversidade de textos e contextos gerou o surgimento de contrapontos que estão na raiz da significativa heterogeneidade de modelos e formatos em que a atenção, o cuidado e a educação "não formais" se organizaram em nosso continente. Práticas que vêm mudando nas últimas décadas, de uma abordagem baseada na focalização e na demanda para uma sustentada nos direitos humanos das crianças (Rozengardt, 2017).

Vozes em tensão

Na atualidade, quando parecia consolidado um corpus terminológico (que incluía atenção, cuidado, educação, primeira infância, Estado e direitos da criança), emergem novas tensões discursivas que mais uma vez colocam em tensão a relação entre o público e o privado e, portanto, as ligações entre família, Estado e mercado. Essa tensão veio das correntes avançadas antidireitos, que emperram o diálogo sobre a educação sexual integral, os debates sobre gênero e patriarcado, e ainda provocam questionamentos sobre a vacinação de crianças e políticas públicas de saúde e educação.[15] É uma nova força social que enfrenta o discurso dos direitos, tão consolidado quanto não cumprido, em que há certas veias de religiosidade, movimentos políticos reacionários e conservadores que disputam assentos em parlamentos e poder nos Estados da região. Esses setores estão cada vez mais envolvidos no campo das instituições de educação infantil, com programas de assistência domiciliar, a instalação de espaços de atendimento aos mais pequenos e a divulgação dessas ideias na mídia.

15 Essas correntes tiveram, durante a pandemia de covid-19, expressões quase violentas de oposição às medidas de confinamento e isolamento social, contra o reconhecimento da crise sanitária, a negação da existência do vírus, a geração de falsas antinomias entre saúde e economia, entre outras expressões provocativas e disruptivas.

Simultaneamente a esse surto discursivo antidireitos, instala-se na região o reconhecimento do "cuidado"[16] como componente e vetor de políticas públicas. Aí se inscrevem, naturalmente, as instituições e programas "não formais". Para Marzonetto (2019), entre as medidas implementadas nesse sentido, estão aquelas referentes à garantia de tempo para cuidar (parto, licença-assistência), dinheiro para cuidar (transferência de dinheiro para as famílias) e serviços de cuidado (unidades de atenção) para crianças pequenas, estadias de cuidados prolongados para idosos, subsídios para contratação de cuidadores).

A palavra cuidar vem do termo *latino cogitare*, que significa pensar. E embora as pistas etimológicas nem sempre escondam verdades, neste caso é sugestivo que daí derive "prestar atenção" e também "assistir, atender" segundo Brailovsky, que cita Coraminas e acrescenta: "[...]vale a pena parar para identificar a relação entre cuidado e atenção, em que estar atento é cuidar [...]". Na região, segundo estudo de PNUD, UNICEF, OIT e CIPPEC (2018), o "cuidado" passou a ocupar um lugar de destaque na última década graças ao seu posicionamento na agenda política regional e à proliferação da pesquisa acadêmica. As questões giram em torno do déficit e da instabilidade da organização social do cuidado, bem como da consequente necessidade de um novo contrato de corresponsabilidade em torno disso. É reconhecido como um direito, que requer um papel mais ativo do Estado e dos mercados, promovendo a participação da mulher no mercado de trabalho, a distribuição equitativa entre homens e mulheres nas tarefas de cuidado e a proteção social para os cuidadores e trabalhadores institucionais e domésticos (Rico, 2014).

Segundo Faur (2017), existem quatro pilares centrais na prestação do cuidado: o Estado, as famílias, os mercados e as organizações comunitárias, que se articulam e, por fim, se compensam. Esses pilares se cruzam, complementam, distinguem e também competem; geram múltiplas ofertas e segmentação de programas e serviços de acordo com o setor social a que se dirigem.

16 O cuidado pode ser definido como o conjunto de atividades que permitem a reprodução do cotidiano das pessoas (Razavi 2007; Faur 2014; Rodríguez Enríquez e Pautassi 2014).

Se a perspectiva dos direitos fosse aplicada e o cuidado e a educação fossem concebidos como um todo integrado e não como a representação simbólica dos destinatários de uma determinada política pública, parte do tecido dessa tensão desapareceria.

2.3 Dimensões de análise

Heterogeneidade

A primeira das dimensões reconhece a característica original, constitutiva, ligada à origem das experiências, da agência. O "não formal" é fruto de criatividade, intervenção na realidade, transformação e compromisso dos diversos atores envolvidos com as novas gerações, com a primeira infância, e se expressa em diferentes contextos históricos, sociais, políticos, culturais, geográficos e institucionais que vêm passando pelo teste do tempo.

A heterogeneidade oferece um caleidoscópio de visões e perspectivas que enriquece a construção da cidadania desde o nascimento. O que é heterogêneo é o resultado da necessidade e da demanda convertidas em práticas institucionais; é o avesso da resposta única e padronizada e uma das maiores contribuições que as experiências e programas "não formais" têm a oferecer ao mundo da educação e ao encontro entre gerações.
Na América Latina, entendeu-se que, no contexto de uma identidade cultural múltipla e plural, com ambientes familiares e comunitários diversos e novos, onde coexistem infâncias diferenciadas, as propostas padronizadas para todas as crianças não servem. Os serviços, programas e políticas apresentam heterogeneidade em termos de nome, identidade, organização e serviços oferecidos. Representam e assumem diferentes significados e identidades simbólicas, bem como correntes pedagógicas, organizacionais e gerenciais; currículo, objetivos, formas de conceber serviços (número de dias, horas, atividades, em instituições, em residências, em espaços compartilhados pela comunidade etc.); e, é claro, diferentes formatos de aproximação das crianças com os adultos, com a instituição, com o meio ambiente, bem como com as famílias e o meio social, influenciados pela distribuição geográfica e territorial.

Parte importante dessas experiências espelha a educação formal inicial, oferecida como uma opção onde a oferta pública não chega. Outras experiências não assumem papel alternativo na ausência da oferta estatal, mas são propostas como complemento à vivência infantil com outros atributos: propostas multietárias, raízes territoriais, resgate da cultura local, acompanhamento extramuros aos problemas familiares que envolvem as crianças (violência de gênero, violência familiar, risco nutricional, acesso a programas sociais etc.). E há também, como aponta Sverdlick (2010), aquelas que ressignificam as concepções sobre o direito à educação, que desenvolvem práticas pedagógicas que desafiam o formato escolar tradicional e os vínculos entre o Estado e a sociedade, que disputam o sentido da coisa público, apoiando práticas anti-hegemônicas, expressando intenções de superação das desigualdades que a pobreza produz, ressignificando o caráter educativo dessa tarefa. Waldman (2009) questiona: "Será que, nesse tipo de instituição, as atividades devem fazer parte de um quadro mais abrangente? Será que atender a outras questões além do 'meramente educacional' para crianças é um valor agregado e não uma falta?".

No primeiro dos estudos desta série, Mattioli (2019) identifica seis tipos de serviços de cuidado e educação na primeira infância na região: aqueles voltados para as famílias, aqueles oferecidos em casas da comunidade, aqueles oferecidos em centros de desenvolvimento infantil (com seus vários nomes), aqueles localizados no ambiente de trabalho e aqueles destinados a crianças institucionalizadas sem cuidado dos familiares e, por último, aqueles proporcionados por centros de educação de nível inicial. Os quatro primeiros estão claramente enquadrados na ideia de "não formal" que se tem defendido.

Em outro dos estudos do IIPE (Mayol Lassalle, Marzonetto e Quiroz, 2020), identifica-se que "[...] se focarmos o setor da educação, é imperativo considerar e reconhecer outras questões institucionais e programáticas que não dependem dos sistemas educacionais, mas têm uma presença importante no campo do cuidado e da educação da primeira infância" (p. 5). Fujimoto Gómez (1998, 2000) afirma:

> *A flexibilidade destas modalidades permite adaptar seus serviços às características, necessidades, interesses e prioridades das crianças, às condições geográficas, socioculturais e econômicas do meio ambiente, bem como aos recursos com que contam. Dentro do princípio da flexibilidade, a duração, frequência, horário de funcionamento, ambientes educativos, locais, metodologia de trabalho, conteúdos (saúde, higiene, alimentação, estimulação, afetividade, comunicação etc.) e materiais educativos são adaptados às prioridades de as crianças e a realidade do contexto social.*

O especialista peruano destaca que a educação "não escolarizada", "não convencional" ou "não formal" é aquela que engloba todos os processos educacionais e formas de autoaprendizagem realizadas fora dos centros educacionais "formais".

Fragmentação

O heterogêneo pode ser reivindicado como uma contribuição à cultura do cuidado, da atenção e da educação pré-escolar, além da ampla gama de modalidades. A fragmentação, por outro lado, revela de forma mais nítida os obstáculos, a dificuldade em removê-los, a complexa identificação de responsabilidades e capacidades de diálogo entre os atores relacionados, a distribuição orçamentária, a prestação de contas, as formas de participação democrática e o reconhecimento de múltiplas vozes, inclusive de crianças. Não se pode ignorar que a fragmentação é uma das características dos modelos de política social que se implementam nos países da região.

Na maioria dos países visitados, observa-se que a autoridade para a aplicação de políticas "não formais" de ECPI é fragmentada. Não difere apenas da educação formal ou de dentro da educação formal, cujas políticas dependem de ministérios ou áreas educacionais, mas daquelas que se espalham sob o guarda-chuva de uma ampla gama de áreas de governo, como desenvolvimento ou promoção social; da mulher, mulheres ou família; infância e adolescência; trabalho, agências de assistência social especializadas; e até mesmo as forças armadas. Dependem de governos nacionais, provinciais ou estaduais e de governos municipais ou

locais e, em muitos casos, de várias agências. Alguns estão inseridos em universidades, indústrias e grupos de trabalhadores, organizações não governamentais locais e internacionais, organizações sociais e políticas, igrejas, fundações empresariais, instituições de caridade ou empresas de solidariedade pessoal. Isso implica múltiplas partes interessadas, políticas e programas sobrepostos, lacunas regulatórias e leis conflitantes, falta de precisão nas intervenções territoriais e fragilidade na eficácia e eficiência das políticas públicas.

Outra face da fragmentação está relacionada aos recursos humanos vinculados às crianças. É comum encontrar na oferta "formal" do nível inicial a aplicação pelos ministérios da educação de um conjunto uniforme de normas e requisitos para qualificar e organizar as fileiras de professores/educadores, embora com atribuições salariais e previdenciárias diferenciadas dentro do mesmo país. Nesse sentido, o campo "não formal" é um catálogo de desigualdades, pois convivem todos os tipos de modalidades de contratação e condições de trabalho, perfis e modalidades de formação e função, trajetória profissional, renda, cobertura de saúde, possibilidades de aposentadoria a certa idade etc.

Embora em ambos os universos predomine significativamente a presença de mulheres responsáveis pelo cuidado e educação das crianças, a informalidade e a precariedade laboral são maiores entre as que desempenham funções de cuidadoras ou educadoras em instituições "não formais". Observa-se também fragmentação territorial, quebras na continuidade dos programas quando há mudanças na gestão e na regulação dos contextos educacionais, onde as leis são a única ferramenta de que a sociedade dispõe para garantir os resultados coletivos, visto que o interesse privado não corresponde ao público.

Essas tensões e condicionantes são unicamente prejudiciais à participação de crianças, suas famílias, educadores, técnicos, instituições, agentes e áreas de governo em diferentes níveis de definição e debate sobre as práticas e seus resultados.

Desigualdade

A desigualdade é um fenômeno multidimensional, complexo e estrutural do capitalismo e não se refere apenas a questões econômicas, mas também diz respeito a todos os aspectos da vida, afetando toda a experiência social: classe, gênero, idade, etnia, status de migrante e outras formas de classificação. O acesso aos recursos produtivos não depende apenas de características individuais, mas também de histórias, trajetórias e dispositivos institucionais que operam de acordo com várias dimensões sociais. A distribuição de bens ocorre no contexto de configurações estruturais e interações entre diversos agentes, em que sua apropriação é disputada. E embora, como apontam os estudos da CEPAL (2019), tenha havido um declínio da desigualdade na região nas últimas décadas, a América Latina e o Caribe continuam liderando o ranking como região mais desigual do planeta (Lustig, 2020). [17]

Dentro do universo infantil, existem diferenciações que levam a desigualdades horizontais. A pobreza pode ser pensada como uma das consequências da desigualdade e, quando se trata da pobreza infantil, assume-se um sentido de urgência, devido ao risco de os danos produzidos se tornarem permanentes e das suas consequências irreversíveis.

Viver na pobreza durante a infância significa não frequentar os serviços de cuidados e educação; não aprender; pular refeições ou dormir com fome; não ter sapatos ou roupas decentes; ser privado de cuidados médicos e exposto a doenças; viver em uma casa sem água potável, eletricidade, em locais inseguros e em condições de superlotação e muitas outras deficiências. Essas condições tendem a se reproduzir de geração em geração, comprometendo o presente e o futuro das crianças, bem como o desenvolvimento econômico e o bem-estar de um país (UNICEF, 2018). A desigualdade permeia tanto o sistema "formal" como as instituições e programas "não formais", é transversal a todos os países e está estacionada

17 Segundo a especialista da CAF, dois dos fatores determinantes para a queda da desigualdade na região foram a extensão da cobertura educacional iniciada na década de 1990 e o aumento do salário mínimo na maioria dos países da América Latina e Caribe. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_QxiMrvvfiU&feature=youtu.be. Acesso em: 30 jan. 2021.

onde os direitos das crianças foram violados. A desigualdade se expressa em pelo menos três formas que interagem e se entrelaçam: ***qualidade***, ***cobertura*** e ***financiamento***.

Qualidade

Nessa tríade da desigualdade, ou igualdade como seu oposto desejável, a qualidade leva o prêmio entre as preocupações de políticas públicas, porque de alguma forma representa o espelho no qual se olha o resultado da interação entre crianças e adultos. De acordo com um estudo da Universidade de Utrecht (Holanda), a qualidade dos serviços de educação e cuidado primeira infância é um fator crítico para que os efeitos dos benefícios sejam positivos (van Huizen e Plantenga, 2018). Para o Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe (OREALC, 2007), qualidade é um construto em que cinco dimensões se entrelaçam: equidade, relevância, pertinência, eficácia e eficiência.[18]

A qualidade é esperada e abrange tanto as condições estruturais da oferta, os processos vividos por crianças, famílias e/ou educadores como também os resultados desses processos. É um conceito dinâmico, subjetivo e baseado em valores (Dahlberg, Moss, Pence, 1999). É contextual, pois exige a superação de definições gerais e permite reconhecer certos níveis de especificidade e particularidades que se expressam localmente. Nesse sentido, uma definição de qualidade será sempre relativa, pois variará de acordo com o período histórico, o contexto em que é formulada e as características dos atores envolvidos.

18 Equidade implica combinar princípios de igualdade e diferenciação nas políticas de garantia de acesso, permanência e graduação, considerando ações particulares que abordem pontos de partida desiguais, de modo a não reproduzir as desigualdades sociais. A relevância diz respeito ao quê e para que da educação e é particular em cada sociedade. Daí, derivam conhecimentos e habilidades que orientam o ensino e que um país considera essenciais para promover a aprendizagem ao longo da vida. Relevância se refere a uma educação flexível que se adapta às necessidades e características dos alunos e aos contextos sociais e culturais. A eficiência refere-se ao cumprimento das metas com as quais um país se compromete, implica o monitoramento de indicadores das fontes de informação, que permitem ratificar ou retificar políticas e avaliar o grau de cumprimento dessas metas. Eficiência consiste em dar atenção ao uso de recursos, como instrumentos de justiça educacional, averiguar quanto do financiamento poderia ser ampliado, melhorar as alocações e calcular o orçamento necessário para atingir os objetivos propostos.

É transitória porque mudará de tempos em tempos e é dinâmico porque pode ser, e geralmente é, modificada.

A qualidade está intimamente ligada à criação de sentido e à compreensão do tipo de política e instituição, e é uma tarefa complexa que requer tempo de reflexão e construção coletiva. As instituições (Grieshaber e Cannella, 2005) estão em permanente processo de transformação de suas práticas, embora tendam a sofrer com o escasso tempo para incorporar o resultado dessas reflexões e de recursos básicos para sustentar os processos, desarticulados no nível local e com apoio técnico e financeiro limitado de organismos nacionais e internacionais.

Cobertura

A cobertura envolve a exploração de um conceito de cidadania que incorpora, como nota fundamental, a participação ativa e protagonista dos sujeitos nas áreas constitutivas da vida social. Do ponto de vista dos direitos, supõe a inclusão de caráter multidimensional: civil, político e social (Nun, 1989). Inclusão tem a ver com a intenção de agregar, incorporar, colocar dentro o que está fora, tirar da "intempérie", modificar a "ausência de abrigo" que gera a exclusão resultante da desigualdade.

Está vinculada às políticas estatais e privadas: a quem se dirigem, quantos estão envolvidos, onde estão os serviços oferecidos, quem os oferece, como se distribuem territorialmente, como são as possibilidades de acesso. E é composto por fatores relacionados tanto à oferta quanto à demanda de serviços.

A oferta refere-se à disponibilização e disponibilidade de espaços físicos, materiais e mobiliário que facilitem o espaço de interação entre crianças e adultos, para além dos contextos culturais particulares. Os serviços estão expostos a eventos climáticos, e a proximidade das casas das famílias ou dos locais onde os adultos encaminhados trabalham é determinante. Deve-se levar em consideração os contextos urbano ou rural, de montanha ou rio e os obstáculos específicos ao acesso. A demanda refere-se ao papel e

visão das famílias e comunidades que utilizam os serviços; a idade em que as famílias definem o ingresso das crianças na vida institucional; se os serviços são gratuitos ou devem ser financiados; crenças e práticas socioculturais que podem prevenir ou favorecer determinados grupos da população; a relação entre a oferta e as necessidades familiares, de trabalho ou estudo e a participação dos cuidadores.

A cobertura "não formal" não é uniforme: as taxas variam significativamente com a idade das crianças, sendo mais elevadas nas mais jovens. Em alguns países, os serviços e programas são mais difundidos, alcançando uma população maior do que em outros. A comparação estatística é tecnicamente muito complexa de estabelecer. Da mesma forma, diferenças regionais são observadas dentro de cada país: crianças dos quintis mais baixos ou com deficiência, que vivem em áreas rurais e/ou fazem parte de comunidades indígenas, migrantes, deslocadas por conflitos, desastres naturais ou que sofrem em situações de violência enfrentam desvantagens particularmente altas no acesso a serviços "formais" ou "não formais" de ECPI.

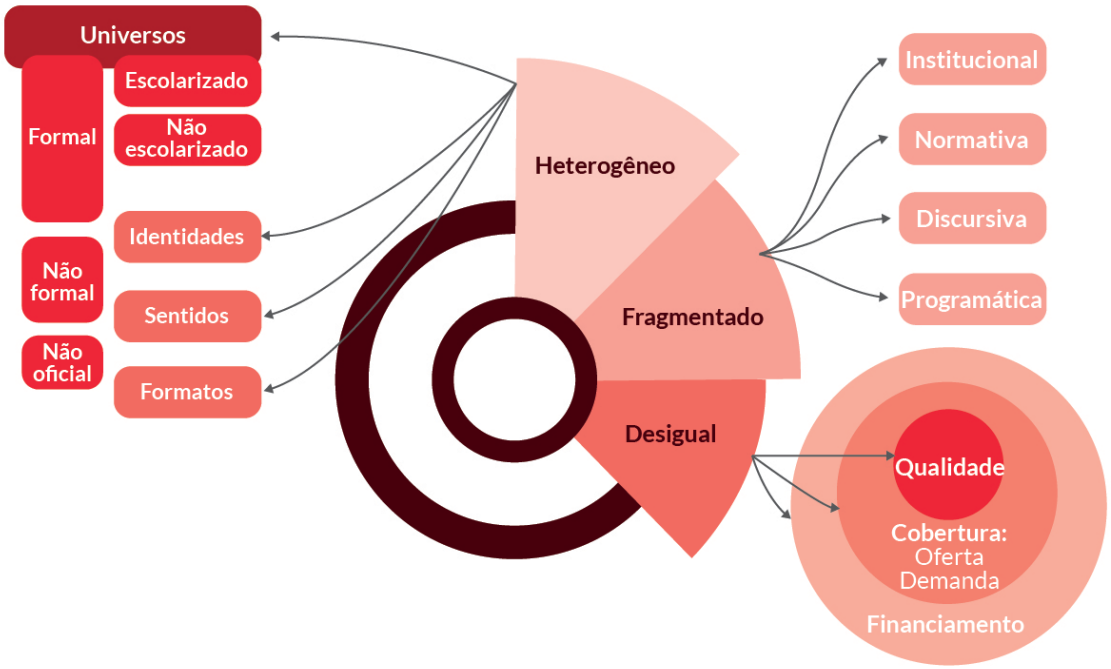
Financiamento

A terceira esfera da desigualdade está relacionada à disponibilidade de recursos financeiros: federais, provinciais, locais e municipais; muitas vezes alimentados com créditos ou empréstimos de organizações internacionais; e apresentados nos modos e modelos de financiamento. O dado que se destaca é a representação dos gastos no orçamento, a definição ou não da intangibilidade dos recursos para as crianças, bem como o planejamento e a definição de estratégias de curto, médio e longo prazo. O Gasto Público Social (GPS) representa o esforço dos Estados para garantir os direitos econômicos, sociais e culturais, melhorar as condições de vida da população e promover o seu bem-estar coletivo.

A despesa social pública direcionada à primeira infância é a soma de todas as despesas com fins sociais que tenham algum grau de impacto na primeira infância, seja por meio de políticas destinadas a atender às necessidades ou situações específicas dessa faixa etária ou daquelas que

se destinam a grupos populacionais mais amplos, dos quais fazem parte as crianças na primeira infância. É um claro indicador do esforço realizado pelos Estados em seu papel de garantidores do efetivo cumprimento dos direitos da criança.[19]

Figura 1. *Esferas de cuidados e educação na primeira infância e componentes de análise*



19 De acordo com a publicação *Um mundo pronto para aprender: dar prioridade à educação infantil de qualidade* (UNICEF, 2019), as atuais prioridades orçamentárias dos governos não refletem a importância da educação pré-escolar, que tem financiamento insuficiente em comparação com outros níveis educacionais, particularmente em países de renda baixa e média. Embora, na maioria dos países de alta renda, os gastos com educação por criança em idade pré-escolar (matriculados ou não) representem cerca de metade dos gastos por criança em idade escolar primária e secundária, a situação é bem diferente em países de baixa renda. O país de baixa renda média gasta cerca de 125 vezes mais por criança (matriculada e não matriculada) na educação primária do que na educação pré-escolar, e mais de 70 vezes mais na educação básica e no ensino médio. De fato, os gastos com educação pré-escolar representam apenas 2% do orçamento para educação, um valor bem abaixo dos 8% e 9% de países de renda média alta e de alta renda gastam em média, respectivamente. de metade dos gastos por criança em idade escolar primária e secundária, a situação é bem diferente em países de baixa renda. O país de baixa renda média gasta cerca de 125 vezes mais por criança (matriculada e não matriculada) na educação primária do que na educação pré-escolar, e mais de 70 vezes mais na educação básica e no ensino médio. De fato, os gastos com educação pré-escolar representam apenas 2% do orçamento para educação, um valor bem abaixo dos 8% e 9% de países de renda média alta e de alta renda gastam em média, respectivamente.

Então: como definimos "não formal"?

Com base na rota percorrida, e antes de mergulhar na rica história do campo e na descrição da situação atual dos serviços e programas "não formais" de ECPI nos países da região, propomos uma nova definição, que incorpora a maioria dos argumentos apresentados:

> Um conjunto organizado de serviços heterogêneos, fragmentados e desiguais, voltados para a educação e o cuidado da primeira infância que ocorrem, fundamentalmente, fora do ambiente escolar formal e se destinam à população de crianças e famílias com direitos violados.

3. Análise comparativa

3.1 Cresce de baixo para cima

Todo movimento social é explicado a partir de sua história e, no que se refere às instituições da infância, a explicação e a interpretação do presente podem se sustentar a partir de um discurso inaugurado no século 19 e instaurado no século 20 como parte de uma rede de ideias e princípios sedimentados por crenças sociais (Carli, 2011).

Ainda que o relato da história do nível inicial agregue uma quantidade importante de contribuições acadêmicas a partir das quais é possível identificar processos, marcos, normas e atores que facilitam o ordenamento de continuidades e rupturas epistemológicas e institucionais, a história da educação "não formal" na América Latina ainda não foi suficientemente escrita. Para Peralta (2018), é curioso que, após um período de grande valorização, tenha sido abandonado seu estudo teórico, sua extensão a novos grupos populacionais e sua maior divulgação e apoio em todos os níveis.

Atualmente, observa-se uma tendência de subtrair a historicidade do discurso institucional e técnico vinculado às políticas voltadas para a ECPI "não formal". Embora um grupo destacado de cientistas sociais, historiadores, antropólogos, economistas e cientistas políticos tenha dado contribuições nesse sentido, a recuperação da trajetória histórica

costuma estar ausente no momento da definição de políticas públicas. Na maioria dos documentos de organizações não governamentais internacionais ou globais, observa-se um grande esforço para justificar a intervenção, a sistematização, as estatísticas, os estudos comparativos e a troca de experiências, mas permanece a falta de revisão da história de sua constituição.

Parece que de repente, por geração espontânea, dispersos pelas geografias urbanas e rurais, entre montanhas, ilhas e bairros populares de todo o continente, surgiram espaços dedicados à prestação de serviços aos menores e suas famílias. E que a explicação para esse fenômeno é simplesmente a falta de cobertura dos serviços de educação formal.[20] No entanto, a história é um dos componentes centrais do significado e da lógica das instituições "não formais", que explica seus primórdios, define seu presente e compromete seu futuro.

Esse conjunto de instituições reconhece sua origem em ações judiciais individuais e coletivas, bem como em cenários de confluência e divergência. As instituições são, ao mesmo tempo, protagonistas de momentos, acontecimentos transcendentais e ações plurais altamente significativas. Não surgiram, em geral, do planejamento estatal nem estrategicamente como política pública; ao contrário, são filhas da necessidade, da demanda e da organização coletiva, tendo as mulheres como protagonistas centrais e determinantes. Elas respondem, como já foi argumentado, a diferentes formas de conceber o lugar que a primeira infância ocupa na cultura humana, na sociedade em que se desenvolve e na perspectiva da inserção dessas crianças na estrutura produtiva que eles terão que viver no futuro.

A descrição de como os serviços "não formais" de ECPI são implementados nos países da região, em que contexto operam e qual é sua capacidade de oferecer opções inclusivas a milhões de crianças abre a possibilidade de identificar semelhanças e diferenças que se

20 Muitos são os especialistas em educação que relacionam a proliferação de experiências "não formais" com o déficit na cobertura estadual da oferta de educação formal inicial.

expressam em um continente cujos povos têm em comum e diferentes mas preservam, como estigma compartilhado, os níveis mais elevados de desigualdade planetária, distribuídos por uma geografia maravilhosa.

Neste trabalho, são apresentadas informações sobre seis países da região, nas quais podem ser identificadas as características heterogêneas, fragmentadas e desiguais de serviços, instituições e programas. Para consolidar uma amostra significativa, utilizam-se as categorias propostas por Ocampo e Gómez-Arteaga (2017) e Cecchini. O primeiro estudo[21] classifica os países da região de acordo com o desenvolvimento de seus sistemas de proteção social (SPS), diferenciando-os em países com SPS: i) "limitado", ii) "intermediário" ou iii) "abrangente". Cecchini classifica as lacunas no Estado de bem-estar (EBE) em: i) "graves", ii) "moderadas" e iii) "modestas".[22]

Para comparação, foram identificados dois países com SPS limitado e EBE grave: El Salvador e Paraguai; dois com SPS intermediário e EBE moderado: México e Colômbia; e dois outros com SPS abrangente e EBE modestos: Argentina e Chile. A tabela a seguir oferece uma discriminação regional com base nas variáveis desenvolvidas pelos pesquisadores da CEPAL.

21 Os sistemas de proteção social, para esses autores, resultam de um conjunto integrado de políticas destinadas a garantir segurança de renda e apoio às pessoas ao longo de seu ciclo de vida, com atenção especial aos pobres e vulnerável. A proteção básica incluída nos sistemas de proteção social inclui: i) acesso a cuidados essenciais de saúde, incluindo cuidados maternos; ii) segurança de renda básica para crianças, acesso a alimentação, educação, cuidados e quaisquer outros bens e serviços necessários; iii) segurança de renda básica para pessoas em idade produtiva que não conseguem obter renda suficiente (doença, desemprego, maternidade e deficiência); iv) segurança de renda básica para idosos e recomendação de sistemas de proteção social. Nesse sentido, as SPS são a principal ferramenta com a qual os Estados podem garantir o direito fundamental à seguridade social contemplado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, reduzir a pobreza e a desigualdade e sustentar o crescimento inclusivo.

22 Para Cecchini, a capacidade de consolidar os Estados de bem-estar nos países da região desempenha funções muito claras como: i) desmercantilizar o acesso da população ao bem-estar por meio da oferta de bens, serviços e transferências que independem da posição que a pessoa ocupa no mercado de trabalho, nem seu poder de compra no mercado; ii) desfamiliarizar o acesso à previdência, concedendo benefícios, serviços e transferências que independam do pertencimento a uma família; iii) regular e afetar certos aspectos do comportamento dos agentes de mercado e familiares, modificando a ordem "espontânea" nessas esferas; e iv) redistribuir os recursos, pois, ao captá-los e distribuí-los na forma de bens, serviços e transferências, não ajusta os benefícios exatamente à contribuição individual, mas atua em diversas formas de solidariedade, ancoradas em fontes de financiamento e critérios de elegibilidade.

Países	De acordo com o sistema de proteção social (Ocampo)	De acordo com lacunas de bem-estar (Cecchini)
Honduras	Limitado	Forte
Guatemala	Limitado	Forte
Nicarágua	Limitado	Forte
Bolívia	Limitado	Forte
Paraguai	Limitado	Forte
El salvador	Limitado	Forte
Panamá	Intermediário	Modesto
República Dominicana	Intermediário	Moderado
Equador	Intermediário	Moderado
México	Intermediário	Moderado
Peru	Intermediário	Moderado
Colômbia	Intermediário	Moderado
Venezuela	Intermediário	Modesto
Uruguai	Integrante	Modesto
Chile	Integrante	Modesto
Costa Rica	Integrante	Modesto
Argentina	Integrante	Modesto
Brasil	Integrante	Modesto

3.2 Países com sistemas de proteção limitados e graves lacunas de desigualdade

3.2.1 El Salvador

A Pesquisa Domiciliar Multiuso (EHPM, na sigla em espanhol) de 2017 relatou uma população total de 6.581.860 pessoas em El Salvador. Cerca de 1 milhão de crianças tinham entre 0 e 8 anos,[23] (15% da população total) (DIGESTYC)[24], enquanto as crianças de 0 a 4 eram mais de 8% do total, 530 mil crianças. Segundo a mesma fonte, o indicador de pobreza monetária (que é classificada como extrema e relativa e tem como parâmetro o valor da cesta básica) atingiu 29,2% dos agregados familiares;

23 De acordo com a legislação salvadorenha, a primeira infância inclui crianças desde o nascimento até os 8 anos de idade.

24 Direção Geral de Estatística e Censos.

6,2% na pobreza extrema e 23% na pobreza relativa. Entre as crianças de 0 a 5 anos, 51,8% viviam em domicílios pobres multidimensionais (STPP e MINEC-DIGESTYC). Nas áreas rurais, 32,1% das famílias eram pobres: 7,7% em extrema pobreza e 24,4% em pobreza relativa. Na zona urbana, 27,4% dos domicílios viviam nessa condição; 5,3% na pobreza extrema e 22,2% na pobreza relativa.

A alocação de recursos para o setor educacional tem sido historicamente baixa. Na última década, manteve-se em média 3,14% do Produto Interno Bruto (PIB) e 16,61% em relação ao gasto público. Dados do Gabinete de Informação e Resposta do Ministério da Educação indicam que, em 2016, a cobertura educacional líquida para crianças de 0 a 3 anos era de 1,9% e, para crianças de 4 a 6 anos, era de 56,5%. No caso da educação básica e secundária, a cobertura educacional líquida é de 83,4% e 35,6%, respectivamente (OIR, MINED, 2017 apud UNICEF).[25]

El Salvador é um dos casos em que a linha que divide a educação "formal" inicial e pré-escolar da "não formal" ou educação familiar e comunitária não é claramente identificável, cruzando-se, sobrepondo-se e complementando-se em diferentes momentos da história. A educação inicial salvadorenha teve início no final do século 19, e se consolidou na década de 1940, com a criação da Divisão de Higiene Infantil da Direção-Geral de Saúde e a implantação da primeira reforma educacional, marco no qual são formulados os primeiros programas de educação inicial. Em 1950, no texto do decreto que reforma a Constituição da República, fica estabelecido que caberá ao Estado a proteção da saúde física, mental e moral de crianças, garantindo o direito à educação e à assistência.

No final do século passado, em 1992, após a sanção e adesão à CDC, foram editadas leis que regulamentam a assistência à infância, como o Código da Família, e criados novos formatos institucionais, como o Instituto Salvadorenho de Proteção ao Menor (ISPM). Esse Instituto passou a ser a entidade responsável pela coordenação dos Centros de Assistência

25 UNICEF Disponível em: https://www.unicef.org/elsalvador/educaci%C3%B3n-inclusiva. Acesso em: 1 fev. 2021.

Infantil (CBI) para a educação pré-escolar, sob a responsabilidade executiva de grupos de mulheres identificadas como "cuidadoras". A Lei Geral de Educação de 1996, atualizada em 2005, estabeleceu que a educação inicial se inicia no nascimento, se estende até os 4 anos de idade e tem como foco de atuação a família e a comunidade.

Em 2009, a nova Lei de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente (Lepina, na sigla em espanhol) introduziu em seus artigos o direito à educação gratuita e obrigatória, que inclui a educação inicial, pré-escolar, básica, secundária e especial. Essa lei estabelece algumas condições que acompanharão o direito à educação inicial e pré-escolar, incluindo qualidade, igualdade progressiva e equidade, bem como assistência alimentar gratuita em centros públicos de educação inicial e pré-escolar.

Com a implantação do Plano Social "Vamos para a escola", foi instituído o Programa de Educação Inicial e Pré-Escolar (PNDINA, na sigla em espanhol) e definida a Política Nacional de Educação e Desenvolvimento Integral para a Primeira Infância. O Plano Socioeducativo qualifica a educação inicial como "pivô" para o desenvolvimento integral da infância. "Uma das prioridades do Plano Socioeducativo é o fortalecimento do atendimento às crianças salvadorenhas da concepção aos 7 anos" (MINED, 2010).

Em 2010, o Ministério da Educação definiu a implementação da Política Nacional de Educação e Desenvolvimento Integral da Primeira Infância. Sua formulação reconhece o papel do Estado como garantidor do direito à educação e ao desenvolvimento integral, concebido como "o conjunto de direitos de crianças à sobrevivência, ao desenvolvimento, à participação e proteção".[26] É reconhecido que a atenção a essa faixa etária deve ser realizada a partir da implementação de uma política articulada e consensual, que deve se materializar a partir da participação intersetorial e interinstitucional, incorporar a sociedade civil e reforçar o papel da família e da comunidade. A Política Nacional de Proteção Integral à Criança e ao

26 Naquela época, a fase definida como primeira infância para o estado salvadorenho se estendia da concepção aos 7 anos. Em 2018 foi estendido para 8 anos e 11 meses.

Adolescente[27] agrupou as normas legais vigentes e se consolidou como um instrumento técnico com reconhecimento político, que definiu as diretrizes e responsabilidades do Estado nas questões da infância e da adolescência.

Em 2018, o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conna, na sigla em espanhol) instalou e liderou o Comitê Técnico Nacional da Primeira Infância, órgão responsável pela formulação da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (Endipi, na sigla em espanhol), com o objetivo de promover e garantir oportunidades para o desenvolvimento integral das crianças desde a gestação até os 9 anos de idade. A Estratégia propôs uma forte adesão ao enfoque dos direitos, à multidimensionalidade do desenvolvimento e à responsabilidade compartilhada entre o Estado e os setores não governamentais na prestação de serviços de atenção, estimulação, educação, saúde, nutrição e proteção ambiental.

A situação social e a prevalência das condições de violência têm tido grande impacto na formulação de estratégias político-educacionais que envolveram nos últimos anos o Ministério da Educação, as áreas de proteção dos direitos de crianças e adolescentes e instituições vinculadas à segurança do cidadão. Essas obras resultaram no estabelecimento de estratégias coordenadas que foram implementadas nas comunidades no âmbito dos comitês municipais de prevenção da violência.[28] Uma das mais importantes, em termos de construção técnica e política, foi "a estratégia de territorialização do cuidado integral à primeira infância com enfoque de inclusão social",[29] em cuja implementação estiveram envolvidas as áreas de Educação e o Instituto Salvadorenho de Educação, Desenvolvimento Integral de Crianças e Adolescentes (Isna, na sigla em espanhol) com o apoio do UNICEF.

27 Disponível em: http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/politicas/politica_nacional_pnpna.pdf. Acesso em: 1 fev. 2021.
28 Estabelecido após a aprovação do Plano El Salvador Seguro.
29 Elaborado pela consultoria Global Society, o documento contém dois estudos. O primeiro é uma avaliação intermediária da estratégia nos municípios de Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Sonsonate e Santa Ana, e o segundo é uma linha de base dos municípios de Santa Cruz Michapa, San Luis Talpa e Conchagua, onde a estratégia ainda não foi implementada.

A estratégia de territorialização permitiu o estabelecimento de parcerias e alianças com outras instituições governamentais e da sociedade civil a partir da articulação dos atores locais que atuam com a família no contexto dos "comitês municipais de prevenção da violência".[30] Essas articulações facilitaram o fortalecimento das capacidades dos atores locais em conhecimentos e metodologias para orientar as famílias sobre práticas parentais, estimulação, cuidados com a saúde e nutrição e indicadores de desenvolvimento.

Na tentativa de superar a fragmentação histórica das políticas voltadas para a primeira infância, os prefeitos foram envolvidos, proporcionando logística, transporte, espaços para atividades e "incentivos" ao voluntariado; o Ministério da Saúde garantiu a vacinação e o controle de crianças saudáveis, controle de gestantes e mães, conscientização sobre saúde sexual e reprodutiva, saúde e nutrição; o Isna implementou políticas de proteção de direitos, formação de recursos humanos e articulação com as instituições de sua dependência, como os Centros de Desenvolvimento Infantil; o Ministério do Interior, responsável pelo programa "Círculos familiares"; a Polícia Nacional Civil; o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente; o Instituto da Juventude; universidades e centros educacionais; bem como líderes religiosos e comunitários e grupos de voluntários.

Em El Salvador, o acesso à educação pública para crianças na primeira infância[31] pode ser alcançado de duas formas: institucional,[32] implementado

30 Estabelecido após a aprovação do Plano El Salvador Seguro.

31 De acordo com a Diretoria do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, a faixa etária da primeira infância é definida como "o período desde o momento da gestação de qualquer criança até os 9 anos" (Conna, 2017, citado pela UNICEF). Disponível em: https://www.unicef.org/elsalvador/informes/estrategia-nacional-para-desarrollo-integral-de-primera-infancia. Acesso em: 1 fev. 2021.

32 Em 2017, a modalidade institucional contava com 4.491 centros públicos de educação infantil (MINED, 2016); 12 centros de cuidados privados denominados creches, lares infantis e centros de cuidados diários (Isna, 2014–2015); 33 centros privados de desenvolvimento infantil (ISNA, 2014–2015); 15 centros de desenvolvimento integral Isna (Isna, 2017); 25 centros de desenvolvimento integral coordenados pelos prefeitos; sete centros de desenvolvimento integral ou "Centros Ternura", destinados a filhas e filhos de funcionários públicos; um centro de desenvolvimento infantil coordenado pela Direção dos Centros Penais; 176 centros de desenvolvimento infantil coordenados pela igreja; dois jardins da infância e creches municipais; e quatro centros de estimulação precoce (Isna, 2014–2015).

em espaços dependentes do Ministério da Educação (educação inicial e pré-escolar)[33] e o "não formal", comunidade familiar,[34] que inclui modalidades desenvolvidas em espaços públicos facilitados pelo Estado nacional, municípios, igrejas, organizações não governamentais ou círculos familiares, onde os facilitadores trabalham com grupos de famílias para fortalecer as capacidades de criação. Outras modalidades "não formais" são os Centros de Bem-Estar Infantil (CBI) e os Centros de Desenvolvimento Infantil (CDI), coordenados pelo Isna.

A educação institucional inicial (formal) (de 0 a 3 anos completos) em 2018 atingiu 7,6% de cobertura nessa faixa etária enquanto o jardim de infância (4 a 6 anos), a 68,5% da população.[35] Nenhuma série de estatísticas para a modalidade de família comunitária foi encontrada. A mudança de gestão e de orientação política ocorrida nas últimas eleições presidenciais (2019) colocou em tensão a aplicação desta modalidade.

3.2.2 Paraguai

O último censo realizado no Paraguai em 2010 registrou uma população de 6.209.849 habitantes; 1,8% da população se autodenominava indígena e menos de 1%, como afrodescendente (3,8 mil pessoas). A CEPAL estima que em 2018 a população paraguaia era de 6,8 milhões de pessoas[36] e que, em meados da década de 2010, a primeira infância (1,2 milhão de crianças de 0 a 8 anos) representava 18,2 % da população total. Entre os domicílios, 41,4% eram compostos por pelo menos uma criança e 76,8% da primeira infância residia em aglomerados familiares chefiados por um casal (SITEAL online). Em 2015, foram registrados 163,7 mil nascimentos anuais. A taxa

33 Termo usado em nosso continente no Chile e El Salvador.

34 Nessa modalidade, foram identificados 1.929 círculos familiares implantados em conjunto pelo Ministério da Educação, instituições não governamentais que colaboram no cuidado à criança por meio do Caminho da Família Comunitária, unidades executoras do Fundo Competitivo de Organizações da Sociedade Civil e pelo Ministério do Interior; 233 Centros de Bem-Estar Infantil implantados pelo Isna; e 41 Centros Rurais de Saúde e Nutrição sob a coordenação do Ministério da Saúde.

35 Fonte: Ministério da Educação. Disponível em: https://www.mined.gob.sv/estadisticas-educativas/item/10086-estadisticas-e-indicadores.html. Acesso em: 1 fev. 2021.

36 Disponível em: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/dppi_paraguay_11_10_19_0.pdf. Acesso em: 1 fev. 2021.

de mortalidade infantil em 2015 foi de 17,5 para cada mil nascidos vivos (BM online).

Conforme descrito no documento do Cerlac (Narodowski e Snaider, 2017), o sistema educacional do Paraguai está estruturado em três níveis: educação inicial e educação escolar básica; ensino médio e superior (Art. 27, Lei Geral de Educação nº 1.264). A educação inicial é desenvolvida nas modalidades formal e não formal.[37]

A modalidade formal compreende três etapas: a) creche, que atende crianças de 0 a 2 anos, que recebem cuidado integral e estímulo diurno, parcial ou integral, e também oferece saúde complementar e alimentação; b) jardim de infância, destinado a crianças de 3 a 4 anos (Art. 6º, Resolução nº 2.249/06); e c) pré-escolar, que cuida dos 5 anos de idade, obrigatório e gratuito nos estabelecimentos de gestão pública desde 2010 (Lei nº 4088, 2010). O nível pré-escolar é o primeiro ano dos nove que constituem o ensino básico.

A matrícula para todo o nível de educação formal inicial no Paraguai medida em 2016 (último ano com informação publicada)[38] atingiu um total de 183.308 crianças, das quais 67% estudaram em instituições públicas, 16% em escolas privadas não subsidiadas e os restantes 17% em escolas privadas subsidiadas.[39] Embora nos primeiros anos do século 20 tenha havido uma queda significativa nas matrículas nas escolas públicas e um aumento na educação privada (perda de cerca de 5 pontos percentuais na pública contra um aumento de 23% e 16% no setor privado não subsidiado e subsidiado), a partir de 2012 essa migração foi contida e, desde então, os percentuais de matrícula se mantiveram estáveis.

A modalidade "não formal" trata do atendimento a crianças de 3 a 5 anos que não têm acesso à educação inicial formal. Está implantada nos Mitâ

37 A regulamentação da educação inicial e pré-escolar do Paraguai também reconhece a modalidade informal, no que se refere a ações não institucionalizadas ou sistemáticas (mídia, famílias).

38 Disponível em: http://intramec.mec.gov.py/estadisticas/servlet/com.dwmecpy.desplegarconsulta?Query213,MATR%C3%8DCULA+POR+ETAPA+Y+SEXO%2C+SEG%C3%9AN + DEPARTAMENTO% 2C + SETOR + Y + IDADE, EDUCAÇÃO + INICIAL + - + FORMAL. Acesso em 1 fev. 2021.

39 Elaboração própria com dados do Sistema de Estatística do Ministério da Educação e Ciências. Resolução nº 22449/06.

Róga (lares infantis), que funciona em casas de famílias, escolas, igrejas, municípios, clubes e outras instituições que garantem as condições básicas de segurança necessárias ao desenvolvimento das crianças. [40]

Em 2011, o Paraguai lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (PNDIPI, na sigla em espanhol) [41], elaborado em conjunto pelos ministérios da Educação, Saúde Pública e Previdência Social e a Secretaria Nacional da Criança e do Adolescente, com o apoio da UNICEF-Paraguai. O PNDIPI é um documento que organiza os eixos, áreas e linhas estratégicas, e se propõe como um guia no processo de implementação da política da primeira infância no Paraguai, visualizando um horizonte de longo prazo e definindo compromissos e objetivos nacionais, que se espera que sejam alcançados nos próximos dez anos.[42] Entre os objetivos traçados, estabelece-se o aumento gradativo da cobertura de classes de 3 e 4 anos e a universalização do acesso à pré-escola. Em relação à educação não formal, o Plano Nacional propôs a implementação de estratégias para a melhoria do cuidado integral na modalidade não formal em serviços existentes como Cebinfa, Mitâ Róga, entre outras denominações.

O Paraguai traz, como El Salvador, a particularidade de que a educação e os cuidados "não formais" da primeira infância são regulamentados pelo Ministério da Educação. Embora durante muitos anos o formal e o "não formal" percorram canais paralelos, mais ou menos distantes de uma decisão política institucional, convergem em determinado momento sob uma estratégia comum que, em todo caso, não alterou a população-alvo de cada um dos modelos. Assim, a educação inicial "não formal" continua sustentando um viés populacional de vulnerabilidade social ou territorial.

Garcete (2013) destaca que após a Guerra do Chaco, em 1940, foi fundado o Lar Infantil Santa Teresita, cujo objetivo era abrigar crianças portadoras de hanseníase. Ao mesmo tempo, um grupo de mulheres voluntárias instalou

40 Resolução nº 22449/06.

41 Disponível em: https://www.unicef.org/paraguay/media/1756/file/resumen-primera-infancia.pdf. Acesso em 1 fev. 2021.

42 O conjunto normativo subjacente ao PNDIPI é constituído por: (1) a Constituição Nacional (1992), (2) a CDC (1989) e (3) o Código da Infância e Adolescência (2001), que posicionou o foco nas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

um jardim de infância para cuidar dos filhos de mães trabalhadoras no Mercado nº 4, com o nome de Jardim das Américas. Durante os 35 anos que durou a ditadura militar de Alfredo Stroessner, a mais longa da história da América Latina, as garantias constitucionais e os direitos humanos foram limitados, e o Estado se constituiu como estrutura sobre a qual se sustentava a ditadura. A proposta educacional para a primeira infância foi permeada por traços autoritários, formatos militaristas e relações violentas e centradas no adulto. O controle sobre os conteúdos curriculares e de formação de professores era extremo e sem aberturas para o confronto de ideias. O dano produzido assume formas de isolamento, sustentado em formatos sexistas, racistas, elitistas, homofóbicos e estigmatizantes da deficiência.

> *Atualmente, fala-se de condições culturais baseadas no lugar central ocupado pela figura adulta masculina; desigualdade de gênero; a visão da criança como incompleta, "objeto" dos pais; a reprodução de padrões parentais, em que crianças não têm identidade própria e suas necessidades e potencialidades de desenvolvimento são ignoradas ou postergadas; o autoritarismo/"militarismo" que permeia a formação escolar e as práticas educacionais, e a atitude fatalista e resignada, fator chave para a reprodução da exclusão social das famílias (Sottoli e Crine, 2000: 31).*

Em 1990, no início da transição democrática, o Paraguai aderiu à CDC. Setores ligados às igrejas católica, metodista e ecumênica e outro grupo de organizações relacionadas aos direitos humanos começaram a influenciar novos formatos de educação e cuidado com as crianças em geral e com a primeira infância em particular. Uma série de planos, programas e normas acompanharam esse processo: o primeiro Regulamento da Educação Inicial foi aprovado em 1995; em 1997, foi realizado o Primeiro Fórum Nacional de Educação Inicial, organizado pelo Ministério da Educação e Culto, com o apoio da OEA e do UNICEF; e, na Lei Geral de Educação 1624/98, foi incorporada uma seção para a educação inicial. Em 2000, foi lançado o Plano Nacional de Educação Inicial (2002–2012), que propunha três objetivos fundamentais: melhorar a qualidade da educação inicial, garantir cobertura com equidade para crianças menores de 6 anos e desenvolver

uma estratégia de fortalecimento do nível inicial. Em 2004, avançou-se no Programa de Melhoria da Educação Inicial e Pré-escolar 2004–2008.

Entre 2008 e 2010, iniciou-se o processo de elaboração do já citado PNDIPI, que ainda se encontra em fase de implementação. Sob a gestão do presidente Cartes (2013), são firmados os "20 compromissos para a melhoria da situação de crianças e adolescentes" com o UNICEF e a Frente da Criança e do Adolescente, em que a educação formal e "não formal" das primeiras a infância assume um lugar de destaque.

A igreja católica desempenhou um papel predominante na institucionalização de experiências "não formais". Em 1995, o Programa de Pastoral da Criança começou no Paraguai, dependente do Ministério Social com o apoio da Conferência Episcopal do Paraguai. Sua influência chega até hoje, pois atende mais de 3 mil crianças em todo o país. A partir do modelo da Pastoral Social brasileira, ela focou seu trabalho nas gestantes e na primeira infância. Destaca-se também a intervenção do BBID para a implementação de programas na linha de desenvolvimento da primeira infância.[43]

Este breve percurso permite compreender um modelo de construção de políticas educacionais voltadas para a primeira infância, marcado por circunstâncias históricas, onde convergem processos ditatoriais autoritários, transições democráticas fracas e condições de profunda desigualdade. Foram necessárias respostas articuladas e consensuais, com economia institucional e uso intensivo dos poucos recursos existentes, apoio de organismos internacionais de crédito e defesa dos direitos da criança.
Dessa forma, pode-se arriscar um possível "porquê" da integração na execução de sistemas "formais" e "não formais". No entanto, não se deve perder de vista que estes últimos, os "não formais", estão claramente dirigidos, como já foi sustentado na primeira parte deste documento, aos setores que não conseguem aceder às instituições formais, são públicos, privados subsidiados ou não subsidiados, em especial para populações rurais, indígenas e extremamente pobres.

43 A Lei 4849/2013 aprova a implementação de um empréstimo do BID para a implementação do Programa de Desenvolvimento da Primeira Infância.

A modalidade "não formal" mais difundida até os primeiros anos do século 20 foi a Mitâ Rogá, em que igrejas, ONGs, comunidades e até famílias participam fortemente. A outra forma de organização dos serviços "não formais" são os Cebinfa,[44] que resultam do programa nacional do Ministério da Saúde Pública e Previdência Social que oferece "serviços sociais alternativos, atendimento integral a menores de 6 anos, filhos de mães trabalhadoras". Hoje, estenderam sua projeção territorial com os Centros de Proteção do Programa Abraço (desde 2009) Painf, programas de rádio etc.

Em 2016, último ano com cifras oficiais, participaram desta proposta assistencial e educativa pouco mais de 1.100 crianças, menos da metade dos que o fizeram em 2007, ocupando um lugar marginal nas estatísticas gerais da educação inicial. Uma queda significativa na matrícula, de 48,29%, foi observada entre 2007 e 2013. Essa tendência continuou e se aprofundou. Desde 1995, está em funcionamento o Programa Nacional de Educação Inicial Não Escolar Mitâ Róga. A Mitâ Rogá oferece atendimento educacional em lares comunitários para crianças de 0 a 2 anos e em centros educacionais comunitários para crianças de 3 a 5 anos.

a) Embora os Mitâ Rogá sejam regulamentados pelo Ministério da Educação e Ciência, eles são administrados por organizações de bairro, municipais e da sociedade civil. São serviços sem fins lucrativos, embora em alguns casos seja solicitada da família uma colaboração ou doação mínima. Em alguns casos, há bolsas de instituições do Estado (Art. 26, Resolução nº 22449/06). Os espaços funcionam em horários adaptados às necessidades da comunidade. O regulamento indica ainda que "para a modalidade não formal, nas fases de 3 e 4 anos, os horários e frequência das aulas podem ser adaptados à disponibilidade de tempo dos voluntários responsáveis e à disponibilidade de espaço". Os educadores podem ser voluntários, pais, jovens estudantes de formação de professores, enfermagem ou medicina, pedagogia,

44 Disponível em: https://www.mspbs.gov.py/bienestarsocial/centro-bienestar.html. Acesso em 1 fev. 2021.

psicologia ou serviço social. Para quartos de 3 a 5 anos, também está especificado que devem ter concluído o ensino médio.

b) Os Cebinfas são espaços de desenvolvimento infantil dependentes do Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social, onde atendimento e educação "não formal" são oferecidos a crianças de 2 a 5 anos de idade que façam parte de famílias de baixa renda, enquanto seus pais e/ou cuidadores trabalham. As crianças são atendidas por educadores, de segunda a sexta, das 6h30 às 18h. Os serviços são totalmente gratuitos. Alimentação complementar é oferecida. O Ministério da Saúde Pública e Previdência Social informa que em 2017 os 29 centros do Cebinfa atenderam 1,3 mil crianças. São espaços comunitários abertos à participação de famílias, entidades e instituições voltadas para o cuidado das crianças.

c) Os Centros de Atenção à Primeira Infância dependem do Ministério da Educação e Ciências. Atendem crianças de 1 a 3 anos. Contam com equipes interdisciplinares (psicóloga, nutricionista, docente, enfermeira, cozinheira e equipe de apoio). São oferecidos alimentação complementar, vigilância do calendário vacinal e controle de saúde. Na modalidade "professor itinerante", o atendimento educativo é realizado em residências familiares. Na modalidade "salas de aula móveis", o espaço educacional é recriado.

d) Os Centros de Proteção do Programa Abraço funcionam desde 2009 e atendem crianças de 0 a 6 anos. Surgem como uma estratégia para reduzir a presença de rua e, por isso, estão vinculados à busca pela redução das piores formas de trabalho infantil, conforme definição do Paraguai no marco da Convenção 182 com a OIT. São centros localizados próximos a depósitos de lixo (Encarnación, Cateura) e olarias (Tobati, Caacupe). Atualmente, estão localizados em 11 departamentos e oferecem benefícios específicos para famílias com crianças de 0 a 8 anos. O atendimento direto nos centros atinge 1.311 crianças de 0 a 6 anos. Outros 2.800 recebem outros benefícios sociais. No

total, 4.108 crianças de 0 a 8 anos estão incluídas no programa.[45] É o programa social mais emblemático que atende a primeira infância em situação de pobreza e extrema pobreza no país há mais de dez anos.

e) Outras iniciativas. Oficinas para gestantes: serviço educacional comunitário, de interação e reflexão, destinado às gestantes e seus familiares, que visa promover espaços de formação e estimulação pré-natal. Oficinas para famílias: serviço educacional comunitário para troca de experiências e formação sistemática em orientações parentais e estimulação oportuna, dirigido a famílias com crianças de 0 a 3 anos, abordando questões relacionadas aos primeiros mil dias de vida da criança. Professores itinerantes: serviço educativo comunitário implementado por professores de nível inicial que prestam atenção individualizada às crianças em suas casas, incluindo referências familiares na dinâmica. Programa de radiodifusão: espaços utilizados em rádios comunitárias para a divulgação de programas com temas de interesse educacional, promovendo o atendimento integral e oportuno à criança de primeira infância, visando garantir o pleno desenvolvimento das pessoas e uma boa qualidade de vida. Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDI): atendimento integral a crianças de 4 meses a 3 anos em situação de vulnerabilidade, cujas famílias precisam de um espaço de cuidado seguro, adequado e gratuito para elas, promovendo o cuidado abrangente e oportuna para o desenvolvimento de capacidades. Destaca-se a articulação de ações para instalação e sustentabilidade desse serviço com o município beneficiário.

Nos últimos anos, a modalidade formal obrigatória tem sido privilegiada em relação à "não formal". A cobertura continua baixa, mesmo incluindo as duas modalidades, e, embora as leis a definam como obrigatória, ela não atinge níveis destacados de universalidade.

45 Dados Onnap. Observatório Nacional da Criança e do Adolescente Paraguai. Disponível em: www.onnap.minna.gov.py. Acesso em: 1 fev. 2021.

As evidências oferecidas em diversos trabalhos acadêmicos indicam uma elevada desigualdade no sistema, onde os centros "não formais" (que atendem justamente populações com maior vulnerabilidade socioeconômica) são de menor qualidade. Os Mitâ Rogá não possuem fontes de financiamento sustentáveis (em alguns casos, por exemplo, a família é solicitada uma colaboração ou "doações mínimas para cobrir as necessidades básicas" e em outros casos recebem subsídios de instituições do Estado), os educadores são voluntários sem necessariamente haver formação profissional e a intensidade do serviço está sujeita à disponibilidade de tempo e espaço.

3.3 Países com sistemas de proteção intermediários e lacunas moderadas de desigualdade

3.3.1 Colômbia

Na Colômbia, existem mais de 6 milhões de crianças de até 6 anos de idade, que representam 12% da população total (Dane, 2019) [46]. Este grupo populacional diminuiu cerca de 11% durante o período 1990–2015.[47] Dessas crianças, 9% são vítimas do conflito armado, 14% são indígenas, ciganos, raizais, palenqueros ou afrodescendentes e mais de 23 mil crianças entre 0 e 4 anos têm alguma deficiência. Já 41% dos domicílios são compostos por pelo menos uma criança entre 0 e 8 anos, enquanto 75% da primeira infância reside em famílias chefiadas por um casal.[48] Em 2015, nasceram aproximadamente 898,6 mil crianças. A taxa de mortalidade infantil em 2015 foi de 13,6 por mil nascidos vivos.[49] Uma análise do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Dane, na sigla em inglês) revelou que 20,2% das crianças colombianas estavam em condições de pobreza multidimensional em 2015.

46 Diretoria Nacional de Estatística da Colômbia.
47 Dados extraídos da página do SITEAL. Disponível em: https://www.siteal.iiep.unesco.org/. Acesso em: 1 fev. 2021.
48 Disponível em: https://www.siteal.iiep.unesco.org/. Acesso em: 1 fev. 2021.
49 Dados retirados de https://datos.bancomundial.org/. Acesso em: 1 fev. 2021.

Os diferentes modelos de atendimento e educação da primeira infância na Colômbia têm uma longa e rica história. Tendo passado pelos primeiros conflitos armados internos (a guerra entre liberais e conservadores que deixou mais de meio milhão de mortos em meados do século 20) e, após abraçar o modelo de desenvolvimento promovido pela CEPAL, foi criado em 1968 o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) como agência especializada no atendimento à família. O ICBF surgiu da fusão de um instituto de nutrição dirigido pela Dra. Rueda Williamson e do departamento do Ministério da Justiça que cuida dos infratores.

Sem ter conseguido estabelecer um sistema de educação inicial com ampla cobertura até então, o próprio ICBF está promovendo, em coordenação com os governos departamentais[50] e algumas prefeituras de grandes cidades, diferentes formatos de intervenção desenvolvidos por organizações sociais, mulheres, igrejas. Uma das formas de organização que inicialmente ganhou destaque são os lares comunitários que funcionavam em residências particulares e eram tocados por "mães cuidadoras" que cuidavam de grupos de crianças menores de 6 anos. Ao mesmo tempo, os prefeitos das maiores cidades da Colômbia começaram a experimentar novas modalidades, identificadas como jardins públicos, centros comunitários ou centros de cuidado integral, que teriam um amplo desenvolvimento no final do século 20 e início do 21.

No final da década de 1970, começou a se multiplicar a formação de "lares infantis", que em 1986 o ICBF adotou como um programa nacional denominado Lares Comunitários de Bem-estar (HCB, na sigla em espanhol), estratégia que se tornou a principal aposta para o cuidado das crianças menores de 6 anos em todo o país. No momento de sua expansão máxima, mais de 80 mil HCB estavam em operação. Em 2018, e a partir do surgimento de outras formas de organização dos serviços, o número de lares diminuiu para menos de 60 mil, dos quais participam 790 mil crianças, a cargo de 60 mil mulheres que formaram, atualmente, um sindicato forte.

50 A Constituição de 1991 estabelece que a Colômbia é uma república unitária e descentralizada, está administrativamente e politicamente dividida em 33 divisões: 32 departamentos, que são governados por suas respectivas capitais, e um distrito capital, Bogotá.

Outra das raízes da educação e cuidado "não formal" da primeira infância na Colômbia pode ser observada nos prefeitos de suas principais cidades. Ao longo da primeira década do século 21, começou a ser estudada a experiência de Bogotá, onde funcionavam, além dos HCB do ICBF, outras instituições que identificavam mulheres encarregadas de trabalhar com crianças como mães educadoras. Essas práticas caminhavam para esquemas de cuidado integral, com grande repercussão no cenário nacional. A partir da experiência de Bogotá, novos conceitos, como "jardins sociais", começam a ser incorporados (Alarcón, 2016). Essa heterogeneidade criou um processo político significativo, sem precedentes na região: a definição da estratégia nacional De Zero a Sempre (DCAS, na sigla em espanhol).É reconhecida a implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Integral da Primeira Infância DCAS,[51] que se tornou uma ferramenta de articulação intersetorial e, ao mesmo tempo, coordenadora de um plano sistemático de sua execução. A liderança é exercida diretamente pela Presidência da República, o que tem permitido a articulação das ações estaduais, canalizando recursos, práticas e metodologias. A definição estratégica de uma Rota Integral de Atenção à Primeira Infância ofereceu um instrumento organizador de ações no território, contemplando o cuidado e a educação como estruturação básica para favorecer o desenvolvimento das crianças e o fortalecimento de seus laços afetivos com a família e com os responsáveis por seus cuidados, por meio de ações de formação e acompanhamento ao grupo familiar. Diversas instituições governamentais realizam ações de forma articulada e intersetorial para promover o fortalecimento das capacidades das famílias para o cumprimento de seu papel protetor, afetivo e social. A Comissão Intersetorial para a Primeira Infância (Cipi)[52] coordena e define as modalidades de cuidado para obter coerência na organização dos serviços e unificar critérios na educação inicial. [53]

51 Lei 1804.

52 Para uma gestão eficiente e eficaz da política, foi criada a Comissão Intersetorial de Atenção Integral à Primeira Infância (Cipi), por meio do Decreto 4.875 de 2011, posteriormente alterado. O objetivo da Comissão é coordenar e harmonizar as políticas, planos, programas e ações necessários à execução da atenção integral à primeira infância, sendo esta a instância de pactuação entre os diversos setores envolvidos.

53 O Cipi é composto por representantes da Presidência da República; os Ministérios da Saúde e da Proteção Social; Educação; Cultura; Habitação, Cidade e Território; bem como Planejamento Nacional; Prosperidade Social; o ICBF; a Unidade de Atenção Integral e Reparação às Vítimas; Coldeportes; e a Comissão de Segurança Alimentar e Nutricional.

Tanto o Ministério da Educação quanto o ICBF desempenham papéis de destaque na implementação da estratégia DCAS. O Ministério da Educação é responsável pela formulação e implementação de políticas, planos, programas e projetos; definir linhas técnicas para a educação inicial; liderar a implementação de políticas públicas que favoreçam a transição da primeira infância de crianças no sistema educacional; orientar os processos de qualificação e formação de talentos humanos; estruturar e implementar os sistemas de monitoramento de desenvolvimento abrangente e de gestão da qualidade.

O ICBF intervém pela sua natureza institucional e pela dupla função que lhe é atribuída pela Lei 1098/2006:[54] articular e coordenar o Sistema Nacional de Assistência à Família, conduzindo a implementação territorial da DCAS, promovendo a participação e a mobilização social em torno da proteção integral à primeira infância. Como entidade responsável pela geração de linhas técnicas e atendimento direto à população, é responsável por harmonizar os serviços voltados para a primeira infância; organizar sua implementação; e supervisionar o funcionamento das modalidades de atendimento.

São quatro modalidades de educação inicial de crianças implantadas pelo ICBF, desde a gestação até o ingresso no sistema educacional na pré-escola, que estão integradas e coordenadas na estratégia DCAS.

Os serviços oferecidos pelo ICBF, que atendem crianças de 0 a 5 anos e gestantes, são direcionados a um grupo específico da população, com foco em grupos humanos específicos. Isso inclui crianças vítimas de atos violentos associados ao conflito armado que a Colômbia atravessa há várias décadas; aquelas vinculadas a ações de recuperação nutricional; com direitos violados ou em processos de restauração de direitos; famílias vinculadas a determinados programas sociais como o Red-Unidos (para superar a pobreza), 100 mil habitações e habitações prioritária; comunidades étnicas (indígenas, negras, afro-colombianas etc.); uma

54 Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_de_la_Infancia_y_la_Adolescencia_Colombia.pdf. Acesso em: 1 fev. 2021.

parte da população de crianças com deficiência; e a grupos familiares pertencentes a domicílios identificados pelo Sistema de Informações de Usuários Potenciais (Sisben, na sigla em espanhol). As quatro modalidades que funcionam atualmente são:

a) modalidade institucional é voltada para crianças desde o nascimento até os 5 anos e até os 6 anos quando não há oferta de educação pré-escolar. É implementado por meio de:

   i) Centros de Desenvolvimento Infantil (CDI), espaços que atendem entre cem e 600 crianças. É um serviço onde pais e cuidadores podem levar meninas e meninos durante 220 dias por ano, de segunda a sexta-feira, com carga horária de oito horas. O atendimento é gratuito e lanches são oferecidos pela manhã e à tarde, além de almoço, para atender 70% das necessidades nutricionais.
   ii) Lares infantis, que funcionam nas dependências do ICBF, prefeitos, governos ou operadoras privadas, chamados de Entidades Administradoras de Serviços (EAS). A cobertura é adaptada ao espaço físico, às condições do território e aos acordos financeiros com as operadoras. Eles operam 210 dias por ano, de segunda a sexta-feira, oito horas por dia. As famílias fazem uma contribuição econômica para o lar, adequada à renda familiar, e é oferecido suporte nutricional.
   iii) Lares empresariais para crianças de 6 meses a 5 anos, filhas e filhos de empregados de baixa renda. Operam 200 dias por ano, de segunda a sexta-feira, oito horas por dia. São cofinanciados pelo ICBF e pela empresa.
   iv) Lares múltiplos, um conjunto de pelo menos seis Lares Comunitários de Bem-Estar Familiar. Funcionam 200 dias por ano, de segunda a sexta-feira, durante oito horas. O espaço para crianças depende do tamanho da unidade e do número de profissionais. Para que funcionem, precisam do

apoio de autoridades locais, como o gabinete do prefeito, o gabinete do governador ou outra entidade pública ou privada. As famílias fazem uma contribuição econômica de acordo com sua renda. Os jardins da infância sociais funcionam da mesma forma, mas com um grupo de pelo menos 32 lares comunitários, contam com o apoio de prefeitos ou governos e são administradas e cofinanciadas pelos fundos de compensação familiar.

v) Os serviços também são implementados nas instalações de detenção para mulheres. Trabalham 365 dias por ano e cobrem 100% das necessidades nutricionais de crianças menores de 3 anos e gestantes.

b) Modalidade familiar. Dada a configuração territorial, a estratégia DCAS definiu essa modalidade de cuidado não convencional, que possibilita uma abordagem integral em relação a crianças em ambientes familiares e comunitários. São reconhecidas as particularidades culturais e geográficas da população residente em áreas rurais dispersas, atendendo crianças menores de 2 anos e suas famílias. Essa modalidade favorece os ambientes mais próximos e adequados às condições das crianças, como a família e a comunidade. É implementado a partir de dois esquemas de intervenção:

i) Desenvolvimento Infantil em Ambiente Familiar (DIMF, na sigla em espanhol), que atende gestantes e crianças de 5 e 6 anos de idade em áreas rurais e rurais dispersas, desde que não haja oferta de educação pré-escolar (grau de transição). Nas áreas urbanas vulneráveis, o serviço atende exclusivamente crianças menores de 2 anos e gestantes. É organizado a partir de quatro encontros semanais durante 11 meses do ano em espaços comunitários e complementado com atividades em lares infantis, coordenadas por nutricionistas ou sanitaristas, professores, auxiliares pedagógicos, coordenador e auxiliar administrativo.

ii) Lares Comunitários de Bem-Estar Familiar, modalidade destinada a crianças da gestação aos 2 anos e gestantes. O grupo familiar participa e acompanha o processo de desenvolvimento por meio da qualificação das relações intrafamiliares e do fortalecimento dos vínculos afetivos desde a gestação. O atendimento é realizado 11 meses por ano, 96 horas por mês, sendo 40 para reuniões educacionais grupais, 18 para reuniões educacionais no domicílio, 12 para a qualificação do pai ou mãe da comunidade e 26 para o planejamento pedagógico.

c) Modalidade própria e intercultural. Atua nos territórios étnicos, áreas rurais e rurais dispersas do país. A sua particularidade está na participação das autoridades tradicionais e da comunidade em geral, integrando nas suas práticas as identidades de cuidado de cada grupo étnico ou rural, destacando o fortalecimento e a sobrevivência cultural; a compreensão particular do território e da estrutura social e política em que se desenvolve a vida das crianças. É implementado por meio das Unidades de Atenção à Comunidade, espaços articulados com a comunidade para o atendimento de crianças e gestantes. Funciona a partir de encontros com o meio ambiente e práticas tradicionais, encontros em casa, encontros comunitários e de gestantes ou com crianças menores de 18 meses. E está organizado em diferentes formas de gestão de acordo com o contexto geográfico, as distâncias das famílias, o número de crianças ou mulheres, a duração da atividade e o número de reuniões mensais.

d) Modalidade comunitária. Atende crianças de 18 meses a 5 anos, residentes em áreas urbanas ou rurais, pertencentes a famílias identificadas de acordo com critérios definidos pelo ICBF. A modalidade comunitária visa promover o desenvolvimento de meninas e meninos, com a participação de recursos humanos adequados. As crianças são atendidas por um pai ou mãe da comunidade, líder de sua casa comunitária, fortemente ligada

às famílias da comunidade, onde é desenvolvida uma estratégia de corresponsabilidade com as famílias e coordenadas ações relacionadas à alimentação, saúde, formação e acompanhamento às famílias e cuidadores. Os serviços são prestados por entidades administrativas privadas em corresponsabilidade com o Estado (nacional, departamental e municipal). Os diferentes formatos que eles assumem podem ser identificados como:

i) Os HCB Familiares (HCBF) funcionam sob uma estrutura básica composta por 10 a 14 crianças, e um pai ou mãe da comunidade, em cuja casa as atividades são realizadas durante 200 dias por ano, oito horas por dia, de segunda a sexta-feira. É oferecido serviço nutricional.

ii) Os HCBs agrupados reúnem vários domicílios da comunidade (até sete) na mesma planta física, o mesmo número de dias e horas que os HCBs. Nestes casos, é necessário o apoio dos prefeitos ou de outras entidades públicas ou privadas, dos centros zonais e da participação da comunidade para localizar e adequar um espaço de funcionamento do UDS. Somam-se às mães ou pais da comunidade um coordenador pedagógico e um auxiliar de serviços gerais. Eles são gratuitos e recebem suporte nutricional.

iii) As Unidades Básicas de Atenção (UBA) podem ser fixas ou itinerantes. Eles surgem como respostas extraordinárias ou imprevisíveis quando um serviço regular é interrompido. Existem também propostas integrativas de vários tipos em HCBs qualificados ou abrangentes.

Na Colômbia, o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF), em aliança com as entidades territoriais com as quais mantém convênios, alcançou em 2017 uma cobertura de serviços de educação não formal para 1.197.634 crianças, gestantes e lactantes. Nos últimos anos, os serviços familiares foram ampliados em 115% e o acesso da população rural, em 48%.

A modalidade institucional aumentou a sua cobertura em 67% entre 2011 e 2017, ano em que foi criada a modalidade própria e intercultural, onde foram atendidas 50.433 crianças, grávidas e lactantes pertencentes a grupos étnicos e habitantes de zonas rurais. Mais de 250 mil crianças que frequentaram Lares Comunitários de Bem-estar migraram para as modalidades de educação inicial no âmbito do cuidado integral.[55]

3.3.2 México

O último censo populacional (2010)[56] reportou um total de 112.336.538 habitantes, com uma projeção para 2019 de quase 126 milhões. De acordo com a pesquisa intercenso de 2015, 6,6% dos habitantes falam uma língua indígena e 1,2% se reconhecem como afrodescendentes. Em 2015, 12,7 milhões de crianças de até 6 anos viviam no México, e até os 8 anos chegaram a um total de 20,5 milhões, o que representa 16,5% da população total. Já 40,1% dos domicílios consistiam de pelo menos uma crianças e 82,2% da primeira infância vive em famílias chefiadas por um casal.[57] De acordo com a pesquisa citada, 26,7% da população na primeira infância vivia em áreas rurais (localidades com menos de 2.500 habitantes), e os 73,3% restantes, em áreas urbanas ou semiurbanas, sendo identificados 1,3 milhões de crianças menores de 5 anos da população indígena.[58]

A primeira infância no México é uma das faixas etárias mais negligenciadas: 54,1% das crianças que chegam ao primeiro ano de vida e 55,2% das crianças entre 2 e 5 anos vivem na pobreza, enquanto mais de 10% de todas elas estão em extrema pobreza. Após os 5 anos de idade, 20% das meninas e meninos apresentam atraso educacional e não têm acesso aos serviços de saúde, enquanto 25% não pode garantir condições básicas de alimentação.[59]

55 Datos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia: https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx
56 INEGI.
57 SITEAL online
58 Com base nos critérios de famílias indígenas da Comissão Nacional para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas. Dados extraídos do Instituto Nacional de Avaliação da Educação (Inee, na sigla em espanhol).
59 CONEVAL. Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social/UNICEF, 2014.

Como aponta Emily Vargas-Barón (2009), no México é reconhecida uma abordagem múltipla histórica para o desenvolvimento da primeira infância, que inclui tanto transferências condicionais quanto serviços programáticos setoriais semiabrangentes e de saúde. Com origem na época colonial, prevalece a histórica noção de corte previdenciário, irregularmente munido da perspectiva de direitos, e forte tendência à feminilização do cuidado infantil. Nos últimos anos, essa orientação mudou para estratégias educacionais vistas de forma holística, que garantem os direitos da criança, protegem sua segurança e promovem o desenvolvimento integral (Liddiard Cárdenas e Pérez Piñón, 2019).

Em 1959, foi promulgada a Lei do Instituto de Previdência e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado (ISSSTE), que estabelece a pensão infantil como benefício para mães elegíveis (Jaramillo e Belío, 2002), e em 1963 foi definida a obrigação deste Instituto de conceder serviço de creche às mães trabalhadoras do setor público. No caso das mães elegíveis inscritas na Lei da Previdência Social, foi em 1971 que o serviço de puericultura foi oficializado como benefício obrigatório. Os lares infantis funcionaram até o início da presidência de López Obrador, e a transformação do sistema provocou uma série de debates significativos em torno da política de ECPI. Em meados da década de 1970, foi criada a Direção-Geral dos Centros de Assistência Social da Criança "com o objetivo de coordenar e regular não só os Viveiros do Ministério da Educação Pública (SEP), mas também os que atendem os filhos e filhas de mães trabalhadoras em outras dependências" (Jaramillo e Belío, 2002, p. 2) e "forma-se a Unidade de Educação Inicial, cria-se a modalidade semiescolarizada no Distrito Federal, como uma nova alternativa de atendimento a filhos e filhas de mães que não têm vínculo empregatício". Em 1979, foi estabelecida a educação inicial indígena, com enfoque na atenção e no fortalecimento da língua materna e nos usos e costumes dos pais.

Em 1982, foi criado o Sistema Nacional de Desenvolvimento Integral da Família (DIF) e, após a aprovação da CDC, foi lançado o Programa de Educação Inicial, vinculado ao Ministério da Educação Pública, reconhecendo o valor da educação "não formal". Em alguns estados,

como Chihuahua, surgiram programas para mães cuidadoras, orientados para a comunidade. Essas experiências foram respaldadas pela Lei Geral da Educação (1993), onde são indicadas como modalidades oficiais de educação inicial a escolarizada, a não escolarizada e a mista. Em 2002, a partir da reforma constitucional, a pré-escola passou a ser considerada obrigatória. Liddiard Cárdenas e Pérez Piñón (2019, p. 59) apontam que a partir da implementação do Programa de Fortalecimento da Educação Infantil e do Desenvolvimento Infantil (PFETyDI, na sigla em espanhol), em 2008, uma série de serviços fragmentados e dispersos puderam ser detectados no ISSSTE: a SEP e a SEP-Indígena, o IMSS, os programas da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedesol) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Educacional (Conafe, na sigla em espanhol), que atenderam a um total de mais de 1 milhão de crianças menores de 3 anos (Cázares, 2011).

A educação inicial no México recebe uma baixa porcentagem de recursos financeiros em comparação com outros níveis do sistema educacional: 60% das crianças de 0 a 3 anos são cuidadas por suas mães; três em cada dez, por outros cuidadores; apenas uma em cada dez frequenta algum serviço educacional. Programas como o do Conafe ainda atendem a uma pequena parcela da população infantil.

Na maioria dos estudos diagnósticos sobre educação inicial, a condição "não obrigatória" dos serviços "não formais" é mencionada como problemática. Esta situação resulta numa resposta lenta do estado em termos de oferta e das famílias em termos de procura. Essas características impedem uma transição ordenada e equitativa do nível inicial para a pré-escola e, daí, para a escola primária. As precárias condições dos recursos humanos, seja qual for o seu nível de formação, geram uma elevada rotatividade e instabilidade nas relações entre adultos e crianças.

No México, quase 30% da população de 3 a 5 anos não frequentava a pré-escola em 2018, com uma proporção maior entre crianças de 3 anos (58%). De acordo com o UNICEF, o investimento social na primeira infância em

nível nacional representou 3,97% do Gasto Público Total) e 7,62% do Gasto Público Social em 2013.[60]

No relatório *Mapeamento dos serviços de desenvolvimento da primeira infância*, do UNICEF (2015), foram identificados pelo menos 35 programas federais cujos beneficiários eram crianças entre 0 e 5 anos de idade e que são operados por várias agências, como a Ministério da Educação Pública, Ministério da Saúde, Sedesol, Prospera e Sistema Nacional de Proteção Social em Saúde (Seguro Popular).

Atualmente, existem dois níveis de ensino que atendem à primeira infância: inicial e pré-escolar. A educação inicial atende crianças de 43 dias de idade a 3 anos, e a pré-escola, de 3 a 5 anos. A administração dos serviços de educação infantil e pré-escolar é descentralizada e está a cargo dos governos estaduais. A Secretaria da Educação Pública (SEP) é responsável pela regulamentação federal, pelo desenvolvimento curricular e por boa parte do financiamento.

Os dois modelos predominantes de educação inicial são:

a) Centros de Atenção Infantil (CAI): serviços "escolarizados", públicos, cessionários ou privados. As creches, dependentes da SEP, são reconhecidas nesta modalidade; as creches ordinárias e cessionárias do IMSS; as estadias de bem-estar infantil do ISSSTE; as estadias de crianças, do Ministério da Previdência; o CADI e o CAIC, do DIF; os centros de atenção infantil apoiados pela PEMEX; os centros dependentes da Secretaria da Marinha; o Cendis, dependente do governo da Cidade do México, e o Cendis do movimento Tierra y Libertad; e centros comunitários, dependentes de ONGs ou outras organizações.
b) Modalidade de atendimento "extraescolar", que tem como destaque os serviços comunitários e domiciliares. Uma série de programas são implantados, entre eles o de orientação aos pais,

60 Investimento social na primeira infância (Iso) no México, como um percentual do Gasto Público social e do Gasto Público Total.

Conafe, educação geral indígena; programas de visita domiciliar; e outros, como semiescolarizados, cuidam de crianças com mães privadas de liberdade e de crianças migrantes. Destaca-se também o programa de visitação domiciliar Um Bom Começo, dependente da SEP.

3.4 Países com sistemas de proteção integrados e diferenças modestas de desigualdade

3.4.1 Argentina

Na Argentina, a população de crianças de até 5 anos projetada para o ano de 2019 era de aproximadamente 4.500.000,[61] cerca de 10% da população total do país. Quase 90% das crianças vivem em áreas urbanas, 3,4% em áreas rurais agrupadas e 7% em áreas rurais dispersas. Essa faixa etária vem perdendo representatividade relativa na pirâmide populacional, pois cresceu a um ritmo inferior ao das demais. Entre 2001 e 2015, a população total aumentou 17%, enquanto a de 0 a 5 anos aumentou apenas 5%. A pobreza atinge 42% das crianças e adolescentes (5,5 milhões) e 8,6% vivem em domicílios que não conseguem cobrir a cesta básica. Por sua vez, 48% das crianças e adolescentes sofrem pelo menos uma privação de seus direitos básicos e fundamentais (UNICEF, 2019).

Na Argentina, no final do século XIX, o sistema escolar se consolidou como um espaço de formação de futuros cidadãos (Carli, 2002). Uma série de agências funcionava desde a época colonial, configurando um campo de intervenção junto às crianças que garantiam seu cuidado por meio da imposição de normas sobre a educação familiar e sobre as instituições de proteção.

E, embora a representação sobre a atenção e o cuidado da infância se condensasse em duas instituições, a família e a escola, destaca Santillán (2019, p. 61), ao longo do século XX, emergiriam nas periferias dos centros urbanos experiências coletivas "não formais", que transcenderam

61 Indec. Projeção baseada no Censo Nacional de População 2010.

as fronteiras do mundo doméstico e da escola formal. Alguns desses espaços sobrevivem desde antes da década de 1940, a maioria deles de origem religiosa e vinculados a instituições de caridade. Alguns outros sobrevivem desde o tempo do primeiro peronismo, como "casas" e "chalés" provincianos. Mais de 150 foram criados durante o período de instabilidade política que alternou fracos governos civis com os apoiados pelas Forças Armadas (1955–1976) e muitos outros durante a última etapa da sangrenta ditadura cívico-militar iniciada em 1976. Nos anos 1970, antes da noite mais negra que viveu a Argentina, Hebe San Martín de Duprat, renomada pedagoga, promoveu, na qualidade de diretora do centro de formação inicial Eccleston, a transformação das tradicionais "creches" em "jardins maternais", com supervisão de professores e cofinanciamento do Ministério da Educação e do então Ministério da Previdência Social.[62] A ditadura abortou esse movimento democratizador.

Durante o governo de Dr. Alfonsín nasceram pelo menos 300 instituições, e a experiência vivida pelas "mães cuidadoras" em diferentes partes do país começou a se consolidar, em muitos casos, acompanhando os programas alimentares atuais, como o Plano Alimentar Nacional (PAN).

Durante os anos 1990, em plena expansão neoliberal, triplicaram as instituições, impulsionadas por organizações sociais e comunitárias, a partir de funções de suporte nutricional e contenção social. Essa tendência foi mantida durante o governo Alianza (1999 a 2001) e se multiplicou exponencialmente durante a crise do final do século, quando surgiram centenas de novas organizações de atendimento à primeira infância (Rozengardt, 2014).

Svampa (2005) aponta como, nos anos 1990, se geraram redes de sobrevivência no empobrecido mundo popular, que foram configurando um novo tecido social, caracterizado pela expansão de organizações territoriais que "[...] fazendo parte do espaço de controle e dominação neoliberal por meio de políticas sociais compensatórias, ao mesmo tempo

62 Houve até a sanção, em 1975, de uma norma na cidade de Buenos Aires que não chegou a ser implementada antes do colapso institucional causado pela ditadura cívico-militar de 1976.

que se tornaram o lugar de produção de movimentos sociais inovadores [...]". Diante da falta de proteção social, o bairro funcionou como articulador da mobilização social, lugar privilegiado de intensificação da solidariedade e da cooperação e espaço de construção de identidades e reconstrução do vínculo social. Esses processos deixaram inscrita uma marca de fundação que ainda hoje pode ser vista nas dobras da vida institucional em espaços não formais. Localmente, é aí que serão inseridas as centenas de novas instituições que se transformarão em espaços de cuidado e educação e darão proteção às novas gerações à medida que emergem da grande crise social e econômica do fim do século XX.

Depois da onda neoliberal, que exigiu um grande ajuste fiscal e pressão sobre as políticas sociais, com o resultado de um forte aumento das desigualdades, o novo século acordou debatendo um papel diferente para o Estado. As políticas públicas voltadas para a primeira infância vêm mudando da noção de risco e de uma resposta focada para um paradigma centrado em uma abordagem baseada em direitos. No que se refere à ECPI "não formal", foi possível observar a multiplicação de instituições que iam ganhando cada vez mais destaque, organização em rede e articulação com os diferentes níveis do Estado nacional, provincial e municipal. Em 2004, eram mais de 1.200 em todo o país,[63] e mais de 3.600 no fim de 2015.[64]

Este crescimento foi sustentado não só pela persistência e participação das organizações sociais, mas também pelo forte envolvimento dos governos provinciais e municipais que assumiam um papel cada vez maior na procura de serviços.

O quadro regulatório que se relaciona com a regulação de instituições e programas "não formais" sofre de déficits, lacunas e não conformidades significativas, tanto na substância (nível regulamentar geral) como na forma (nível da gestão local). A regulação, surgida nas últimas décadas, não consegue relacionar e articular os diferentes atores envolvidos,

63 Departamento de estatística do Cocedic/Senaf (2013)
64 Renepi, Cadastro Nacional de Espaços na Primeira Infância (2015), Senaf/MDS-BID.

expondo contradições, ambiguidades e ausências, que expõem a gestão do cuidado à primeira infância a improvisações, incertezas ou arbitrariedades da autoridade no poder (Unipe/Idelcoop, 2019).

A Lei Federal de Educação nº 24.195 (1993), agora revogada, mencionou "creches" para crianças menores de 3 anos de idade, sem maiores obrigações para as jurisdições do que estabelecê-las "quando necessário" (Artigo 10 inc. A). A atual Lei Nacional de Educação nº 26.206 (2006) regulamenta os serviços na faixa de 45 dias a cinco anos, identificados como educação inicial, sendo as classes de 4 e 5 anos obrigatórias.[65]

Em 2007, foi aprovada a Lei nº 26.233 de Promoção e Regulamentação dos Centros Comunitários de Desenvolvimento Infantil,[66] primeira norma nacional vinculada ao campo do "não formal". A sua aplicação a nível nacional é da responsabilidade da Secretaria da Infância, Adolescência e Família do Ministério do Desenvolvimento Social da Nação, para a qual foi criada a Comissão de Promoção e Assistência aos Centros Comunitários de Desenvolvimento Infantil.[67] Em 2015, o Conselho Federal da Criança, Adolescência e Família aprovou as Normas de Inclusão dos CDIs, que não foram implantadas com a mudança na gestão nacional ao final de 2015.

No final de 2014, foi promulgada também a Lei Nacional nº 27.064, de Regulação e Fiscalização das Instituições de Ensino Não Incluídas no Ensino Oficial, com o objetivo de regulamentar "as condições de funcionamento e fiscalização pedagógica das instituições não integradas no ensino oficial que prestam educação e assistência à primeira infância

65 Os objetivos da educação inicial são: a) promover a aprendizagem e o desenvolvimento de crianças de quarenta e cinco (45) dias a cinco (5) anos, inclusive, como sujeitos de direitos e participantes ativos em um processo de formação integral, membros de uma família e de uma comunidade.

66 A lei define os centros como: "Espaços de atenção integral para crianças até QUATRO (4) anos, que também realizam ações para instalar, no âmbito familiar e comunitário, capacidades que favoreçam a promoção e proteção dos direitos de crianças", atribuindo-lhes múltiplas funções voltadas para a promoção e proteção de seus direitos.

67 Fica expressamente atribuída a responsabilidade de "entender na elaboração e execução dos programas contemplados pelos Centros de Desenvolvimento Infantil, a nível tanto nacional como inter-regional, visando o desenvolvimento da população nos seus primeiros anos". Decreto nº 801/2018.

dos quarenta e cinco (45) dias aos cinco (5) anos de idade" (art. 1)[68]. Essa lei não foi regulamentada e, portanto, não foi implementada até o momento.

No início de 2016, por decreto presidencial, foi aprovado o Plano Nacional para a Primeira Infância[69] e, no final de 2019, a estratégia nacional para a Primeira Infância.[70]

Na Argentina, existem três circuitos diferentes de ECPI:

a) Creches e jardins da infância dependentes das áreas educacionais dos governos provinciais e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, tanto de gestão estatal como privada.[71] Em 2017, a cobertura atingiu 1.799 milhões de meninas e meninos, em quase 5 mil instituições de ensino sob a responsabilidade de 148 mil adultos com cargos funcionários e não funcionários,[72] com uma cobertura de 53,7% na classe de 3 anos, 81,5% na de 4 e 96,3% na de 5.[73]
b) As instituições e programas "não formais" são os Centros de Desenvolvimento Infantil, os Espaços da Primeira Infância e suas múltiplas e diversas denominações, que podem depender de órgãos públicos ou organizações sociais, não governamentais ou comunitárias. O primeiro grupo está ligado às áreas sociais das províncias e dos municípios: desenvolvimento social, saúde, trabalho e, em alguns casos, educação. A maioria (77%) depende dos governos municipais e 23%, dos provinciais. A "comunidade" é implementada por ONGs, organizações sociais e comunitárias, igrejas, fundações empresariais, entre outros. De acordo com a Renepi,[74] em 2015, mais de 250 mil crianças, desde

68 Essa lei abrange todas as instituições "de gestão estatal, privada, cooperativa e social" que pertencem a "organizações com e sem fins lucrativos, sociedades civis, grêmios, sindicatos, cooperativas, organizações não governamentais, organizações de bairro, universidades, organizações comunitárias e outras semelhantes" (art. 1º), sem exceção.
69 PEN N ° 574/2016. Disponível em: https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/33/decreto-5742016-plan-nacional-primera-infancia. Acesso em: 2 fev. 2021.
70 Decreto do Poder Executivo Nacional nº 750/2019.
71 Disponível em: https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/12/ley-26206-ley-educacion-nacional
72 Pesquisa anual 2017. DiEE. Ministério da Educação.
73 UNICEF/CIPPEC (2019). Com base em dados do Diniese, Ministério da Educação (2015) em dados do Censo Nacional 2010.
74 Registro Nacional de Espaços para a Primeira Infância. (2015). Senaf/MDS

o nascimento até 5 os anos, atenderam a 3.745 instituições, das quais 55% públicas e 45% comunitárias. A distribuição geográfica é basicamente urbana, concentrando-se nos cordões e nas periferias das principais cidades do país. São cerca de 80 mil adultos que, com diferentes níveis de formação e experiência, interagem diariamente com as crianças; 61% deles têm formação superior ou superior. Programas como "Primeiros anos"[75] e "Jogando para construir cidadania",[76] a nível nacional, e muitos outros que são implementados pelos governos provinciais, acompanham as famílias nos processos de parentalidade, através de múltiplos formatos organizacionais.

c) Também é possível observar a presença de um número indeterminado de instituições não oficiais: serviços de organização privada, não regulamentados pelo sistema de ensino formal, que tendem a ser classificados como atividades comerciais em determinados municípios que os registram; em outros casos, são empreendimentos assimilados a economia social.

3.4.2 Chile

A população projetada para 2017 era de 18.419.192 pessoas (Casen)[77]. A primeira infância representava 12,3% do total e era composta por 2,2 milhões de crianças dos 0 aos 8 anos (INE online)[78]. Em 31,3% dos domicílios havia pelo menos uma criança entre 0 e 8 anos e 71,7% da primeira infância residia em unidades familiares chefiados por um casal (SITEAL online). Apenas 43,5% de todos os domicílios chilenos tinham crianças menores de 17 anos, uma queda significativa em relação aos últimos anos.[79]

75 Disponível em: Acesso em: 2 fev. 2021.
76 Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/primerainfancia. Acesso em: 2 fev. 2021.
77 Ministério do Desenvolvimento Social, Observatório Social, 2017. Disponível em: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_nna_casen_2017.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.
78 Acesso em: 2 fev. 2021.
79 De 59,5% em 2006 para 43,5% em 2017.

A pobreza de renda na infância (0 a 17 anos) atingiu 13,9%, enquanto a pobreza medida multidimensionalmente foi de 22,9% (Casen). Entre toda a população, 8,6% era pobre por renda e 20,7%, pela pobreza multidimensional. O maior percentual de pobreza concentra-se nas crianças da primeira infância: de 0 a 3 anos, 15% medida pela renda e 25,6% pela medida multidimensional; e para os de 4 e 5, 14,1% pela renda e 28,9% pela pobreza multidimensional.

O Chile recebeu os anos 1970 em um ambiente social e político de profundas convulsões. Os processos que se desencadeariam naquela época deixariam consequências cujos rastros podem continuar a ser observados até hoje. Em épocas anteriores às eleições que levaram Salvador Allende ao poder, foi promovida uma série de programas alimentares dirigidos às crianças em geral e à primeira infância em particular. O governo Frei, apegado ao desenvolvimentismo vigente na época, promulgou em 1970 a Lei das Escolas Infantis. Daí surgiu a Junta Nacional de Jardins da Infância (Junji), instituição de referência em educação infantil, organizada em regime não obrigatório e atendendo crianças na pré-escola. Anos antes, entre os anos 1940 e 1960, a Escola de Educadores da Primeira Infância da Universidade do Chile havia organizado ou facilitado a organização de jardins de infância em populações marginais, fábricas de nitrato, fábricas e hospitais. Em 1966, nasceu o Comando Nacional por Jardins da Infância, que se estabeleceu como plataforma de luta pela lei de jardins da infância.

Naquela época, a educação já tinha identidade própria e iniciou-se uma etapa de universalização das creches. A sanção da lei foi alcançada graças a uma destacada mobilização social, que culminou em um evento que ficou conhecido como "Caupolicanazo". No Teatro Caupolicán, em Santiago, reuniram-se mais de 5 mil mulheres, depois de uma série de marchas e passeatas anteriores. Líderes políticos, trabalhadores, estudantes, acadêmicos e residentes em geral participaram para levantar suas vozes sobre a necessidade de uma estrutura institucional para os jardins de infância. A Junji é reconhecida como produto da luta de mulheres pertencentes a diferentes partidos políticos que colocam, acima de suas

diferenças ideológicas, o problema dos filhos e a necessidade das mães terem uma legislação como a que obteve.

Durante o período ditatorial, os programas informais receberam solidariedade e apoio financeiro de ONGs internacionais. Com o retorno da democracia, foram fortalecidos programas e instituições públicas, como a Junji, a Fundação Integra e o Ministério da Educação (Peralta, 2019). Exemplo disso foram os Cadels, que se tornaram "jardins da infância da família", além de outras políticas direcionadas aos povos indígenas, que utilizavam o rádio e a televisão, e as brinquedotecas. Mais de 20 programas "não formais" foram incluídos no financiamento público e receberam o apoio de instituições como o UNICEF, a Fundação Bernard van Leer e a OEA, entre outras.

A Lei Geral de Educação nº 20.370 (2009) estabelece que a educação pré-escolar é o nível educacional que atende integralmente crianças desde o nascimento até o ingresso na educação básica, sendo obrigatória a partir do segundo nível de transição ou jardim da infância.[80] O Decreto nº 315, promulgado em 2012,[81] estabelece que a educação pré-escolar seja dividida em três níveis de atenção: creche (crianças de 0 a 2 anos), nível médio (crianças de 2 a 4 anos) e nível de transição (crianças de 4 a 6 anos).[82] A Lei nº 20.710, promulgada em 2013, estabelece a obrigatoriedade da enfermaria de 5 anos correspondente ao nível de transição, e prevê a garantia de acesso e ampliação da cobertura da educação pré-escolar a partir dos 2 anos de idade.

A entrada do Chile na OCDE, em 2010,[83] implicou um profundo debate sobre as premissas que organizavam o sistema de educação pré-

80 A reforma introduzida no n. ° 10 do artigo 19.º da Constituição Política da República, que estabelece a obrigatoriedade do segundo nível de transição, entrará em vigor gradualmente, na forma prevista em lei.

81 O Decreto nº 241 (2018), do Ministério da Educação, altera os coeficientes técnicos do Decreto nº 315 para os anos de 2022 e 2024.

82 Dado que os regulamentos o permitem e as características do nível o exigem, atualmente existem crianças que frequentam a educação infantil em grupos mistos, dividindo a sala de aula, os professores e as atividades com crianças de diferentes idades.

83 Em 7 de maio de 2010, o Chile se tornou o primeiro país sul-americano a aderir à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

escolar, gerando tensões entre as diferentes visões sobre as demandas do organismo internacional em relação, entre outras coisas, a acesso, qualidade, equidade, inclusão, participação e outros. As experiências "alternativas" ou "não convencionais" permaneceram no centro deste debate. Peralta (2019) aponta que:

> [...] enquanto ocorriam todas essas mudanças e demandas, os programas "alternativos" continuavam dando respostas às famílias [...] mas a lacuna nos padrões de qualidade, relacionados à infraestrutura e equipamentos móveis, começou a se tornar cada vez mais evidente [...] à primeira vista era fácil confundir-se e atribuir essa precariedade à essência do programa [...] Pelo contrário, mesmo nestas condições mais desfavoráveis, o verdadeiro trabalho pedagógico representa permanentemente a riqueza de um educação comunitária [...] os resultados de aprendizagem alcançados são iguais ou melhores do que aqueles alcançados por aqueles que frequentam programas clássicos [...]" (p. 76).

A implementação da política pública Chile Cresce com Você acabou se instalando como um subsistema do sistema nacional de proteção social[84] voltado para a proteção integral à infância, e tem como missão acompanhar, proteger e amparar integralmente as crianças e seus familiares por meio de ações e serviços de caráter universal, bem como direcionando um apoio especial àqueles que apresentam maior vulnerabilidade. Está ancorado em três pilares: um componente de saúde, por meio do programa de apoio ao desenvolvimento biopsicossocial; uma denominada "rede social", com acesso preferencial a benefícios e programas sociais, incluindo o Subsídio Único Familiar; e outra sobre educação que se realiza através do acesso gratuito a creches e jardins da infância para crianças pertencentes às 60% de famílias mais pobres (acessando sobretudo os jardins da infância da Junji e os da Fundação Integra dependentes da Presidência) (Bedregal, Torres e Carvallo, 2014). Atualmente, a implantação do Chile Cresce com Você atinge crianças de até 9 anos e suas famílias.

84 Ministério do Desenvolvimento Social e Família. Disponível em: http://www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/. Acesso em: 2 fev. 2021.

Os serviços de educação pré-escolar "alternativos" ou "não convencionais"[85] destinam-se principalmente a crianças, desde o nascimento até os 4 anos de idade. A partir dessa idade, eles são enquadrados na educação formal.

Existem quatro departamentos oficiais que tratam dos serviços de educação infantil no Chile: i) a Subsecretaria de Educação Infantil, órgão dirigente e financiador do sistema; ii) a Superintendência de Educação, com funções de fiscalização; iii) a Agência de Qualidade da Educação, responsável pela avaliação da qualidade dos serviços, e; iv) o Conselho Nacional de Educação, que aprova os dispositivos e serviços em seu capítulo de creche. A prestação do serviço público de educação pré-escolar[86] está nas mãos de estabelecimentos públicos e privados sem fins lucrativos com financiamento estatal.[87] As instituições envolvidas na distribuição e execução de serviços são o Ministério da Educação, em uma grande porcentagem (62%), Junji e Junji Via Transferência de Fundos (27%)[88] e a Fundação Integra (11%).[89]

O sistema de educação infantil inicial,[90] que atinge uma cobertura de 816.801 crianças em 12.069 instituições,[91] está distribuído em uma complexa rede de instituições que oferecem seus serviços:

a) creches e jardins de infância exclusivos para educação pré-escolar administrados pela Junji;
b) escolas municipais, que são estabelecimentos de ensino fundamental e/ou médio geral que também oferecem educação infantil (administrados por municípios ou por empresas municipais

85 No Chile, os termos mais reconhecidos com os quais "não formal" pode ser identificado no sentido em que este estudo está sendo desenvolvido são "alternativo" ou "não convencional".
86 *Relatório sobre a caracterização da educação no jardim de infância* (2019) Descrição estatística do sistema educacional associado ao nível da educação infantil no Chile. Subsecretaria de Educação Infantil. Chile.
87 Estatísticas do sistema educacional associado ao nível da educação infantil no Chile. Subsecretaria de Educação Infantil. Chile (2019).
88 Disponível em: Acesso em: 2 fev. 2021.
89 Disponível em: https://www.integra.cl/. Acesso em: 2 fev. 2021.
90 Ministério da Educação, agosto de 2019
91 Disponível em: https://sdep.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b8f2bd2942fa4e-3fa0a547501d3b61f1. Acesso em: 2 fev. 2021.

de educação);[92]

c) berçários e jardins de infância via transferência de fundos municipais, estabelecimentos dedicados exclusivamente à educação pré-escolar (administrados pelos municípios por meio de convênio de transferência de fundos com a Junji);
d) escolas administradas pelos Serviços Locais de Educação Pública (SLEP), instituições que oferecem ensino geral fundamental e/ou médio, com oferta pré-escolar;
e) berçários e jardins de infância SLEP via transferência de fundos, estabelecimentos exclusivos de educação infantil (administrados por SLEPs, por meio de convênio de transferência de fundos com a Junji);
f) Jardins de infância da Fundação Integra, estabelecimentos de educação infantil (administrados pela fundação ou em convênio de administração delegada – CAD – com outras fundações ou municípios);
g) escolas privadas subsidiadas, estabelecimentos de ensino fundamental e/ou médio geral, onde são prestados serviços de educação pré-escolar (são geridos de forma privada e recebem financiamento do Estado através de subvenções);
h) jardins de infância privados via transferência de fundos, estabelecimentos de educação infantil (acordos de transferência de fundos com a Junji, administrados por fundações, universidades ou ONGs).[93] Os serviços privados são oferecidos por escolas privadas certificadas que oferecem o nível de educação pré-escolar, e berçários e jardins de infância, podem ou não ter certificação.

As instituições que oferecem serviços de educação "alternativos" são os 595 jardins da infância alternativos Junji (com uma população de quase 9 mil crianças) e os programas alternativos (onde 3.800 crianças participam de 286 instituições, administradas tanto pela Junji – 2.425

92 Nos últimos anos, tem-se promovido uma política que tem vindo a diminuir a execução dos serviços educativos pelos municípios, coincidindo com uma maior capacitação dos Serviços Locais Públicos de Educação.

93 Em 2012, existiam 4.089 estabelecimentos vinculados à Junji e à Fundação Integra e 6.092 reconhecidos pelo Ministério da Educação; 47,9% correspondiam a pessoas físicas subsidiadas, 44,1% a municípios e 8% a pessoas físicas remuneradas (Mineduc, 2012).

crianças em 189 instituições – quanto pela Fundação Integra – 1.298 e 97, respectivamente). As modalidades implementadas pela Junji são denominadas: Jardim Familiar, Jardim Laboral, Comunidades Indígenas, Programa de Melhoria da Infância (PMI) e Centros Educacionais Culturais Infantis (Ceci).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Família implementa uma série de programas "não formais" voltados para a primeira infância. Entre eles, destacam-se o Conheça Seu Filho (treinamento de mães, pais e/ou adultos responsáveis por crianças menores de 6 anos em áreas rurais), centros para filhos de trabalhadores temporários (apoio para famílias no cuidado de crianças na época da colheita), Programa de Melhoramento da Atenção à Infância, Ceci, jardim da infância sobre rodas.[94]

4. Conclusões e recomendações

A heterogeneidade de experiências "não formais" de cuidado e educação na primeira infância tem sido uma das contribuições mais importantes do campo para a educação inicial e a educação em geral. A diversidade mostra a existência de uma dinâmica que agencia as experiências sociais e as transforma em novos formatos e significados.

Em todos os países analisados, foi possível observar como, ao longo do tempo, se geraram o encontro e o entrelaçamento de experiências não formais com diversas políticas públicas estaduais. Novas leis foram promulgadas e direitos na área de educação inicial (formal e não formal) foram reconhecidos.

As políticas da primeira infância, inclusive as de educação inicial formal e não formal, estabeleceram vínculos com políticas públicas, como programas de transferência condicionada de renda, apoio à educação e combate à fome, entre outros. De forma direta ou indireta, as

94 Disponível em: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/programas-sociales/ninez. Acesso em: 2 fev. 2021.

novas normas e programas reconheciam a existência do "não formal", incluindo-o, cooperando com ele ou apontando para um papel particular na política pública de educação e assistência.

Essa descoberta foi mútua, uma vez que as organizações sociais e comunitárias que sustentavam serviços dirigidos à primeira infância por décadas com apoio internacional, as igrejas ou filantropia, precisavam apoiar suas práticas no órgão estatal para poderem se sustentar. Ao mesmo tempo, os Estados encontraram nessas experiências formatos de extensão territorial, reconhecimento por famílias e comunidades, e fortes raízes culturais.

Essa relação nem sempre foi igualmente recíproca e se canalizou em múltiplos formatos: uns mais democráticos, outros mais corporativos; houve alguns processos implícitos de privatização de espaços públicos, terceirização e até cartelização de serviços. Em outros casos, a criação de mecanismos de acesso a serviços de qualidade foi facilitada em geografias onde nenhuma intervenção na primeira infância havia chegado antes.

Na década de 1990, as práticas "não formais" foram integradas às estratégias de combate à pobreza que surgiram durante a onda neoliberal. Chile, Argentina, Colômbia, México e Brasil testemunharam esses formatos direcionados. Quando as políticas começaram a ser implementadas com maior proximidade ao paradigma dos direitos da criança, essas mesmas instituições foram fortalecidas e agregadas a programas integrais e abrangentes, como Chile Cresce com Você; De Zero a Sempre, na Colômbia; Bolsa Família, no Brasil; o Plano Nacional de Desenvolvimento Integral da Primeira Infância, no Paraguai; Crescendo Juntos, Primeiros Anos e o Plano Nacional da Primeira Infância, na Argentina. Em El Salvador, essas instituições foram atores envolvidos nas políticas de redução da violência. No México, o Conafe ampliou sua cobertura para milhares de populações rurais sem alternativas para os menores.

Para abordar as políticas públicas para a primeira infância, os Estados usam uma combinação de pelo menos quatro tecnologias básicas (D'Alessandre,

2018): i) atendimento institucionalizado, ii) visitas domiciliares, iii) entrega de bens e/ou transferência de recursos financeiros; e iv) regulamentação. Os dois primeiros estão diretamente relacionados aos formatos institucionais e programáticos da ECPI "não formal" e podem ser encontrados nos seis países comparados. É possível reconhecer que, onde prevalecem os sistemas de proteção social limitados e as lacunas de desigualdade mais graves, os programas baseados em visitas domiciliares são mais difundidos, coexistindo com instituições que prestam serviços em espaços físicos. Já nos países com sistemas de proteção mais integrados e lacunas modestas de desigualdade, predominam os serviços institucionalizados, em edifícios que atendem a determinados padrões de qualidade e segurança, distribuídos em territórios habitados pelos grupos mais negligenciados da sociedade.

Em todos os países estudados, são os Estados que assumem o papel central na regulamentação, implementação e financiamento da política de educação e cuidado da primeira infância. Embora o setor educação seja o responsável pela centralidade na política educacional do nível inicial, é a área de desenvolvimento ou promoção social que assume mais hierarquia na implementação de políticas públicas na ECPI "não formal". Há também um componente de participação não estatal, por meio de organizações comunitárias, ONGs, igrejas, fundações empresariais etc. Outros setores, como saúde, cultura, segurança, infraestrutura, ciência e tecnologia, universidades etc., assumem papéis secundários.

A fragmentação, embora seja uma característica que se reproduz na maioria dos setores em que se divide a gestão do Estado e na implementação de todas as políticas sociais, constitui um obstáculo significativo à ECPI. Seria extremamente importante gerar processos de coordenação, articulação e diálogo entre os diversos atores governamentais e não governamentais para garantir uma melhor organização dos serviços; maior coerência nas regras, regulação e controle; distribuição equitativa do orçamento; e implementação bem-sucedida de estratégias, planos, políticas e programas.

A infância é uma experiência, e essa experiência é percorrida em um contexto histórico, social, cultural, geográfico, político, econômico e institucional específico: o "contexto". Nas palavras de Bronfenbrenner (1979), esses são os "ambientes de aprendizagem infantil" onde crianças passam a infância. O local envolve aspectos econômicos e culturais (Arocena, 1995). O território é portador de identidades coletivas que se expressam em valores e normas internalizadas por seus membros. Em outras palavras, uma sociedade local é um sistema de ação em um território limitado, capaz de produzir valores comuns e bens administrados localmente. O trabalho com a população infantil com direitos violados (que vive em domicílios com menores percentis de renda familiar, que precisa migrar por motivos econômicos ou de violência, crianças com deficiência, sem cuidado dos pais, filhos de mães adolescentes, povos indígenas, populações rurais, entre outras) exige respostas inclusivas que garantam a equidade no acesso a bens e serviços de igual qualidade, que não aprofundem as desigualdades através de circuitos diferenciados e serviços de menor qualidade.

Se a linha que divide os serviços e programas formais dos "não formais" acaba sendo uma marca difusa, de proximidade e não de distância, é decisivo cercar a experiência infantil de continuidades e não de rupturas ou saltos programáticos e institucionais abruptos. Isso implica considerar e organizar programas e serviços de educação inicial universal, que dialoguem fortemente com as políticas de cuidado nos anos iniciais e com as classes de pré-escola obrigatórias, de acordo com as normas de cada país. A continuidade do acesso aos direitos não implica a escolarização das maternidades ou programas de assistência à família. Em um sistema universal, os recursos podem e devem ser alocados de acordo com as necessidades específicas (universalismo progressivo).

A possibilidade de criação de sistemas transversais de coordenação entre áreas e setores permite alcançar uma maior cobertura, melhorar a qualidade dos serviços, envolver vários atores numa prática comum e coletiva, preencher lacunas de conhecimento e sustentar de forma mais eficaz o financiamento de políticas públicas.

De uma perspectiva sistêmica, a experiência educacional é resultado de uma série de processos interdependentes. A confluência de um conjunto de componentes cruciais e inter-relacionados permitirá que a ECPI ofereça condições básicas que respeitem as características de crianças, famílias, contexto, história, idioma e cultura.

A questão dos recursos humanos que estão na vanguarda das experiências "não formais" é tema de amplo debate no mundo da educação infantil, onde convivem educadores sem ensino superior, professores qualificados, adultos de referência, cuidadores e profissionais de diferentes áreas, como saúde, serviço social etc. A coexistência desses múltiplos formatos costuma gerar polêmicas e tensões, embora seja também motivo de ricas trocas de conhecimentos e experiências.

Um dos obstáculos mais repetidos na implementação das políticas sociais em geral, que inclui a educação infantil, são os cortes e adiamentos que ocorrem quando uma gestão nacional ou local termina e é substituída por outra, às vezes de orientação política diferente ou com uma concepção diferente de política pública. Diante dessas situações, é muito importante desenvolver estratégias e marcos que permitam ir além dos ciclos eleitorais e das políticas de determinado governo. Para serem sustentáveis, as estruturas precisam ser fortes o suficiente para resistir às mudanças no governo e na administração.

O acesso a bens e serviços de educação e cuidado para todas as crianças reduz a desigualdade. Aceitar ou não o fazer se tornará uma marca de origem, será um facilitador ou um obstáculo nos próximos passos na trajetória de cada vida.

Como já foi dito, em parte do campo da educação inicial reconhece-se a tensão entre qualidade e inclusão, entre quantidade e qualidade, entre atendimento em massa e excelência, como se admitindo que a extensão do direito à educação fosse uma limitação à qualidade. Mesmo que se combine como se define a qualidade, o que se compõe e como se mede a qualidade, se ela não chegar transformada em direitos para todas as

crianças, não haverá saldo positivo. A expansão da cobertura sem qualidade se transforma na incorporação de mais crianças em sistemas desiguais, o que vai gerar mais fragmentação, estratificação e desigualdade social. A perspectiva dos direitos assume justificada centralidade nesse sentido, pois o direito à educação e o acesso a serviços de qualidade encontram uma relação de mútua determinação e recíproca necessidade.

Na medida em que o cuidado e a educação de qualidade sejam reconhecidos como um direito (os direitos são universais ou não são direitos), cresce a responsabilidade dos Estados e das instituições de garantir que essa oferta chegue a todas as crianças. Não há qualidade se não for para todos, e a abordagem de direitos não atinge a todos se não for da mais alta qualidade.

Uma análise do status quo revela que o acesso ao cuidado e à educação na primeira infância é atualmente desigual na maioria dos países e que as taxas de frequência das crianças no quintil mais rico são muito mais elevadas do que as dos quintis mais baixos. Em países de baixa renda, crianças das famílias mais ricas têm oito vezes mais probabilidade de participar de programas antes de entrar no primeiro nível da educação primária formal do que crianças do quintil mais pobre.[95]

Em países com baixos níveis de acesso, a diferença entre os mais ricos e os mais pobres tende a aumentar à medida que cresce o número de crianças matriculadas. Sem um esforço conjunto para chegar aos mais violados em seus direitos, limitando-se a ampliar o acesso sem garantir a equidade na qualidade e a democracia na distribuição do investimento, promove-se o crescimento da desigualdade.

Nessa relação complexa, o investimento desempenha um papel determinante, pois, se há qualidade com baixo financiamento, é porque os melhores serviços estão se concentrando em setores que podem pagá-

95 Cálculos do UNICEF baseados nos mais recentes conjuntos de dados do Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) (2010–2015) em 64 países para os quais existem dados disponíveis.

los. Também não haverá equilíbrio se houver financiamento para ampliar a cobertura, mas sem qualidade, aprofundando a desigualdade.

Pandemia e incerteza

Diante da desconhecida e surpreendente crise de saúde criada pelo covid-19, a primeira coisa que o mundo adulto fez foi proteger as crianças: sua circulação foi limitada e elas se distanciaram dos espaços onde poderiam se infectar ou infectar outras pessoas. Posteriormente, o resto foi ordenado, em cada país de forma diferente, com estratégias particulares. Todos os espaços educacionais, de cuidado e atenção, de todos os tipos, sofreram mutações em seu funcionamento e ocuparam um lugar diferente do cotidiano. Milhões de crianças, educadores, mães e pais começaram a se perguntar como essa nova forma de comunicação se concretizaria (o tempo e o espaço do lugar de brincar e aprender foram suspensos) e como funcionariam os programas de apoio às famílias quando circular passou a ser um risco de contágio e até de vida.

Os espaços e programas "não formais" foram reconhecidos pelos Estados como "lugares" e necessariamente incluídos nas políticas de prevenção, cuidado e contenção de crianças e famílias. Uma contingência extraordinária do contexto os colocava na mesma hierarquia que o resto das instituições educacionais.

Com o passar do tempo, começaram os debates sobre o lugar das crianças na emergência, sobre as formas de manter o vínculo com escolas, creches e centros infantis; sobre a carga de trabalho de cuidado que desequilibrou as mulheres, reproduzindo respostas típicas do patriarcado. Também foi aberta a discussão sobre os tempos e as condições para o retorno ao presencial. E todos eles se renderam às evidências que revelaram a crise sobre as marcas da desigualdade de origem, que não só permaneceu como se aprofundou fortemente.

Na região, o apoio assistencial tem se sustentado principalmente de duas formas: pelo apoio virtual e pela transferência de recursos monetários e apoio nutricional.

Os Estados-membros são fiadores do cumprimento dos direitos da criança e têm a responsabilidade de aplicar as políticas necessárias para proteger e apoiar crianças e suas famílias, em colaboração com as autoridades e organizações locais. A ECPI desempenha um papel fundamental nesse apoio.

Nesse sentido, o resgate da história dos espaços "não formais", sua emergência a partir da busca de respostas às diversas crises sociais, econômicas e humanitárias, sua presença nos territórios mais afetados pela desigualdade, sua demonstrada capacidade de produzir modelos de intervenção fortemente ligados à realidade social e ao contexto em que se inserem, devem ser considerados elementos essenciais enquanto durar a emergência sanitária e na organização do retorno à presença.

Nesse sentido, é fundamental incluir as perspectivas das crianças, suas famílias e comunidades. Suas ideias, emoções, interesses e necessidades devem ser levados em consideração no âmbito das políticas públicas e medidas desenvolvidas durante a pandemia e pós-pandemia, indo além das visões tradicionais centradas no adulto. É um excesso de arrogância centrada no adulto perder a oportunidade de ouvir as crianças nestes tempos de emergência, de compreender e aprender a sua visão de mundo, daquilo que são e estão vivendo.

As tarefas assistenciais, pedagógicas, de saúde, preventivas, de apoio aos agregados familiares, de acompanhamento às mulheres, de contribuição nutricional, de transferências monetárias de todo o tipo não devem continuar sendo pensadas a partir do sector e da fragmentação. Hoje, mais do que nunca, todos os atores vinculados à educação e o cuidado à infância devem promover mecanismos e estratégias de montagem e articulação. A fronteira, as fronteiras, os espaços do cotidiano foram literalmente atravessados por um vírus que colocou a sociedade em tensão e o futuro entre pontos de interrogação.

Essa novidade deve suscitar novas respostas: novos discursos, novas práticas e formatos devem ser identificados e colocados em movimento. Experiências comunitárias, organizações sociais, lares comunitários, refeitórios e centros de acolhimento, em conjunto com o resto da comunidade educacional, devidamente apoiadas pela intervenção estatal na sua expressão máxima e empenhada, devem responder não só às emergências do momento, mas também, sobretudo, aos desafios que se explicitarão nos tempos que virão.

5. Bibliografia

Accone, T. (2018). *Scaling innovation for every child. Strategies, models and critical success factors that emerged from 1,600+ days of scaling innovations for children across 90 countries*. Disponível em: Disponível em: https://www.unicef.org/innovation/media/4551/file. Acesso em: 3 fev. 2021.

Adlerstein, C., Manns, P., González, A. (2018). *Pedagogías para habitar el jardín infantil. Construcciones desde el Modelo del Ambiente Físico de Aprendizaje*. Proyecto Fondef Idea IT 14I10120 CONICYT. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago do Chile.

Agamben, G. (2014). *¿Qué es un dispositivo?* Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

Alarcón, C. (2016). Entrevista de campo de tese com a exoordenadora da Política Pública De Zero a Sempre e atual vice-ministra de Educação da Colômbia.

Araujo, M. C., López, F., Puyana, J. M. (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Disponível em: Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-sobre-los-servicios-de-desarrollo-infantil-temprano-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Bedregal, P., Torres, A. y Carvallo, C. (2014). *Memoria de gestión, Mdeplan 2010*.

Berlinski, S., Schady, N. (ed.) (2015). *Los primeros años*. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Brailovsky, D. (2019). *Pedagogía (entre paréntesis)*. Buenos Aires, Argentina: Noveduc.

Bronfenbrenner, U. (1979) *The Ecology of Human Development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Carli, S. (2011). *La memoria de la infancia*. Estudios sobre historia, cultura y sociedad. Buenos Aires: Paidós.

CASEN (2017). Encuesta del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Disponível em: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php. Acesso em: 3 fev. 2021.

Cázares, M. (2011). *Propuesta Curricular para la Educación Inicial en México*. México D. F., México: Secretaría de Educación Pública/Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil.

CEPAL, UNICEF (2018). *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/44271-america-latina-caribe-30-anos-la-aprobacion-la-convencion-derechos-nino#:~:text=El%2020%20de%20noviembre%20de,la%20infancia%20y%20la%20adolescencia. Acesso em: 3 fev. 2021.

CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina*. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019. Acesso em: 3 fev. 2021.

CERLAC, Snaider, C., Narodowski, M. (2018). *Educar antes de la escuela primaria en América Latina. Análisis de la Educación para la primera infancia en Colombia, Honduras, Paraguay y Uruguay*. Disponível em: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2018/09/Educar-antes-de-la-escuela-primaria-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf

Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. Opera, 18, pp. 11-33.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Cinde). Gobierno de Colombia (2017). *Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012–2017*. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Disponível em: http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/INFORME_DE_RENDICION_PUBLICA_DE_CUENTAS_EN_PRIMERA_INFANCIA_2012-2017.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Colom Cañellas, A. (2005). Continuidad y complementariedad entre la educación formal e informal. *Revista de Educación*, 338, pp. 9-22. Disponível em: http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:993fab6c-98a7-4ea7-ba9e-c203c07687e9/re33803-pdf.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Coombs, P. (1978). *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Península.

Dakberg, G., Moss, P., Pence, A. R. (1999). *Beyond quality in early childhood education and care: Postmodern perspectives*. Nova York, London: Routledge.

D'Alessandre, V. (2018). *Avances en la construcción de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en Iberoamérica*. Disponível em: https://oei.cl/uploads/files/contracting/Experts/OEI-LIC-1-18/anexo-estudio-1.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

De Grande, P., Remorini, C. (2019). ¡Es un bebé!, miradas de las ciencias sociales a los zprimeros años de vida. Revista Desidades, 25, pp. 10-26.

Delors, J. (1996). Los cuatro pilares de la educación. In COMPILADOR (Org.), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madri: Santillana/UNESCO. pp. 91-103. Disponível em: http://innovacioneducativa.uaem.mx:8080/innovacioneducativa/web/Documentos/educacion_tesoro.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Diker, G. (2002). Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: "Principales tendencias". Disponível em: https://www.oei.es/historico/observatorio2/tendencias.htm. Acesso em: 3 fev. 2021.

Faur, E. (2017) ¿Cuidar o educar? Hacia una pedagogía del cuidado. In P. Redondo e E. Antelo (Orgs.), *Encrucijadas entre cuidar y educar, debates y experiencias*. Rosario: Homo Sapiens. pp. 87-116.

Fernández Pais, M. (2018). *Historia y pedagogía de la educación inicial en la Argentina: desde el proyecto sarmientino hasta los inicios del siglo XXI*. Rosario: Homo Sapiens.

Fujimoto, G. (2000). La educación no formal: experiencias latinoamericanas de atención a la infancia. La no escolarización como alternativa. Disponível em: http://www.waece.org/web_nuevo_concepto/textos/d141.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Garcete, M. J. (2013). *Curso de introducción a las políticas públicas en primera infancia desde la perspectiva de derecho, modulo 6*. Historia y situación actual.

Gobierno de El Salvador, CONNA, Comité Técnico Nacional de Primera Infancia (2018). *Estrategia Nacional de Primera Infancia*. Disponível em: https://www.unicef.org/elsalvador/informes/estrategia-nacional-para-desarrollo-integral-de-primera-infancia. Acesso em: 3 fev. 2021.

Grieshaber, S., Cannella, G. (2005). *Las identidades en la educación temprana*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Guerrero Bernal, J. C. de L., Márquez Murrieta, A., Pereyra, S., Nardacchione, G. (Coords.) (2018). *Problemas públicos, controversias y aportes contemporáneos*. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Harris-Van Keuren, C., Rodríguez Gómez, D. (2012). *Pautas para el aprendizaje temprano en América Latina*. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/pautas-para-el-aprendizaje-temprano-en-america-latina-y-el-caribe. Acesso em: 3 fev. 2021.

INDEC (2015). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario*. Pueblos originarios: región Noroeste Argentino. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Instituto Nacional de Salud Pública (2012). *Evaluación de resultados intermedios del proyecto El Programa de Educación Inicial No-escolarizada de CONAFE (PEI-CONAFE) en Sinergia con Oportunidades en Salud y Practicas de Crianza*. México D. F.: INSP.

Jaramillo, R., Belío, M. (2002). *¿Qué es un Centro de Desarrollo Infantil?* México D.F.: SEP.

Junji, UNICEF, UNESCO (2010). Resultados de la Encuesta Nacional de la Primera Infancia, ENPI 2010. Disponível em: http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Informe-Final-Preliminar-Primera-ENCUESTA-NACIONAL-DE-PRIMERA-INFANCIA.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Junji (2017). *Nuevos ambientes de aprendizaje en educación parvularia de 0 a 3 años*. Santiago do Chile: Ediciones de la JUNJI.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Liddiard Cárdenas, S., Pérez Piñón, F. (jan.-jun. 2019). Historicidad de la educación inicial en México, un estudio documental. *Debates para la historia*, VII(1), pp. 35-66.

Llobet, V. (2012). Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia. *Frontera Norte*, 24(48), pp. 7-35.

López, N., D'Alessandre, V. (2015). *Políticas para la primera infancia en América Latina. Reflexiones a 25 años de la ratificación de la convención internacional sobre los derechos del niño*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE, OEI. UNICEF y Fundación Arcor.

Lustig, N. (2020). *Desafíos para el crecimiento y el desarrollo en América Latina*. Apresentação no Seminário CAF, Buenos Aires. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_QxiMrvvfiU&feature=youtu.be. Acesso em: 3 fev. 2021.

Marzonetto, G. (2019). *La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay* (2005-2015) (tese de doutorado). Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires.

Mattioli, M. (2019). *Los servicios de atención y educación de la Primera Infancia en América Latina*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.

Mayol Lasalle, M., Marzonetto, G., Quiroz, A. (2020). *La Educación Inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años*. Buenos aires: IIPE UNESCO. Disponível em: https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20PI%20-%20Mercedes%20Mayol.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Ministerio de Desarrollo Social (2017). Acta de Declaración. Aprobación del Plan Nacional de Acción para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/ARG/INT_CRC_ARL_ARG_30600_S.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación Parvularia, Gobierno de Chile (2018). Bases Curriculares Educación Parvularia. Disponível em: https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/Bases_Curriculares_Ed_Parvularia_2018.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) de Colombia.. Serie de orientaciones pedagógicas para la educación inicial en el marco de la atención integral. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/Referentes-Tecnicos/341880:ReferentesTecnicos. Acesso em: 3 fev. 2021.

Ministerio de Educación de El Salvador. Plan El Salvador Educado, Desafío 3. pp. 52-59). Disponível em: https://www.mined.gob.sv/jdownloads/Institucional/Plan_El_Salvador_Educado.compressed.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Myers, R. (2015). Desarrollo Infantil Temprano en México: Avances y Retos. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 2, pp. 359-361. Disponível em: https://www.elsevier.es/es-revista-boletin-medico-del-hospital-infantil-401-articulo-desarrollo-infantil-temprano-mexico-avances-S1665114615002142. Acesso em: 3 fev. 2021.

Myers, R. (1993). Los doce que sobreviven. *Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo*. Washington D. C.: UNICEF/OPS.

Myers, R. G. (2004). *In search of quality in programmes of early childhood care and education (ECCE)*. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146677e.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Narodowski, M., Snaider, C. (2017). ¿Bebés en las escuelas? Infancias hiperescolarizadas en una cultura pre figurativa. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 15(1), pp. 45-57.

Nun, J. (1989). *La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

Ocampo, J. A., Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 122, pp. 7-33.

Peralta, M.V.; (2019). Programas no formales en la educación parvularia. Aportes y proyecciones. Cuadernos de educación inicial Nº 9. JUNJI. Santiago de Chile.

PNUD, UNICEF, OIT, CIPPEC (2018). Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos. Disponível em: https://www.cippec.org/publicacion/las-politicas-de-cuidado-en-argentina-avances-y-desafios/. Acesso em: 3 fev. 2021.

Puiggrós, A. (2016). *La educación popular en América Latina: orígenes, polémicas y perspectivas*. Buenos Aires: Colihue.

Quéré, L. (1996). L'e espace public comme lieu de l'action collective. Maná. Revue de sociologie et d' anthropologie, 2, 235-265.

Redondo, P., Antelo, E. (Comps.) (2017). *Encrucijadas entre cuidar y educar. Debates y experiencias*. Rosario: Homo Sapiens.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achaval, O., Acuña, M. (2016). *El futuro es hoy. Primera infancia en la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, BIBLOS.

Reveco Vergara, O. (2009). Educación infantil: un sistema de calidad en paralelo; educación formal y no formal. In V. Peralta, L. Hernández (Coords.). *Antología de experiencias de la educación inicial iberoamericana*. Madri: OEI. Pp. 107-110.

Revilla Blanco, M. (maio-jun. 2010). América Latina y los movimientos sociales: el presente de la "rebelión del coro". *Revista Nueva Sociedad*, 227, pp. 51-67

Rico, M. N. (2014). El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad. Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado. In M. Hopenhayn, C. Maldonado Valera, R. Martínez, M. N. Rico, A. Sojo (Eds.) *Pactos sociales para una protección social más*

inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Serie Seminarios y Conferencias (76). Santiago, doChile: CEPAL.

Rozengardt, A. (2017). Desigualdad y experiencias no formales y comunitarias de cuidado y educación de la primera infancia en Argentina. Apuntes para el debate. CLACSO. *8° Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Las luchas por la Igualdad, la Justicia Social y la Democracia en un Mundo Turbulento*. Congreso realizado em Buenos Aires. Disponível em: http://www.clacso.org.ar/conferencia2018/presentacion_ponencia.php?ponencia=201841294036-3878-pi. Acesso em: 3 fev. 2021.

Rozengardt, A. (2014). *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social* (dissertação de mestrado). FLACSO, Argentina.

Rozengardt, A. (2017). Primera infancia y territorio, lo local, el cuidado y la educación. In S. Fajn (Org.) *Jugar en la primera infancia. Proyectos institucionales en contextos diversos*. Buenos Aires: Novedades Educativas. pp. 35-54.

Rozengardt, A., Caro Castro, V. (2016). *Las organizaciones de la sociedad civil iberoamericanas como dispositivos de innovación social*. Buenos Aires: La Liga Iberoamericana de organizaciones de la sociedad civil. SEGIB. Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur.

Rubio, M. (2017). *La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú. Oportunidades y retos*. Santiago do Chile: CEPAL/UNICEF

Santillán, L. (nov.-abr. 2019). Nuestro norte son los niños. Subjetividades políticas y colectivización del cuidado infantil en organizaciones sociales del Gran Buenos Aires. RUNA, 40.2, pp. 57-74

Steinberg, C., Giacometti, C. (2019). La oferta del nivel inicial en Argentina. In C. Steinberg, A. Cardini (dirs.) *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC. Disponível em: https://www.unicef.org/argentina/media/5636/file/La%20oferta%20del%20nivel%20inicial%20en%20Argentina.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Suárez, D., Hillbert, F., Rigal, L., Ouviña, H. (2015). *Pedagogías críticas en América latina. Experiencias alternativas de educación popular.* Buenos Aires: Novedu.

Subsecretaría de Educación Parvularia, Gobierno de Chile. (2019) *Informe de caracterización de la educación parvularia. Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile.* Disponível em: https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/estudio-editado.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Sottoli, Cine (2000). *Citado en Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes. Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA).* Assunção.

Svampa, M (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo.* Buenos Aires: Taurus.

Sverdlick, I. (2010). *Experiencias educativas que nos interpelan. El sentido del derecho a la educación, el formato escolar y las políticas públicas Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE).* Disponível em: http://www.rizoma-freireano.org/experiencias-educativas-que-nos-interpelan-el-sentido-del-derecho-a-la-educacion-el-formato-escolar-y-las-politicas-publicas. Acesso em: 3 fev. 2021.

Trilla, J. (1993). *La educación fuera de la escuela. Ámbitos no-formales y educación social.* Barcelona: Ariel.

UNESCO (2011). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación.* CINE 2011. Disponível em: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

_____ (2014). *Directrices para la inclusión: asegurar el acceso a la educación para todos. En Conceptualización de la educación inclusiva y su contextualización dentro de la misión de UNICEF.* Disponível em: https://www.unicef.org/lac/media/7381/file/1.%20Conceptualizaci%C3%B3n%20y%20contextualizaci%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20inclusiva.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

UNICEF (2018). *La primera infancia importa para cada niño*. Disponível em: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

_____ (2015). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*. Disponível em: https://www.unicef.org/mexico/spanish/SITAN-UNICEF2018.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

_____ (2019). *Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia. Documento informativo de promoción*. Nova York: UNICEF.

_____, Centro de Estudios de políticas comparadas de Educación (2017). *Por un Aumento del Acceso y la Equidad en la Educación Inicial: Una evaluación de resultados logrados en 5 Países de América Latina y el Caribe*. Informe final. Disponível em: https://www.unicef.org/evaldatabase/files/MCE-EducacionPrimeraInfancia-LACRO-vol1-InformeFinal.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

_____, LACRO (2017). *Identificar las desigualdades para actuar: Resultados y determinantes del Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*. Disponível em: https://www.unicef.org/lac/informes/identificar-las-desigualdades-para-actuar. Acesso em: 3 fev. 2021.

Urban, M. (2018). *Primera infancia en tiempos difíciles: la necesidad de sistemascompetentes y nuevas conversaciones globales*. Dublin: Dublin City University, Instituto de Investigações sobre Primera Infância.

Van Huizen, T., Plantenga, J. (2018). Do Children benefit from Universal Early Childhood Education and Care? *Revista Economics of Education Review*, 66, pp. 206-222.

Vargas-Barón, E., UNICEF, The RISE Institute (2009). *Implementación a Gran Escala: El Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina. Diseñando programas de desarrollo de la primera infancia exitosos y sostenibles con cobertura nacional*. Disponível em: https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Bibliografia/Attachments/45/46.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

Vegas, E., Santibáñez, L. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Mundial.

Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Instituto Internacional de Planejamento Educacional
IIPE UNESCO Buenos Aires
Escritório para a América Latina

Planejar **a educação,** construir o FUTURO

COM O APOIO DE

unicef

Fundación Arcor Argentina
Instituto Arcor Brasil
Fundación Arcor Chile