

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INFANCIA BRASILEÑA A FINES DEL SIGLO XX

### AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA BRASILEIRA NO FINAL DO SÉCULO XX

Adão Aparecido Molina (UEM)

Universidade Estadual de Maringá – UEM

[aamolina@ig.com.br](mailto:aamolina@ig.com.br)

Ângela Mara de Barros Lara (UEM)

Universidade Estadual de Maringá – UEM

[angelabarroslara@yahoo.com.br](mailto:angelabarroslara@yahoo.com.br)

**Resumen.** Este texto discute la infancia en el contexto de las políticas educacionales y las políticas neoliberales de la década del 1990, cuyo período representa el avance en la legislación en lo que se refiere a la protección y la garantía de derechos para la educación inicial brasileña. El objetivo es mostrar como las políticas neoliberales, a través de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), influenciaron a las políticas educacionales por medio de las propuestas de financiamiento y del modelo de educación inicial deseado para ese período. El estudio se realizó por medio de la *Constitución Federal de 1988* (BRASIL, 1988), *del Estatuto da criança e do Adolescente de 1990* (BRASIL, 1990), *de la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996a) y del *Referencial Curricular Nacional para la Educación Inicial* (BRASIL, 1998). Por intermedio de esos documentos, se puede obtener una visión clara de los derechos adquiridos por el niño, considerado ciudadano y sujeto de derechos, y de los caminos tomados por las políticas públicas destinadas a la infancia de nuestro país. La década del 1990 representa un marco, sobretudo en la legislación, al decretar leyes que agregaron la educación inicial al sistema nacional de educación, caracterizándola como primer nivel de la educación básica. No obstante, más allá de las reformas económicas ocurridas durante la década del 1990 y de las presiones de los Organismos Multilaterales, hubo una inversión y una preocupación mayor con la universalización de la Enseñanza Fundamental. La falta de comprensión y de definiciones en el área de la educación inicial, generó, también, una falta de articulación entre autoridades municipales y los diferentes segmentos de la sociedad, acarreando prejuicios a las políticas públicas para la infancia que, aún, presentan un índice de atención bastante deficitario en relación a la perspectiva del derecho de los niños de 0 a 6 años, garantizada en legislación, caracterizando, de esa forma, apenas la perspectiva de necesidades en consonancia con los organismos internacionales.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Políticas educacionales. Infancia. Educación inicial brasileña.

**Resumo.** Este texto discute a infância no contexto das políticas educacionais e das políticas neoliberais da década de 1990, cujo período representa um avanço na legislação no que se refere à proteção e à garantia de direitos para a educação infantil brasileira. O objetivo é mostrar como as políticas neoliberais, por intermédio dos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), influenciaram as políticas educacionais por meio das propostas de financiamento e do modelo de educação infantil desejado para esse período. O estudo foi realizado através de documentos como a *Constituição Federal de 1988* (BRASIL, 1988), o *Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990* (Brasil, 1990), a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Brasil, 1996a) e o *Referencial curricular Nacional para a Educação Infantil* (BRASIL, 1998). Por intermédio desses documentos, pode-se obter uma visão clara dos direitos adquiridos pela criança, considerada cidadã e sujeito de direitos, e dos caminhos tomados pelas políticas públicas destinadas à infância de nosso país. A década de 1990 representa um marco, sobretudo na legislação, ao decretar leis que agregaram a educação infantil ao sistema nacional de educação, caracterizando-a como primeira etapa da educação básica. Contudo, além das reformas econômicas ocorridas durante a década de 1990 e das pressões dos Organismos Multilaterais, houve um investimento e uma preocupação maior com a universalização do Ensino Fundamental. A falta de compreensão e de definições na área da educação infantil, gerou, também, uma falta de articulação entre autoridades municipais e os diferentes segmentos da sociedade, acarretando prejuízo às políticas públicas para a infância que, ainda, apresentam um índice de atendimento bastante deficitário em relação à perspectiva de direito das crianças de 0 a 6 anos, garantida na legislação, caracterizando, dessa forma, apenas a perspectiva de necessidades em consonância com os organismos internacionais.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas. Políticas educacionais. Infância. Educação infantil brasileira.

Del mismo modo que la educación, la infancia no puede ser comprendida fuera del contexto socioeconómico y político. Por eso, cuando se habla en infancia, no es posible referirse al niño en si sin considerarse el tiempo, el lugar y la estructura social en que él está inserido. Por tanto, este texto discute la infancia en el contexto de las políticas educacionales y las políticas neoliberales de la década de 1990, cuyo período representa el avance en la legislación en lo que se refiere a la protección y la garantía de derechos para la educación inicial brasileña.

El objetivo es mostrar como las políticas neoliberales, a través de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), influenciaron las políticas educacionales por medio de las propuestas de financiamiento y del modelo de educación inicial deseado para ese período. De esa forma, se evidencian las contradicciones de esas políticas de atención que

transforman las perspectivas de los derechos de los niños, garantizados por la legislación en perspectivas de necesidades.

Kramer (1996, p. 17) afirma que a fines de los años 70, los entonces llamados países de Tercer Mundo, entre ellos el Brasil, los niños pobres representaban el fracaso en la escuela, escuela esa que seguía modelos educativos ya ultrapasados. Surgieron, así, nuevas preocupaciones con las teorías educacionales y con la pedagogía. “El intenso debate político-educacional que se desencadenó a partir de allí fue fundamental en la consolidación de un firme marco teórico y de clara visión política en defensa de una infancia considerada en su dimensión de ciudadana de derechos”.

Hoy, hablar en educación inicial en el Brasil significa, necesariamente, retomar la *Constitución Federal de 1988* (BRASIL, 1988), o *Estatuto da criança e do Adolescente de 1990* (BRASIL, 1990) y a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996a). Por intermedio de esos documentos, se puede obtener una visión clara de los derechos adquiridos por el niño, considerado ciudadano y sujeto de derechos, y de los caminos tomados por las políticas públicas destinadas a la infancia de nuestro país. A *Constitución Brasileña de 1988*, en el capítulo III – Sección I – De la Educación, establece:

*Art. 205.* La educación derechos de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida y incentivada con la colaboración de la sociedad visando el pleno desenvolvimiento de la persona, su preparo para el ejercicio de la ciudadanía e su calificación para el trabajo.

*Art. 208.* Item IV. La atención en guardería y jardín de infancia a los niños de cero a 6 años de edad (BRASIL, 1998).

Nascimento (2003) estudia la sociología de la infancia en la década del 90 y considera que ese período representa un gran avance en la historia, en la legislación, en las investigaciones y en las discusiones generales sobre la infancia. Según la investigadora, la década del 90 representa un marco, sobretudo en la legislación, al decretar leyes que agregaron la educación inicial al sistema nacional de educación, caracterizándola como primer nivel de la educación básica.

A partir de los principios contenidos sobre los derechos sociales, en la *Constitución Federal de 1988*, se cría la *Ley nº. 8.069/1990 – Estatuto da Criança e*

*do adolescente* (Brasil, 1990), que define las responsabilidades de los adultos en relación a los individuos en desenvolvimiento en todos los sectores de la sociedad adonde quiere que se encuentren esos individuos. De esa forma, el poder público pasó a tener responsabilidad en relación a los niños y a los jóvenes, especialmente en la oferta de educación para que se pueda desarrollar la formación de la ciudadanía en esos individuos.

Las garantías exhibidas por la *Constitución Federal de 1988*, en consonancia con un movimiento internacional que reconoció los derechos de la infancia, aprobados en la *Convencão sobre os Direitos da criança* (CONVENÇÃO, 1989), aseguraron en el Brasil, a través de la Ley Federal 8069, "*Estatuto da criança e do Adolescente – ECA*", "[...] los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria", mas allá de colocarlas a salvo de toda forma de negligencia, discriminación, exploración, violencia, crueldad y opresión (NASCIMENTO, 2003).

Nascimento afirma que los avances en la legislación son incontestables, considerando al niño como actor social, alguien que es, en el presente, y, por tanto, como ciudadano de derechos. En esa perspectiva, según la autora, muchas investigaciones son desencadenadas en el sentido de establecerse un nuevo paradigma en las concepciones de infancia y educación.

Por consiguiente, la escuela tiene que hacer valer, a través de sus principios y fundamentos pedagógicos, los derechos de la infancia y de la juventud. Esos derechos sociales, entre ellos la educación, encuentran respaldo legal en la *Constitución Federal de 1988*, Art. 6º: "Son derechos sociales: la educación, la salud, el trabajo, la habitación al ocio, a la seguridad, a la asistencia social, a la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en forma de la Constitución" (BRASIL, 1988).

De la misma manera, *la LDB 9.394/96*, retomando los derechos garantizados pela Constitución en el Título III – del derecho a la educación y del deber de educar – Art. 4º ítem IV – determina: "Atención gratuita en guarderías y jardín de infancia a los niños de cero a seis años de edad". Sobre la afirmación y la garantía de esos derechos apuntados por la LDB a los niños, Cerisara (2002, p. 331) comenta:

Vale destacar que la LDB fue construida teniendo por base la Constitución de 1988 que reconoció como derechos del infante el acceso a la educación inicial – en guarderías y jardín de infancia. Esa ley colocó al niño en el lugar de sujeto de derechos en vez de tratarlo, como ocurría en las leyes anteriores a esta, como objeto de tutela. En esta misma dirección, la LDB también, por la primera vez en la historia de las legislaciones brasileñas, proclamó la educación inicial como derecho de los niños de 0 a 6 años y deber del Estado. O sea, todas las familias que optaren por participar con el Estado la educación y el cuidado de sus hijos deberán ser contempladas con vacantes en guarderías y jardines infantiles públicos.

La sección II de la ley trata específicamente de la Educación Inicial en los artículos 29, 30 y 31, en los cuales esa educación es considerada como primer nivel de la educación básica y tiene por finalidad el “[...] desarrollo integral del niño hasta seis años de edad, en sus aspectos físico, psicológico, intelectual y social, complementando la acción de la familia y de la comunidad” (Art. 29). En el Art. 30 queda establecido que esa educación será ofrecida en “[...] guarderías, o entidades equivalentes, para niños de hasta tres años de edad y [...] jardín de infancia, para niños de cuatro a seis años de edad”. el Art. 31 determina que la evaluación en la educación inicial sea hecha “mediante acompañamiento y registro de su desarrollo, sin el objetivo de promoción, mismo para el acceso a la enseñanza fundamental”. Ese artículo manifiesta una concepción correcta de evaluación cuando la desvincula de la promoción a la enseñanza fundamental, encaminándola para el acompañamiento del desenvolvimiento infantil.

Cerisara (2002), al discutir la educación inicial en las reformas educacionales, recuerda que el texto final de la LDB evidencia una cierta concordancia con los principios neoliberales presentados por el gobierno y por el Poder Público en el período. Otro aspecto importante que debe ser recordado, según la autora, dice con respecto al derecho de todos los niños a la educación inicial. Aún, ella apunta para el hecho de que las vacantes en las guarderías públicas dan preferencia a los niños de madres trabajadoras que ganan bajos salarios. Prueba de eso es que 90% de los niños de todo el Brasil continúan fuera de las guarderías, sin tener acceso a una institución de educación inicial<sup>1</sup>. En ese contexto, queda evidente, a través de la

---

<sup>1</sup> Véase: BRASIL. Ministério da educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Números da Educação no Brasil 2001**. MEC/INEP, 2001a.

desobligación del Estado con la Educación Inicial, una estrategia típica de las políticas neoliberales en no proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de acuerdos, transformando, así, la perspectiva de derechos de la legislación en perspectiva de necesidades.

Otra cuestión polémica, señalada por la autora, se refiere a la formación de los profesionales de educación inicial y de las series iniciales de la enseñanza fundamental, que pasa a ser ofrecida en institutos superiores de educación a través del curso normal superior. Ese proyecto es defendido pelo Consejo Nacional de Educación y está sometido a las políticas de los organismos internacionales. Según la autora, esa formación ha sido históricamente realizada por los cursos de pedagogía en las universidades y su oferta en otras instituciones o cursos que promuevan el aligeramiento en la formación profesional causaría una gran pérdida, tanto para los profesionales cuanto para los alumnos de esa modalidad de enseñanza. En las universidades, el curso dispone de una sólida formación teórica; cuenta con la investigación como importante instrumento en la articulación del saber y considera el pedagogo un intelectual. Luego, se percibe, en esos argumentos, que cualquier formación fuera de los parámetros universitarios acarrearía una creciente descalificación o pérdida de identidad por parte de los profesionales de las series iniciales de la educación básica.

Con los cambios introducidos en la legislación a partir de la *Constitución de 1988* (BRASIL, 1988) y con la creación del *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA* (BRASIL, 1990) y de la *Ley de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de diciembre de 1996 - LDB 9394/96* (BRASIL, 1996a), Después de una larga lucha por la recalificación de las guarderías y jardines de infancia, el Ministerio de la Educación lanzó el Referencial Curricular Nacional para la Educación Inicial. Ese documento aparece en el contexto de las reformas educacionales en andamiento en la segunda mitad de la década del 90 del siglo XX como más una acción del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso.

En las palabras de Cerisara (2002, p. 338),

[...] el RCNEI es un documento producido por el MEC que integra la serie de documentos Parámetros Curriculares Nacionales. Si es posible considerar un posible avance para el área la existencia de un documento que se dice aprensivo

específicamente para la educación inicial, es preciso verificar hasta que punto él efectivamente garante la especificidad defendida por los educadores del área para el trabajo a ser realizado con niños y niñas de 0 a 6 años en instituciones educativas como guarderías y jardines infantiles. Sin embargo, es preciso verificar hasta que punto él contempla lo que anuncia.

El Referencial Curricular es compuesto por tres volúmenes, siendo que el primero es un documento introductorio que presenta una reflexión sobre guarderías y jardines de infancia. El segundo volumen trata de la formación personal y social del niño y el tercer volumen del conocimiento de mundo. Ese volumen contiene:

[...] seis documentos referentes a los ejes de trabajos orientados para la construcción de los diferentes lenguajes para los niños y para las relaciones que establecen con los objetos de conocimiento: Movimiento, Música, Artes Visuales, Lenguaje Oral y Escrito, Naturaleza y sociedad y Matemática<sup>2</sup> (BRASIL, [19--], v. 1).

Sobre el Referencial, Kuhlmann Júnior (1999, p. 52) señala:

Se sabe que, ahora, el documento estará denominado en singular – referencial – presentándose como una de las perspectivas posibles de pensarse la Educación Inicial. Sin embargo el Referencial Curricular Nacional tendrá un gran impacto. La amplia distribución de centenas de millares de ejemplares a las personas que trabajan con ese nivel educacional muestra el poder económico del Ministerio de la Educación y sus intereses políticos, mucho más preocupado para futuros resultados electorales de que aprensivos con la triste realidad de nuestros niños y instituciones. Con eso, la expresión en lo singular – referencial – significa, de hecho, la concretización de una propuesta que se vuelve hegemónica, como si fuese única.

Cerisara (2002, p. 338) alega que “en febrero de 1998 la versión preliminar del documento fue encaminada a 700 profesionales vinculados al área de la educación inicial para que en un mes fuese devuelto al MEC un parecer sobre esa versión”. Según la autora, en octubre de 1998 la versión final del RCNEI fue divulgada sin atender a las solicitudes de los pareceristas para que las

---

<sup>2</sup> Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI, v. 1, Introdução.

discusiones sobre el documento fuesen extendidas por más tiempo. El MEC, no atendiendo para esas solicitudes, porque tenía gran interés en divulgar ese documento, acabo lanzando el Referencial, antes mismo que las Diretrizes Curriculares Nacionais fuesen aprobadas por el Consejo Nacional de Educación.

El parecer de la ANPEd<sup>3</sup> (ASSOCIAÇÃO, 1998) sobre el Referencial sugiere, entre otras modificaciones, una revisión en el lenguaje, utilizado en el documento, en el sentido de que hubiese mejor claridad en los encaminamientos dados a los contenidos, en el presentados, para que los profesionales del área puedan tener acceso a esas informaciones de una manera más adecuada y coherente con su nivel de comprensión y conocimiento.

Entre otras fallas presentadas en el documento, apuntadas por los pareceristas de la ANPEd, están las fuentes bibliográficas utilizadas en la elaboración del Referencial y colocadas juntas en las referencias, como se hace en los trabajos académicos. Según ellos, las obras y los materiales utilizados deberían estar separados por temas, lo que sería conveniente para un documento de carácter pedagógico, pues facilitaría la comprensión en el momento de su utilización.

En la visión ANPEd (ASSOCIAÇÃO, 1998, p. 92),

un documento orientador, lo cual será utilizado por equipos de todo el país, debería contener indicaciones de lecturas organizadas por temas, con informaciones más claras sobre como tener acceso a los textos sugeridos y lo que puede ser encontrado en cada obra, de forma a favorecer la educación continuada y la autonomía intelectual de profesores y equipos técnicos.

El parecer señala, todavía, otras irregularidades, contenidas en el documento, en las definiciones y conceptos y en forma de organizar las áreas de conocimiento de manera uniforme para las edades 0 a 3 años y de 4 a 6 años de edad. Muchas de las propuestas presentadas en el documento no estarían adecuadas para los niños menores de 2 años.

---

<sup>3</sup> El parecer de la ANPEd sobre el Referencial Curricular Nacional para la Educación Inicial es un documento elaborado a partir de 230 pareceres emitidos por diversos investigadores del área de Educación Inicial, entre los 700 profesionales y investigadores que fueron invitados por el Ministerio de la Educación (MEC) para analizar la versión preliminar del Referencial. Véase: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – ANPEd (1998).



Más allá de los aspectos abordados arriba, considerados irrelevantes por el parecer de la ANPEd, existen, aún, otros problemas en el Referencial, que son discutidos por los pareceristas. Sobre la concepción del desarrollo infantil, el parecer añade que el Referencial, allá de no presentar, en algunos momentos del texto, lenguaje claro y objetivo, contempla una abordaje psicológica y cognoscitivista en su contenido, sin, con todo, considerar otras situaciones importantes en la realidad del niño como, por ejemplo, los aspectos naturales, culturales, sociales, históricos y políticos.

Sobre la concepción del currículo adoptada en el Referencial, existen discrepancias, en la opinión de los comentaristas, que identificaron una proximidad con la propuesta del sistema educacional español<sup>4</sup> y, en algunos momentos, características de una visión tradicional de enseñanza. Ambas oscilan en el documento. La propia concepción de evaluación, según el parecer, estaría calcada en el modelo tradicional de escuela. Eso estaría en desacuerdo con lo propuesto en la LDB 9.394/96, en el cual la evaluación propone el “[...] acompañamiento y registro del desenvolvimiento infantil, sin el objetivo de promoción para la enseñanza fundamental” (Art. 31) (BRASIL, 1996a).

En lo que se refiere al contenido de los volúmenes II y III de la versión preliminar del Referencial, el parecer hace mención a la propuesta de trabajo con el lenguaje y apunta fallas en lo sentido de que la “lengua escrita” viene antes de la “lengua oral”, en un período en que el niño está aprendiéndose a comunicar a través del lenguaje hablado.

Cerisara (2002) considera que el primer volumen del Referencial, denominado “Introducción”, presenta un texto bien elaborado e ilustrado con bonitas fotografías, revelando la diversidad cultural de la infancia brasileña, sin embargo, esa diversidad ni siempre es considerada en los contenidos propuestos por el Referencial. Conforme la autora, el volumen I del documento procuró contemplar las indicaciones hechas por el parecer de la ANPEd, dando más énfasis al niño en la educación inicial y no a las concepciones de educación que aproximan la guardería y el jardín de infancia a la enseñanza fundamental. Eso demuestra un punto positivo del equipo

---

<sup>4</sup> Aparecem referenciadas nas Propostas curriculares internacionais (RCNEI, v. 3. Bibliografia, p. 246) as obras: ESPANHA. *Currículo oficial*. Orientaciones didácticas. Ministério de Educação y Ciencia. Espanha, 1992.

\_\_\_\_\_. *Currículo de la etapa*. Educación Infantil. Ministério de Educação y Ciencia. Espanha, 1992.

del MEC al acatar las indicaciones hechas por el parecer en el sentido de mejorar ese volumen del documento.

No obstante, acerca de los volúmenes II y III, la autora argumenta que están organizados en una estructura común, cuyos contenidos y orientaciones didácticas caracterizan una aproximación con lo que es trabajado en la enseñanza fundamental. De esa forma, las especificidades de los niños pequeños acaban perdiéndose y la educación inicial queda sometida a la versión de escuela de enseño fundamental, aprisionando el desarrollo natural de los niños. Así, la concepción de educación inicial presentada en el Referencial queda distante de aquellas constantes en los documentos de la COEDI<sup>5</sup> de 1994 a 1998, consideradas un avance en las Políticas Nacionales de Educación Inicial. En ese contexto, el Referencial puede ser visto apenas como un material de apoyo para los profesionales que deben reflexionar sobre el trabajo a ser desenvuelto en las instituciones de educación inicial.

Nascimento (2003) expone que, a fines de 1998, el Consejo Nacional de Educación (CNE) estableció las “Diretrizes Curriculares Nacionais para la Educación Inicial”, deshaciendo, inclusive, la dicotomía entre el cuidar y el educar, tan presente en las discusiones sobre el papel de la educación inicial en el desenvolvimiento del niño, criando un novo paradigma en la concepción de educación e infancia.

El Referencial Curricular no posee carácter obligatorio o mandato. Por eso no debe ser considerado como recurso único a ser utilizado en las instituciones de educación inicial. Como orientación nacional para ese nivel de formación existen las “Diretrizes Curriculares Nacionais”<sup>6</sup>, que presentan las *diretrizes obrigatorias*<sup>7</sup> que serán seguidas en la educación inicial:

- 1 – Educar y cuidar de niños de 0 a 6 años supone definir previamente para que sociedad esto será realizado, y como se desarrollaran las prácticas pedagógicas, para que los niños y sus familias sean incluidas en una vida de ciudadanía plena. Para que esto acontezca, es importante que las Propuestas Pedagógicas de Educación Inicial tengan calidad y defínanse al respecto de los siguientes fundamentos nortadores:
  - a - Principios Éticos de la Autonomía, de la Responsabilidad,

<sup>5</sup> Coordenação Geral de Educação Infantil.

<sup>6</sup> Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. MEC/CNE, 1998.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 10.

de la Solidariedad y del Respeto al Bien Común;  
**b** - Principios Políticos de los Derechos y Deberes de Ciudadanía, del Ejercicio de la Criticidad y del Respeto a la Orden Democrática;  
**c** - Principios Estéticos de la Sensibilidad, de la Creatividad, del entretenimiento, de la Calidad y de la Diversidad de manifestaciones Artísticas y Culturales.

Cerisara (2002) pondera que las *Diretrizes Curriculares Nacionais para la Educación Inicial* incentivan y orientan proyectos pedagógicos, buscando objetivos relacionados al desenvolvimiento integral del niño, a través de la participación de las familias, profesores niños, permitiendo que los mismos asuman la autoría de los proyectos. De esa forma, lo que se busca, a través de esa integración, es un espacio donde los niños puedan, conjuntamente con los adultos, conquistar el derecho de vivir de forma digna y placentera. Para eso son necesarias políticas públicas que consideren la diversidad de la infancia brasileña y contemplen la formación del ciudadano.

Rosemberg (2002, p. 27-28) postula que “las políticas de educación inicial contemporáneas en los países subdesarrollados han sido fuertemente influenciados por modelos dichos ‘no formales’ de bajo financiamiento público, propugnados por organismos multilaterales”. En la concepción de esa autora, las influencias sobre los proyectos de la educación inicial brasileña, en la actualidad, proveen del Banco Mundial.

La autora considera que la educación inicial es integrada a las políticas sociales y es un subsector de las políticas educacionales y de asistencia a los trabajadores. Para ella, las políticas sociales son una intervención del poder público con el objetivo de ordenar la sociedad entre las necesidades y los intereses que surgen en sus diferentes segmentos. En ese contexto de ámbito nacional participan, también, conjuntamente con el gobierno, los organismos multilaterales.

La autora explica que en la administración federal del gobierno Fernando Henrique Cardoso (a partir de 1995) fueron incorporadas, en las políticas económicas, reglas del FMI y en las políticas educacionales reglas do Banco Mundial. En las políticas educacionales, según ella, hubo una priorización de financiamiento públicos para el enseño fundamental, en cuanto que en la educación

inicial hubo la implementación de programas de bajos financiamientos para los niños pequeños pobres.

Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva (2002, p. 90) resaltan que los programas desarrollados para las políticas públicas para la infancia “buscan situarse en una perspectiva de derechos en cuanto el discurso y los documentos del Banco Mundial, en regla, los arrastran más a una perspectiva de necesidades”. En la visión de esas autoras, las políticas son justificadas como auxilio para los necesitados con el objetivo de evitar consecuencias antisociales. Así, esos programas de intervención social guardan el concepto, históricamente construido, de la necesidad de librar a sociedad de los efectos causados por la pobreza y de evitar la marginalización.

El 16 de febrero de 2000, el Ministerio de Educación, a través del Consejo Nacional de Educación, estableció las *Diretrizes operacionais para a educação Infantil* (BRASIL, 2000, p.1-2) con el intuito de sanar gran cantidad de dudas, generadas por los artículos de la LDB/96, relacionadas a la educación inicial, y su especificidad, que determinan los siguientes aspectos normativos:

- 1) Vinculación de las Instituciones de Educación Inicial al Sistema de educativo;
- 2) Propuesta Pedagógica y Regimiento Escolar;
- 3) Formación de Profesores y otros profesionales para el trabajo en las Instituciones de Educación Inicial;
- 4) Espacio Físico y Recursos Materiales para la Educación Inicial.

Las *Diretrizes Operacionais* (BRASIL, 2000, p. 1-2) apuntan que a política nacional para los niños de 0 a 6 años y sus familias deberá ser desarrollada con la participación y el apoyo de todos los segmentos de la sociedad, con los Ministerios de Educación, de la Salud, de la Asistencia Social, de la Justicia y del Trabajo y, aún, con las Secretarías, con los Consejos Estaduales y Municipales, los Consejos tutelares, los Juzgados de las Varas de la Infancia, las Asociaciones y Organizaciones de la sociedad civil, junto con los profesionales de la comunicación y de la información.

En esa perspectiva, las políticas públicas para la infancia no pueden ser ofrecidas en forma de auxilio a los necesitados, transformándose en educación tutelada, asistencial o de exclusión. Las políticas deben considerar los niños como

sujetos de derechos, ciudadanos en desenvolvimiento, promoviendo la inclusión social y la autonomía de esos niños, para que ellos puedan efectuar el ejercicio pleno de la ciudadanía<sup>8</sup>. Para que eso ocurra, es necesario que haya una inversión capaz de promover una atención de calidad en las instituciones de educación inicial. El Diputado Federal Ivan Valente<sup>9</sup>, en la presentación del Plano Nacional de Educación – PNE (VALENTE, 2001), asevera que la victoria por la creación de un Plano Nacional de Educación es resultado de una lucha históricamente organizada en defensa de una educación pública de calidad que contemple a todos los brasileños. Según el Diputado, las reivindicaciones de aquellos que trabajan y acreditan en la educación brasileña revelan el compromiso de luchar por la educación como derecho del pueblo y deber del Estado.

A pesar de las luchas de los profesores, investigadores en educación y demás segmentos de la sociedad, el Diputado Ivan Valente destaca que las políticas educacionales brasileñas, en la actualidad, son globalmente impuestas por organismos internacionales, como el Banco Mundial. No obstante, el PNE (VALENTE, 2001, p. 10, Introducción), por medio del involucramiento de diferentes segmentos de la sociedad y de la educación brasileña “rescata a política como actividad propia de la sociedad nacional”.

La creación del PNE (VALENTE, 2001), vinculado a una política gubernamental en pró de la educación brasileña, aumenta la resistencia democrática al neoliberalismo que tira de los pueblos el derecho de planear y decidir sus propios destinos. Organizaciones como OMC<sup>10</sup>, FMI<sup>11</sup> y Banco Mundial – organismos de políticas neoliberales – trabajan por los intereses del capital internacional e de las grandes corporaciones de los países desarrollados.

El PNE es resultado de una lucha organizada por diferentes segmentos de la sociedad brasileña, principalmente por los profesionales de la educación, que a través del Forum Nacional en defensa de la Escuela Pública, lucharan desde el

---

<sup>8</sup> “Los mejores resultados de una política eficiente contra la pobreza son obtenidos, justamente, cuando los asistidos alcanzan un estado en el cual son emancipados de ayuda y, para tanto, el individuo debe tener derecho a la educación y al aprendizaje continuo. (DEMO, 2000\* apud ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p. 90). \*DEMO, P. **Educação pelo avesso**: assistência como direito e como problema. São Paulo: Cortez, 2000.

<sup>9</sup> Profesor, diputado federal (PT/SP) que encabezó la presentación del Proyecto de Ley 4.155/98 – PNE de la sociedad Brasileña - a la Cámara de los diputados.

<sup>10</sup> Organização Mundial do Comércio.

<sup>11</sup> Fundo Monetário Internacional.

proceso constituyente por un proyecto educacional “[...] preocupado con asegurar al pueblo brasileño una educación constructora de ciudadanía, como derecho de todos” (VALENTE, 2001, p. 11, Introducción).

Todavía, de acuerdo con Ivan Valente, al ser presentado a la Cámara de los Diputados, en el día 10 de febrero de 1998, el PNE – Sociedad Civil<sup>12</sup> obligó al gobierno FHC al presentar al Parlamento su proyecto (Proyecto de Ley 4.173/98) en el día siguiente y ambos tramitaron en el Congreso. La propuesta del gobierno, según el Diputado, fue elaborada con el intuito de garantizar las políticas neoliberales del Banco Mundial que determinan bajas inversiones para el sector de la educación.

A presentación de dos proyectos para la educación brasileña, un de la sociedad civil, democrático y popular y un del gobierno, neoliberal, materializaron dos concepciones diferentes de escuela y de política educacional. En fin, después de mucha presión da la sociedad, la Ley 10.172, de 09 de Enero de 2001, sancionó el PNE con algunas diferencias de lo propuesto en el PNE – Sociedad Civil, contemplando, apenas, algunas medidas en el contenidas.

El Plano Nacional de Educación – PNE (VALENTE, 2001, p. 52), en la sección de Educación Inicial, retomando los derechos garantizados a la infancia en la Constitución Federal de 1998 y en la LDB 9.394/96, considera que la educación “debe estar presente desde el momento en que el niño nace como medio y condición de formación, desarrollo, integración social y realización personal”.

En el PNE, la educación inicial también es considerada como primera etapa de la educación básica, estableciendo las bases de formación del desarrollo personal y de la socialización de los niños. En esa perspectiva, la educación inicial inicia la educación de la persona y sus directrices consideran que las primeras experiencias vividas en la infancia marcan profundamente al individuo.

Las ciencias que estudian la infancia enfatizan que, de esas experiencias vividas en los primeros años de vida, puede depender el suceso posterior de los niños. Por eso investigaciones en el área de la Psicología, de la Pedagogía y de la Sociología ven desarrollando muchas reflexiones acerca de las prácticas educativas y de los cuidados con los niños, en las instituciones de educación inicial,

---

<sup>12</sup> “O PNE – Sociedad Civil, como quedó conocido, es una de las más importantes producciones político-educacionales de nuestra historia” (Ivan Valente PNE, 2001, p. 11 – Introducción).

en el sentido de ofrecerles mayores oportunidades para el desenvolvimiento y el aprendizaje.

El PNE refuerza, también, que la educación inicial no es obligatoria, pero que es un derecho del niño. En ese sentido, la posibilidad de los niños frecuentaren un centro de educación infantil de calidad lleva un número creciente de familias a buscaren vacantes para sus hijos en esas instituciones. De allí la responsabilidad en ofrecer una educación de calidad que justifique esa búsqueda, pues la calidad en la educación inicial es factor fundamental para el desenvolvimiento de los niños. Por eso los profesionales, para trabajaren en esa educación, deben poseer una formación académica de calificación específica en cursos superiores y, al actuaren con los niños, deben estar en constante armonía con el trabajo pedagógico, el desenvolvimiento y el aprendizaje de ellos.

El PNE presenta, todavía, otras considerações importantes acerca de las prácticas pedagógicas en el proceso unitario de desenvolvimiento del niño, afirmando que

constituye directriz importante la superación de las dicotomías guardería/preescuela, asistencia o amparo/educación, atención al desvalido/educación para clase media y otras, que orientaciones políticas y prácticas sociales equivocadas fueron produciendo a lo largo de la historia. Educación y cuidados constituyen un todo indivisible para niños indivisibles en un proceso de desenvolvimiento marcado por etapas o estado en que las rupturas son bases y posibilidad para la secuencia (VALENTE, 2001, p. 59).

Las medidas propuestas por el PNE implementan las directrices y los referenciales curriculares nacionales para la educación inicial, buscando mejoría en la calidad de la atención. Esas medidas refuerzan que las diversidades regionales y las expresiones culturales de cada región deben ser consideradas porque forman la “base socio-histórica sobre la cual los niños inician la construcción de sus personalidades” (VALENTE, 2001, p. 60).

Debido al hecho ya constatado en muchas investigaciones de que la educación inicial causa efectos positivos en el desenvolvimiento y en el aprendizaje de los niños, esa educación viene creciendo y viene siendo recomendada por

organismos y conferencias internacionales. Sobre esa discusión, Araújo (2002, p. 59-60) argumenta:

La declaração de Nova Delhi sobre “Educação para todos”, aprobada em 16 de diciembre de 1993 por los nueve países en desenvolvimiento y de mayor población del mundo, del cual el Brasil forma parte, reafirmó el compromiso con el niño de 0 a 6 años. Posteriormente, el “Marco de Acción de Dakar”, realizado en abril de 2000, confirmó el compromiso colectivo para la acción e hizo un balance del desafío de la “Educación para Todos”, constatando que hubo un progreso significativo en muchos países, pero que la situación todavía es inaceptable para el inicio de un nuevo siglo. El Marco de Dakar propone expandir y mejorar el cuidado y la educación del infante y determina que todos los países deberán desarrollar sus planos nacionales de acción hasta, máximo, el año de 2002.

Mismo la educación inicial siendo considerada un derecho de todo niño y, también, una obligación del Estado, el niño no es obligado a frecuentar una institución de educación inicial, pero, si la familia desear, el Poder Público deberá atenderla en esas instituciones. Lo que el Plano Nacional de Educación recomienda, en las instituciones de educación inicial, es “una educación de calidad prioritariamente para los niños más sujetos a la exclusión o víctimas de ella” (VALENTE, 2001, p. 60).

A respecto de las dificultades encontradas en la educación inicial, Silva (2002, p. 156) explica:

La educación inicial, parte integrante de la educación básica atribuida a los municipios, convive con algunas cuestiones: la evacuación de la concepción del derecho conquistado y expreso en la Constitución de 1988, la secundarización entre las prioridades municipales, la cobertura insuficiente y la urgente necesidad de construcción colectiva de una propuesta pedagógica inserida en el reordenamiento de los sistemas de educación de los municipios.

A pesar de PNE garantizar el derecho de los infantes a esa primera etapa de la educación básica, el Brasil enfrenta, todavía, grandes dificultades en el sentido de garantizar la educación inicial, tanto en términos de cantidad, cuanto de calidad. Con



la descentralización del financiamiento<sup>13</sup> la educación inicial de los recursos estaduais y federales y con la centralización de los recursos en los municipios, el gran desafío es cumplir los propósitos establecidos para ese nivel de educación. el PNE, a través de sus objetivos y metas, para un período de cinco años, define un porcentual creciente de atención en las guarderías y preescuelas para los niños de 0 a 6 años<sup>14</sup>.

Para que eso ocurra, son necesarias políticas educacionales capaces de promover el acceso de los infantes a una educación inicial de calidad a través de un número suficiente de vacantes en todos los municipios. Otro factor importante a ser considerado es la formación de todos los profesionales comprometidos con la educación inicial. Las inversiones en esa área de educación deberán ser hechas con responsabilidad para que las políticas educacionales no se vuelvan apenas estrategias de gobiernos, promovidas con bajos costos de aplicación y con intereses políticos, electoreros y promocionales.

El texto das *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil* (BRASIL, 2000, p. 6), discurrendo acerca de la gestión en las políticas municipales para la infancia, hace la siguiente observación:

Merece registro la ausencia de articulación y racionalidad en las acciones de los sectores de educación, salud, asistencia social y cultura, lo que vuelve difusa la política municipal para infancia. El fraccionamiento de acciones es un importante factor para el desperdicio de los escasos recursos financieros de esos sectores en el área de la infancia. La racionalización de los recursos existentes, a través de buenos procesos de gestión, permitiría un expresivo aumento de la atención al niño en los municipios brasileños.

La ley 9.424/96 (BRASIL, 1996b)<sup>15</sup> determina que, en lo mínimo, 25% de los valores referentes a los impuestos repasados por la União al municipio deberán ser

---

<sup>13</sup> “La educación inicial es tratada, en términos de gasto, como competencia prácticamente exclusiva de los municipios e, naturalmente, das familias” (Valente, 2001, p. 22, Introducción).

<sup>14</sup> “Ampliar la oferta de la educación inicial de forma a atender, en cinco años, a 30% de la población de hasta 3 años de edad e 60% de la población de 4 a 6 años (o 4 y 5 años) y hasta el final de la década, alcanzar la meta de 50% de los niños de 0 a 3 años y 80% de los niños de 4 y 5 años” (VALENTE, 2001, p. 61).

<sup>15</sup> Ley n° 9.424, de 24 de diciembre de 1996 dispone sobre el fundo de Manutenção y Desenvolvimento de la enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio – Fundef (BRASIL, 1996b).

aplicados en favor de la manutención y desenvolvimiento de la enseñanza fundamental. Con todo, no establece ningún porcentual que pueda ser destinado a la educación inicial que, también, se encuentra bajo la responsabilidad de los municipios. De esa forma, la educación inicial, muchas veces, queda en manos de entidades públicas no-gubernamentales y de los fondos recogidos a través de promociones realizados con las comunidades locales.

Las cuestiones discutidas en este texto apuntan para el hecho de que a educación inicial en el Brasil, a fines de la década del 80 del siglo XX, ganó un respaldo legal en la *Constitución de 1988*, pasando a ser considerada un derecho del niño de 0 a 6 años de edad. Esos derechos constitucionales también son confirmados por el *ECA* (BRASIL, 1990) y por la *LDB 9.394/96* y ratificados por las *Diretrizes Operacionais para la Educação Inicial* (BRASIL, 2000).

No obstante, más allá de las reformas económicas ocurridas durante la década del 90 del siglo XX y de las presiones de los Organismos Multilaterales, hubo una inversión y una preocupación mayor con la universalización de la Enseñanza Fundamental. La falta de comprensión y de definiciones en el área de la educación inicial, generó, también, una falta de articulación entre autoridades municipales y los diferentes segmentos de la sociedad, acarreado prejuicios a las políticas públicas para la infancia que, aún, presentan un índice de atención bastante deficitario en relación a la perspectiva del derecho de los niños de 0 a 6 años, garantizada en legislación, caracterizando, de esa forma, apenas la perspectiva de necesidades en consonancia con los organismos internacionales.

### **ADÃO APARECIDO MOLINA**

Graduado em Letras. Especialista em Didática e Metodologia do Ensino. Mestre em Fundamentos da Educação pela Universidade Estadual de Maringá. Doutorando em Educação pela Universidade Estadual de Maringá. Professor do Departamento de Educação da FAFIPA – Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí.

### **ANGELA MARA DE BARROS LARA**

Graduada em Pedagogia. Mestre em Filosofia da Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista - UNESP/Marília. Professora do curso de Pedagogia e do Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Estadual de Maringá – UEM.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Regina Magna Bonifácio de. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena G. (Org.). **LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002. (Cadernos ANPAE; 1).
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e Submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio.(Orgs.). **O Cenário Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116. (Coleção Educação Contemporânea).
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. ANPEd. Parecer sobre o documento Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 7, p. 89-96, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa civil. **Lei nº 8069/90 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/18069.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2005.
- BRASIL. **Política nacional de educação infantil**. Brasília: MEC, 1994. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. [s.l.], 1996a. Disponível em: <<http://rebidia.org.br/direduc.htm>>. Acesso em: 10 out. 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Brasília: Diário Oficial da União, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/CNE, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Números da Educação no Brasil 2001**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Brasília: MEC, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental.

**Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, [19--]. Manual, v. 1, v. 2, v. 3. Disponível em:

<<http://www.mec.gov.br/sef/infantil/rcnei.shtm>>. Acesso em: 6 jun. 2005.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 329-348, set./ 2002.

\_\_\_\_\_. A produção acadêmica na área de educação infantil a partir da análise de Pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina Silveira (Orgs.). **Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados; São Carlos: UFSCar; Florianópolis: UFSC, 1999. p. 19-49.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA (1989). Disponível em: <<http://ww.jep.or.br/convdirecriprea.htm>>. Acesso em 29 jan. 2004.

DEMO, P. **Educação pelo avesso: assistência como direito e como problema**. São Paulo: Cortez, 2000.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 229-251.

KRAMER, Sonia. Pesquisando infância e educação: um encontro com Walter Benjamin. In: KRAMER, Sonia; LEITE, Maria Isabel. (Orgs.). **Infância: Fios e desafios da pesquisa**. Campinas : Papyrus, 1996. p. 13- 38.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. Educação Infantil e Currículo. In: FARIA, Ana L. G. e PALHARES, Marina S. (Orgs.). **Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados, 1999. p. 51-65.

NASCIMENTO, Maria Letícia Barros Pedroso. **Creche e família na constituição do “eu”**: um estudo sobre crianças no terceiro ano de vida na cidade de São Paulo.

2003. 205 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2003.

POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL. MEC: Brasília, dez. 1994.

Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 10 set. 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Autores Associados, n. 115, p. 25-63, mar., 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**.

Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Autores Associados, n. 115, p. 65-100, mar., 2002.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação** (Introdução). Rio de Janeiro: DP&A, 2001.