

A educação infantil nos países da América latina: um estudo sobre a obrigatoriedade do ensino para além do Brasil

Fernanda Teodoro Mérida Sene¹

Aliandra Cristina Mesomo Lira²

RESUMO

A Lei Federal 12.796 (BRASIL, 2013a) insere a obrigatoriedade escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade e, como medida recente, embora já debatida há algum tempo no contexto educacional brasileiro, torna-se importante reconhecer se esse movimento acompanha o que acontece em outros países da América Latina. Diante disso, o objetivo foi problematizar a obrigatoriedade da educação infantil na América Latina, identificar intencionalidades, justificativas e desdobramentos da extensão da matrícula obrigatória para as crianças, com foco especial em dois países: Argentina e Uruguai. Trata-se de pesquisa de cunho teórico, contemplando estudo teórico de literatura que discute a obrigatoriedade da educação infantil em alguns países da América Latina. De modo geral a educação infantil não figura como etapa importante do desenvolvimento infantil e da formação humana, reservando-se para os 2 anos (em grande parte dos países) anteriores ao ensino fundamental os investimentos em vagas e atendimentos.

PALAVRAS-CHAVE: Educação infantil. América Latina. Obrigatoriedade do ensino. Argentina. Uruguai.

Childhood education in latin american countries: a study about the education obligation beyond Brazil

¹ Graduanda em Pedagogia. Universidade Estadual do Centro-Oeste/UNICENTRO. Brasil. E-mail: fernandamerida2013@hotmail.com

² Doutora em Educação. Docente do Departamento de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Centro-Oeste/UNICENTRO. Brasil. E-mail: aliandralira@gmail.com

ABSTRACT

The Federal Law 12,796 (BRAZIL, 2013a) inserts the compulsory education for children from four years old and, as a recent measure, although for some time debated in the Brazilian educational context, it is important to recognize if this movement follows what happens in other Latin American countries. Thus, the objective was to discuss the early childhood education obligation in Latin America, identifying intentions, reasons and the extension developments of required registration for children, with special focus on two countries, Argentina and Uruguay. It is a theoretical, research, which includes a theoretical study of literacy that discusses the mandatory early childhood education in some Latin American countries. In general, early childhood education is not appear as an important stage of child development and human formation, reserving itself for two years (in most countries) prior to primary education investments in jobs and attending visits.

KEYWORDS: Early Childhood Education. Latin America. Compulsory Teaching. Argentina. Uruguay.

Introdução

A Lei Federal 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL 2013a), insere a obrigatoriedade escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade, sendo que os municípios brasileiros têm até 2016 para efetivar esse atendimento. Segundo a legislação, "Art. 6- É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade". A mencionada Lei referenda a Emenda Constitucional n. 59 (BRASIL, 2009) e altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9394 (BRASIL, 1996), determinando a educação básica obrigatória a partir dos 4 anos de idade. Como medida recente, embora já há algum tempo debatida no contexto educacional brasileiro, torna-se importante reconhecer se esse movimento de extensão da obrigatoriedade do ensino acompanha o

que acontece em outros países da América Latina³.

As questões que orientaram essa investigação foram: Como é proposta a obrigatoriedade do ensino, no que tange à educação infantil, em alguns países da América Latina? Há resultados de pesquisa e indícios no sentido do impacto social e escolar da extensão da obrigatoriedade do ensino para as crianças pequenas? O que embasou a legalização da obrigatoriedade do ensino para a educação infantil?

Diante disso, o objetivo do estudo foi problematizar a obrigatoriedade da educação infantil em alguns países da América Latina, identificar intencionalidades, justificativas e desdobramentos da extensão da obrigatoriedade do ensino, em especial no que diz respeito à educação infantil, e compreender questões históricas e políticas que interferiram na efetivação da obrigatoriedade do ensino para a educação infantil nos países próximos ao Brasil. Trata-se de pesquisa de cunho teórico a partir de textos, livros, relatórios, artigos e trabalhos apresentados em eventos que discutem a obrigatoriedade da educação infantil em alguns países da América Latina.

Na primeira seção, explicitamos brevemente algumas considerações acerca da educação infantil, e num segundo momento, problematizamos a obrigatoriedade de matrícula instituída pela Lei 12.796 (BRASIL, 2013a), elencando desafios a serem enfrentados pelos municípios e instituições. A terceira seção dedica-se a apresentar informações acerca da obrigatoriedade da educação infantil nos países da América Latina para, em seguida, no quarto e quinto subitens, expor com mais detalhes como funciona a obrigatoriedade na Argentina e Uruguai.

Breves apontamentos sobre a educação infantil no Brasil

Acompanhando a história da educação no Brasil, pode-se fazer uma

³ Ao todo, existem 20 países latino-americanos e duas dependências: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

breve análise da educação brasileira por fases, as quais conversam dialeticamente considerando questões sociais, culturais e econômicas do Brasil. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 29, coloca a educação infantil como parte da educação básica.

O conceito de educação é mutável, dadas as variantes sociais, o que exige reflexões e discussões constantes acerca dos processos educativos. Considerando que os seres humanos estão entrelaçados com as questões culturais de seu tempo e espaço, os processos educativos devem levar em conta esses aspectos, bem como as necessidades e potencialidades específicas de cada faixa etária.

Historicamente, a educação infantil no Brasil esteve à margem das políticas públicas desde suas origens, predominando atendimentos de cunho assistencialista com um viés educacional para a formação de hábitos e comportamentos. Em geral, as iniciativas anteriores à primeira metade do século XX estiveram vinculadas à assistência social, como medidas paliativas e não declaradamente com intuítos pedagógicos. Foi com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, principalmente, com a LDB mais recente (BRASIL, 1996) que a educação infantil ganha espaço em termos legais e aparece como direito de todas as crianças.

Partindo de uma análise mais específica, tem-se um olhar diferenciado para a educação infantil, a qual tem seus objetivos voltados para o atendimento educativo, com vistas ao desenvolvimento de crianças de 0 a 5 anos de idade. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2010) explicitam tal propósito, encaminhando questões referentes à organização das propostas pedagógicas de acordo com a realidade das crianças atendidas. A educação infantil é reconhecida, desde a LDB de 1996, como a primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam por espaços não domésticos, públicos ou privados, voltados para o cuidado e educação das crianças. A referida Lei ressalta o dever do Estado com a educação infantil pública,

gratuita e de qualidade.

A criança é reconhecida como um sujeito histórico, de direitos, criativa e que se constrói por meio da vivência nas inúmeras experiências cotidianas. Assim, deve poder questionar, aprender e experimentar por meio das interações e brincadeiras, construindo assim seus sentidos sobre a diversidade social e cultural (BRASIL, 2010).

Os princípios curriculares para a educação infantil explicitados no documento, ressaltam a importância de permitir à criança o acesso aos conhecimentos sociais, históricos e culturais em sua totalidade, para assim promover o desenvolvimento pleno de crianças de 0 a 5 anos de idade. O professor, como mediador, precisa promover e estimular um contato cada vez mais enriquecido com o conhecimento, contribuindo para a aprendizagem e desenvolvimento infantis.

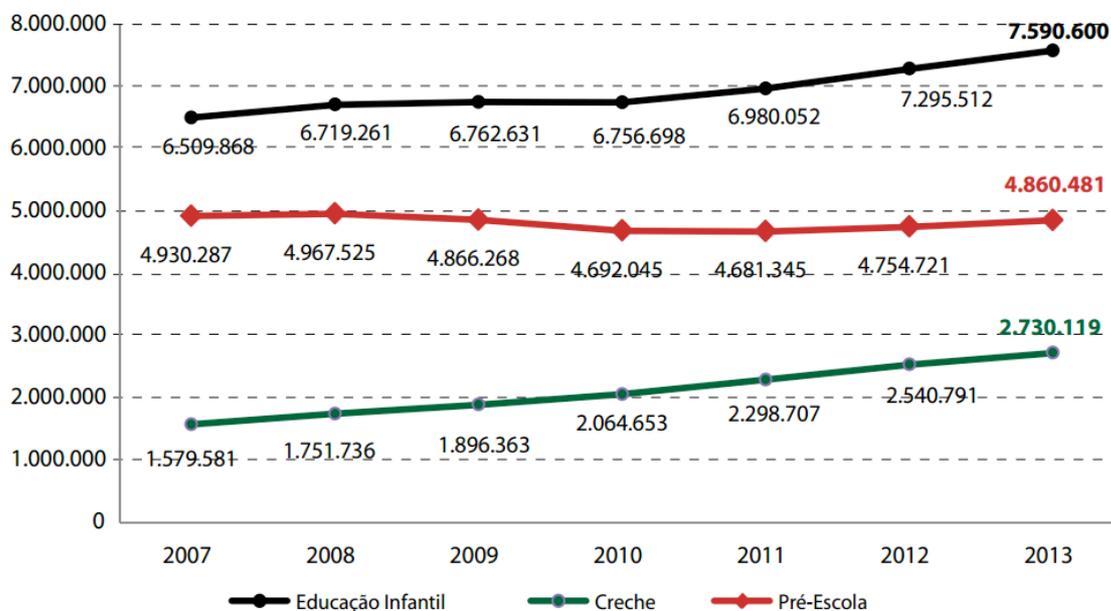
Porém, sabe-se que a educação infantil enfrenta inúmeras dificuldades em vários aspectos, dentre as quais podemos mencionar a formação de professores, instalações físicas inadequadas, a falta de vagas, além do desprestígio associado à tarefa do professor de crianças pequenas. Mais recentemente, o principal desafio tem sido implementar a obrigatoriedade do ensino a partir dos 4 anos de idade.

A obrigatoriedade da educação infantil no Brasil

A LDB 9394 (BRASIL, 1996) ao indicar a educação infantil como parte da educação básica, reafirmou o direito à educação para as crianças de 0 a 5 anos de idade, sendo que a frequência às instituições das crianças dessa faixa etária dependia do interesse e desejo das famílias para isto. Manifestado esse querer, os mantenedores, no caso os municípios, em parceria com os Estados e União, deveriam ofertar as vagas.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), juntamente com outros órgãos governamentais, faz anualmente pesquisas sobre a educação básica no Brasil, cujos dados

permitem reconhecer aspectos relacionados à educação infantil. Dados do último Resumo Técnico, publicado no ano de 2014, estão explicitados no gráfico abaixo, que retrata os dados mais relevantes nessa etapa.



Evolução Número de Matrículas na Educação Infantil- Brasil- 2007-2013
Fonte- MEC/INEP/DEEP

Observa-se, no gráfico, um paulatino aumento de matrículas na educação infantil ao longo dos anos. Segundo o instituto (INEP, 2014), destaca-se a ampliação de ofertas de vagas no atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade, que desde o ano de 2007 apresentou um crescimento de 7,5%. Porém, com a implementação do ensino fundamental de 9 anos, a pré-escola sofreu modificações, pois as crianças de 6 anos foram direcionadas ao 1º ano do ensino fundamental.

Mais recentemente, a obrigatoriedade do ensino no Brasil no que tange à parte da educação infantil foi instaurada com a Lei nº 12.796, de 20 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013a), devendo efetivar-se por completo até 2016.

Em decorrência dos dispositivos da Constituição Federal, do ECA e

da LDB, o Estado brasileiro assumiu a educação infantil de zero a seis anos como ação intrínseca e inseparável da educação básica, definindo a política nacional de educação infantil, inserindo objetivos e metas de expansão e melhoria da qualidade no plano nacional de educação [...] a pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos (ou 5 anos e onze meses, de acordo com a Resolução no 6/2010. Do Conselho Nacional de Educação) é obrigatória para as crianças e deve ser universalizada até 2016, como determina a Emenda Constitucional no 59/2009 e dispõe a Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013b, p.,21).

Antes da referida Lei, como menciona a citação, a Emenda Constitucional n. 59 de 2009 já indicava que parte da educação infantil integraria a escolaridade obrigatória, questão agora legitimada. Craidy e Barbosa (2012, p. 24) ressaltam que o ingresso de crianças de 5 e 6 anos no primeiro ano do ensino fundamental

[...] traz a ilusão de que obrigar todas as crianças a ingressarem aos 6 anos na 1ª série seria uma forma de construir uma situação igualitária e democratizar o ensino. Porém, as crianças com maior vulnerabilidade pessoal e social seriam as maiores vítimas de uma entrada compulsória à escola que lhes é totalmente estranha. Não apenas a escola é estranha, por não terem frequentado a educação infantil, como também a cultura escolar não lhes é familiar, por viverem em um ambiente pouco letrado. Isto é, democratizam-se oportunidades tratando os desiguais como iguais.

Os discursos acerca da importância da educação infantil para a formação e desenvolvimento das crianças (MELLO, 2007; KISHIMOTO, 2001; KRAMER, 2006) fomentaram políticas e pesquisas com foco mais direcionado para a primeira infância.

Pode-se observar que no Plano Nacional de Educação (PNE), que foi aprovado em 25 de junho de 2014 e constitui a Lei 13.005 (BRASIL, 2014), essa questão da obrigatoriedade já estava sendo proposta como uma das metas para a educação infantil. O Ministério da Educação (MEC), com o documento “Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação” propõe, juntamente com outras entidades governamentais articuladas, o foco central no cumprimento das metas do PNE. As metas articulam ações para qualidade educacional, no sentido de oportunizar acesso à educação e permanência na mesma. A meta 1 do PNE (BRASIL, 2014) diz respeito à educação infantil:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Para atingir esse propósito, os municípios precisariam fazer grandes investimentos na construção e estrutura física de creches e pré-escolas, oferecer formação continuada de professores, e também, não menos importante, projetar o apoio do Estado e União com recursos financeiros, a partir da verificação da demanda no que tange à oferta de vagas, às necessidades das instalações, implementando estratégias que englobem políticas sociais.

O tema da obrigatoriedade do ensino foi, historicamente, alvo de diversos estudos e embates que ponderaram entre as necessidades do ponto de vista social e econômico que exigem um mínimo de conhecimento obrigatório, mas ao mesmo tempo a importância de preservar os interesses e liberdades individuais. O fato de a educação ser reconhecida como direito fundamental traz implicações no que diz respeito à obrigatoriedade do ensino, sendo necessário assegurar sua oferta com qualidade nos serviços (CURY e FERREIRA, 2010).

No Brasil, a questão da obrigatoriedade diz respeito ao que se fala do direito à educação, atingindo atualmente todas as esferas da educação básica, expandindo-se às faixas etárias e níveis diferenciados. Como registra Horta (1998), embora o direito à educação e a obrigatoriedade não tenham surgido concomitantemente, eles estão historicamente relacionados.

De acordo com Cury e Ferreira (2010), a questão da universalização da educação foi ampliando-se e, com isso, o direito de acesso a todos. Conquanto, diz-se um direito de todos, e ao mesmo tempo, tornando-se obrigatória, desde a década de 90 essa questão vem sendo discutida e analisada minuciosamente, tanto na esfera pedagógica quanto governamental. Isso porque envolve compromisso governamental e familiar, primeiro na oferta de vagas e, para os pais e crianças, quanto à frequência nas instituições educativas.

Nesse aspecto, Cury e Ferreira (2010) lembram que é dever do Estado oferecer educação básica para todos, com qualidade de ensino, estrutura física adequada, profissionais qualificados, dentre outros aspectos. No que tange à educação infantil, quando uma família manifestasse o interesse em matricular seu filho em uma instituição, essa vaga deveria existir, pois está assegurada pela constituição, sob pena de ser executada por meios judiciais caso seja negada.

Com relação à obrigatoriedade, essa reflete-se diretamente também sobre os pais, que devem matricular seus filhos a partir dos 4 anos de idade em turmas de pré-escola. O Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), coloca sob a responsabilidade dos pais a obrigação de instrução básica, independentemente de quaisquer dificuldades. O Artigo 22 diz: “Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais”. O não cumprimento da referida lei pode incorrer em penalizações, que chegam até a destituição familiar.

Conforme Cury e Ferreira (2010), a questão da obrigatoriedade na educação infantil ainda esbarra na falta de vagas para que se garanta sua

efetivação. Essa condição evidencia a falta de investimento do poder público com esse nível de ensino. Além da demanda ser maior que a oferta de vagas, ainda há o problema da formação docente, da estrutura inadequada em muitas instituições, da falta de materiais de trabalho, dentre outros.

Com a imposição da obrigatoriedade da matrícula para as crianças de 4 e 5 anos, cabe também indagar acerca dos desdobramentos para as famílias, uma vez que se passa da escolha para a imposição, colocando um dever aos pais que dependerá, dentre outras questões, da oferta de vagas pelo poder público. Também não está claro como se dará o transporte das crianças do campo, como se efetivará a educação infantil nas aldeias, assentamentos, acampamentos e outras realidades que não no contexto urbano.

A obrigatoriedade da educação infantil nos outros países da América Latina

Como um documento orientador para as políticas da Primeira Infância na América Latina a Declaração Mundial de Educação para todos (1990) descreve as necessidades básicas de aprendizagens e menciona explicitamente a educação inicial. O documento ressalta que a aprendizagem começa desde o nascimento, o que exige atenção primordial para a educação inicial, do ponto de vista das políticas públicas e em articulação com a família, a comunidade e as instituições.

Mais recentemente destaca-se a necessidade de “[...] aumentar o investimento social na primeira infância, aumentar o acesso a programas de desenvolvimento infantil e melhorar a cobertura da educação inicial” (UNESCO, 2000, p.43). Isso impõe compromissos aos governos na implementação de iniciativas educacionais para a primeira infância, visando ao desenvolvimento integral das crianças de todas as classes sociais. A efetivação de uma educação infantil de qualidade requer organizar instituições com padrões mínimos de infraestrutura, bem como apoiar

propostas pedagógicas que promovam a aquisição de conhecimentos e competências às crianças pequenas, com valorização de suas culturas. Além disso, é importante melhorar e investir em processos de formação de professores e estratégias de integração com as famílias.

Em contexto geral, que envolve aspectos demográficos, econômicos, sociais, culturais e políticos, influenciam na educação das crianças na medida em que determina a demanda potencial por educação. A capacidade econômica de cada país assim como a vontade política dos países com relação à atenção educativa da primeira infância. Inclui também as características básicas sobre o ambiente social, cultural e econômico onde estão inseridas as crianças. Isso por sua vez influencia em seu desenvolvimento e aprendizagem (UNESCO, 2000, p. 8).

Para fazer um estudo acerca da educação infantil em alguns países da América Latina, é importante analisarmos as políticas públicas que abrangem essa questão. Segundo Lara (2012, p. 111), a América Latina evidencia grandes carências no que diz respeito à educação na primeira infância, e em suas análises aprofundadas de variados relatórios e documentos constatou:

[...] a região deve ser considerada como pobre, vulnerável, que não possui condições suficientes para oferecer uma escola de qualidade, pois dos profissionais que atuam com as crianças alguns não têm nenhuma ou possuem pouca formação acadêmica; fica sob a responsabilidade das mães e dos agentes comunitários o trabalho com os programas não convencionais; o financiamento da atenção e da educação para as crianças não é satisfatório; o número de adultos que atendem às crianças é menor do que o desejado; as crianças com menos de três anos são as que têm menor atenção do Estado; não há um sistema de informação que

garanta o monitoramento e a avaliação das ações propostas para a região; o material oferecido às crianças é o mínimo; a quantidade de horas para a formação continuada dos docentes não é aceitável; [...].

Em alguns países da América Latina a obrigatoriedade já existe, diferindo em alguns pontos. De acordo com o relatório da UNESCO (BRASIL, 2013b), na América Latina os primeiros centros de atendimento às crianças surgiram no século XIX, e possuíam declaradamente um caráter assistencialista, incluindo práticas educativas variadas. Desde sua origem estiveram evidentes dicotomias, sendo para as crianças filhas dos trabalhadores o atendimento visando a suprir necessidades básicas, tais como, alimentação, saúde e, também erradicação da pobreza. Já para as crianças oriundas de famílias com um maior poder aquisitivo, ou seja, a burguesia, as práticas eram educativas com vistas ao ensino e aprendizagem mais científica.

Vários programas de educação infantil são embasados pelos documentos já produzidos pelos organismos internacionais que, segundo Campos (2013), relatam questões políticas e educativas relacionadas à faixa etária de 0 a 3 anos, mas que ainda estão longe de atingir um patamar de direito à educação, ao configurarem-se em práticas de sobrevivência básica. Ainda é evidente a condição de pobreza nos países, com um grande número de pessoas com dificuldades para sobreviver. Nesse contingente, as que mais sofreram foram as crianças com as orientações adotadas a partir de 1990, com políticas compensatórias uma vez que os investimentos em torno da infância, a educação infantil visava à erradicação da pobreza. Nesse contexto, não foram visíveis significativas modificações em termos de matrículas, mas sim ambiguidades no ensino ofertado para as crianças de até 3 anos e para as crianças de 4 e 5 anos.

[...] em relação aos discursos orientadores da política educativa para educação infantil na América Latina, indicam muitas

similitudes e divergências nos encaminhamentos regionais, em cenários marcados por contradições, entre avanços no sentido do reconhecimento do direito, mas nem sempre na sua efetivação, em especial quando se refere aos direitos das crianças menores de três anos (CAMPOS, CAMPOS e SILVA, 2012, p.9).

Com conquistas importantes ao longo da história, reconhece-se que a educação infantil é uma etapa importante da escolarização, com impactos diretos no desenvolvimento infantil, nos múltiplos aspectos. Isso inclui o desenvolvimento intelectual, a formação da personalidade, do caráter, a construção dos vínculos afetivos e sociais, o desenvolvimento cognitivo e social. Contudo,

[...] esse processo de expansão da escolarização ou da institucionalização da educação das crianças pequenas nos sistemas formais de ensino vem sendo acompanhado de novos elementos: a educação delas deixa de ser apenas um ato de intervenção pedagógica com vistas à sua inserção/apropriação na/da cultura, para se tornar cada vez mais um ato de intervenção política; e a educação delas tende a ser tomada, pelos governos locais e organismos atuantes na região, como uma estratégia eficaz nos programas ou ações de contenção ou gestão da pobreza (CAMPOS, 2008, p.32).

Segundo relatório da UNESCO (BRASIL, 2013b), os chefes de Estados dos países latino-americanos reuniram-se em 2010 em uma “Conferência de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo”, realizada na Argentina, onde referenciaram metas educativas a serem alcançadas até 2021, incluindo especialmente a ampliação da oferta de vagas, o aumento do caráter educativo dos atendimentos e a atenção aos processos formativos dos professores.

Ana Malajovich apresentou um estudo sobre o documento intitulado “Análisis de los Documentos curriculares de Iberoamérica” (s.d., s.p.), onde destaca que os países possuem em comum pontos importantes para analisar a educação infantil, sendo eles: a) valores e finalidades da educação infantil; b) o conceito de infância; c) fundamentos pedagógicos; d) a participação da família nesta área; e) ligação com a continuidade do ensino, sendo comum a definição de educação:

A educação visa desenvolver sujeitos críticos, reflexivos, assuntos criativos, amantes da paz, dos direitos humanos, defensores da justiça, do respeito da democracia e socialmente comprometidas com sua comunidade e país. Para alcançar esta aspiração é necessário promover os valores morais e éticos como a solidariedade, compromisso, responsabilidade, amor pela vida humana, o respeito pela natureza, e os direitos humanos, sem distinção de cor, raça, sexo, nacionalidade e etnia, etc.⁴.

Malajovich (s.d., s.p.) destaca que todos os documentos analisados referenciam, em uníssono, a educação primária (0 a 6 anos) como a principal responsável pelo desenvolvimento integral da criança, juntamente com a relação familiar, começando primordialmente por desenvolver aprendizagens significativas, fazer uso de jogos e brincadeiras como método educativo para assimilação de conteúdos, promover a socialização das crianças, proporcionar trabalhos em grupos e interações entre os pequenos. O papel do professor é também enaltecido, tanto nas práticas com os pequenos, como nos processos de transição para as etapas posteriores da escolarização.

Para apresentar de forma mais abrangente alguns dos objetivos e as necessidades da educação infantil nos países da América Latina, o relatório do MEC/SEB (BRASIL, 2013b) que teve a representatividade da UNESCO

⁴ Programa de Estudio para el Ciclo Materno Infantil. Costa Rica. 2000. Tradução nossa.

em sua elaboração, destaca algumas razões pelas quais a cada dia crescem os investimentos nessa etapa de ensino, vista como primordial. Embora não seja o motivo maior, em especial se considerarmos a educação infantil como direito da criança, a necessidade que as mulheres têm em deixar seus filhos para poderem trabalhar, aparece como uma condição presente em todos os contextos.

A relação da educação infantil com o desenvolvimento de um sujeito crítico e reflexivo, assim como a ampliação de grandes experiências e aprendizados, é de extrema importância para um desenvolvimento integral da criança, devendo ser entendida como fase primordial para a formação humana (MELLO, 2007). Os primeiros anos de vida da criança são decisivos na construção das relações afetivas e emocionais, as quais ficarão marcadas para o resto da vida.

A ampliação da obrigatoriedade de ensino vem sendo problematizada quanto ao impacto no sucesso escolar em anos posteriores da escolarização, e muitas vezes os legisladores são influenciados por essas questões. Kramer (2006) e Campos (1997) comentam resultados de pesquisa com crianças de vários países, acerca dos impactos positivos da frequência à pré-escola, no que se refere ao desempenho nas aprendizagens nos períodos anteriores à escolaridade formal.

Porém, os argumentos relacionados à preparação escolar não podem ser tomados como prioridade, pois a educação infantil abrange outras questões fundamentais para a criança, como as brincadeiras (BRASIL, 2010; KISHIMOTO, 2001), as interações e outras experiências decisivas para uma formação humanizadora (OSTETTO, 2011).

Outro ponto evidente é a relação entre frequência na educação infantil e investimentos nessa área, uma vez que inclui vantagens em vários campos, como o econômico e o social. Além disso, fica claro nos argumentos dos países que a educação infantil é importante no enfrentamento das desigualdades sociais, visando à superação da pobreza e à exclusão nas sociedades.

Conforme o relatório mencionado (BRASIL, 2013b), as discussões em torno da importância da educação infantil incluem desde aspectos de cunho pedagógico, como outras questões que timidamente consideram os direitos das crianças. De modo geral, os argumentos apresentados consideram o trabalho extradomiciliar da mulher, a área econômica, as postulações da neurociência, as noções de sistema de ensino e justiça social.

Diante disso, embora ainda um dos principais motivos elencados pelos legisladores, envolva o efeito positivo da educação infantil para as aprendizagens posteriores, vem ganhando corpo a defesa da educação desde o nascimento como um direito da criança, sendo ela considerada como um ser humano que reflete, pensa, constrói sua história, analisa e interage com os demais.

Em relação à questão da obrigatoriedade, alguns levantamentos já foram realizados para entender os encaminhamentos de cada país na América Latina. Apenas Chile, Guatemala e Nicarágua não consideram a educação infantil como etapa obrigatória de ensino. Outros quatro países - Argentina, Colômbia, Paraguai e República Dominicana - incluem a obrigatoriedade a partir dos 5 anos de idade, e em outros quatro países que são Brasil, Bolívia, Panamá e El Salvador, a obrigatoriedade foi definida a partir dos 4 anos de idade. No Equador, México, Peru e Uruguai a educação obrigatória inicia-se aos 3 anos de idade (BRASIL, 2013b).

Para efeito de nosso estudo, dada a impossibilidade de aprofundamento, acerca da educação infantil em todos os países elencados, elegemos dois países para dedicar a análise: Argentina e Uruguai.

Argentina: algumas considerações sobre a educação infantil e a obrigatoriedade

As instituições de educação infantil argentinas iniciaram seus atendimentos aproximadamente em 1870, inspiradas no modelo froebeliano. Antes desse período, o presidente Bernardino Rivadavia já defendia a

educação para os pequenos a partir do conhecimento das experiências europeias. Vagarosamente foram criados jardins de infância por todo o país, cuja sustentação teórica pretendia se dar nos princípios de Froebel⁵. Muitas das iniciativas acabaram por privilegiar crianças de classes sociais mais favorecidas, como aconteceu em outros países, uma vez que as crianças mais necessitadas acabavam participando de ações filantrópicas e de caridade. Nesse país, com a lei federal do ano de 1993, a obrigatoriedade de matrícula se dá para as crianças de 5 anos (BRASIL, 2013b).

No ano de 2006, a educação infantil foi estruturada do ponto de vista legal e de modo específico pela Lei nº 26.206, que incorpora toda sua história, trajetória, e muitas concepções, entre elas, o que é ser criança, concepção de infância e a essência da educação. Em seu artigo 3º declara:

A educação é uma prioridade nacional e se constitui em política de Estado para construir uma sociedade justa, reafirmar a soberania e identidade nacional, aprofundar o exercício da cidadania democrática, respeitar os direitos humanos e liberdades fundamentais e fortalecer o desenvolvimento socioeconômico da Nação.⁶

Em seu capítulo II, no artigo 18 a referida Lei registra que “A educação inicial constitui uma unidade pedagógica e inclui meninos e meninas desde os 45 dias de vida até 5 anos de idade, inclusive sendo obrigatório o último ano”⁷.

A educação inicial assim como é definida na Argentina, tem sua efetivação definida por essa Lei, a qual dá enfoque à criança como sujeito de direitos. Tem como objetivos principais: promover aprendizagens significativas, proporcionar interações, desenvolver sentimentos de

⁵ Friedrich Froebel, o criador dos jardins-de-infância, defendia um ensino sem obrigações porque o aprendizado depende dos interesses de cada um e se faz por meio da prática.

⁶ Ley de Educacion Nacional nº 26.206. Tradução Nossa.

⁷ Ley de Educacion Nacional nº 26.206. Capitulo II Educacion Inicial, ARTICULO 18. Tradução Nossa.

solidariedade, respeito, cuidado e confiança consigo mesmo e com o próximo. Além disso, as situações devem desenvolver a criatividade e o prazer por aprender, englobar o jogo como um conteúdo importantíssimo de aprendizagem, assim como a socialização de diferentes linguagens, tais como, música, dança, expressões corporais e artísticas, abordando também as questões das desigualdades sociais e inclusão da comunidade e da família em contextos escolares (BRASIL, 2013b).

A interpretação da Lei evidencia que o Estado, as províncias e a cidade de Buenos Aires são responsáveis por fazer a expansão de serviços para a primeira infância, incentivando para que as famílias e comunidades sejam participantes ativos na educação de seus filhos, devendo também monitorar o funcionamento das instituições por todo território nacional. No país, a organização da Educação Inicial considera os seguintes agrupamentos: para as crianças de 45 dias a 2 anos, a nomenclatura utilizada é “Jardines Maternales”, e de 2 a 5 anos “Jardines de Infantes”. O certificado de conclusão da etapa de educação inicial obrigatória é um fator preponderante que dará à criança o direito de se matricular no ensino primário posteriormente. O trabalho docente e pedagógico nesse nível ocorre por meio de pessoas habilitadas, que serão supervisionadas pelas autoridades educacionais e pela cidade autônoma de Buenos Aires, que define formação de quatro anos para atuação em sala de aula, supervisão ou direção, em cursos de nível superior de ensino que formam pessoas com habilidades para trabalhar com as crianças (BRASIL, 2013b).

Ana Malajovich foi uma das pioneiras em formação de programas curriculares no país, professora argentina de didática da Educação Infantil na Universidade de Buenos Aires (UBA). Segundo ela, até o ano de 1968 todas as pessoas que desejassem seguir carreira nessa área deveriam estudar dois anos a mais do que os que almejavam trabalhar no ensino fundamental. Atualmente, essa realidade mudou, e tudo está igualmente equilibrado no que se refere à formação, porém, como ocorre no Brasil, o profissional desse segmento sofre com a desvalorização. Tal como em outros

países, na Argentina os que possuem melhor formação lecionam para as crianças maiores, pois acredita-se que é onde elas aprendem o que não conseguiram ou não puderam aprender na educação infantil. Quanto à formação dos professores, de modo geral, Malajovich em entrevista a Santomauro (2013, s.p.) destaca:

Na Argentina, eles precisam estudar Psicologia, Filosofia, didática da Educação Infantil, políticas educacionais e História e Sociologia da Educação. Eles têm ainda que conhecer a didática de cada um dos campos de conhecimento que vai explorar: Matemática, Música, Expressão Corporal, Linguagem Oral e Escrita, Ciências Sociais e Naturais, Linguagem Visual, Literatura, Educação Física etc. E, além de uma excelente formação teórica e prática, precisam ter a chance de realizar práticas de ensino em diferentes tipos de instituições para refletir criticamente.

Como mencionado, a obrigatoriedade de frequência à educação infantil nesse país se inicia com 5 anos, e é um fator determinante para que a criança possa ingressar no ensino primário, tanto que ao término dessa fase elas recebem um documento que as autorizam a fazerem a matrícula no próximo nível de ensino.

Segundo dados da Direção Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade de Educação Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade da Educação (DINIECE)⁸, praticamente 90% das crianças com idade de 5 anos já cumprem a obrigatoriedade estabelecida pela lei nesse país. Observa-se, nas políticas educativas da Argentina, uma grande tendência a incorporar nos sistemas formais de ensino as etapas da educação infantil mais próximas da escolarização obrigatória, que podem ser aquelas

⁸ Direção Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade de Educação Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade da Educação (DINIECE), juntamente com a Secretaria de Planejamento da Educação é a unidade responsável do Ministério da Educação: o desenvolvimento e a sustentabilidade do Sistema de Informação Federal de Educação; as ações do sistema nacional de avaliação da educação.

compreendidas pela faixa etária entre 4 e 5 anos. Desde 1993, a educação inicial a partir dos 5 anos tornou-se obrigatória, e como resultado comprovado pelo DINIECE, está praticamente universalizada. Ainda de acordo com esse mesmo documento, para as idades de 3 e 4 anos, a oferta educativa encontra-se em grande e crescente processo de ampliação e extensão.

Contudo, tal como acontece no Brasil, observa-se que na Argentina a obrigatoriedade aplica-se para as crianças maiores, marginalizando as crianças menores de 4 anos. Malajovich (SANTOMAURO, 2013) ressalta que as crianças menores de 3 anos não têm atenção educativa no país, sendo praticamente inexistentes, a começar pelo próprio órgão responsável que não tem dados coletados sobre essa etapa.

Uruguai: breve resgate da educação infantil e da obrigatoriedade

No Uruguai, o atendimento às crianças pequenas se iniciou na segunda metade do século XIX. Pioneiro e criador da educação pública do Uruguai, José Pedro Varela tinha suas ideias pautadas nas concepções de Froebel, o que gerou um legado histórico acerca de educação em seu país. A Lei nº 18.437⁹ no capítulo II da Educação Formal, em seu artigo 24 diz:

A educação inicial terá por missão estimular o desenvolvimento afetivo, social, motor e intelectual das crianças de três, quatro e cinco anos. Promoverá uma educação integral que contemple a inclusão social do aluno, assim como o conhecimento de si mesmo, do seu entorno familiar, da comunidade e do mundo natural (URUGUAY, MEC, 2008).¹⁰

Ainda sobre a legislação, em seu Capítulo V, artigo 38 discorre:

⁹ Ley nº 18.437 Ley General de Educación.

¹⁰ Ley nº 18.437 Capítulo II, artículo 24. Tradução nossa.

A educação na primeira infância compreenderá desde o nascimento até os 3 anos de idade, e constituirá a primeira etapa do processo educativo de cada pessoa ao longo da vida. Terá características próprias e específicas em termos de sua finalidade, conteúdo e estratégias metodológicas sob o conceito de educação integrada. Ela irá promover a socialização e desenvolvimento harmônico intelectual, sócio emocional e psicomotor em estreita colaboração com os cuidados de saúde física e mental (URUGUAI, MEC, 2008, p. 18).

Entre as décadas de 1960 a 1990 as instituições de educação da primeira infância e de cuidado multiplicaram-se, pois com as necessidades impostas pela Revolução Industrial, as mulheres foram inseridas no trabalho fabril, e tiveram que deixar seus filhos aos cuidados de outras pessoas. Nessa época já se estabeleceu a dicotomia das ações de cuidar e educar, que até hoje se apresenta.

Várias foram as conquistas alcançadas no país em relação à primeira infância. Segundo as análises descritas pelo relatório da UNESCO (BRASIL, 2013b), em 1934 foi aprovado o Código da Criança e juntamente com ele criados o Juizado de Menores e o Conselho da Criança, constituindo o marco jurídico das políticas públicas da infância.

Em seu Artigo 62º a Lei 18.437 destaca os órgãos responsáveis pela Educação da Primeira Infância:

Cada conselho será responsável na área da Administração Pública Nacional de Educação (ANEP) dos seguintes níveis de educação formal: A) O Conselho de Educação Inicial e Fundamental (CEIP) será responsável pela pré-escolar e ensino primário.

A despeito das variadas leis relacionadas à primeira infância no Uruguai, para as crianças de 0 a 3 anos que se encontram em estado de vulnerabilidade, de pobreza extrema e exclusão social, prevalecem os

atendimentos que suprem necessidades básicas da criança, como alimentação, saúde, higiene. Campos (2008; 2013) e Rosemberg (2002) ao analisar as indicações dos organismos internacionais para as políticas de educação infantil, observam que os países têm adotado estratégias compensatórias de assistência focalizada nos grupos de crianças de 4 e 5 anos, restringindo o acesso à educação para as crianças menores dessa faixa etária.

Com relação à obrigatoriedade, tem destaque a Lei nº 17.015, de 1998, que torna obrigatória a educação para as crianças de 5 anos. Posteriormente, no ano de 2007, essa obrigatoriedade foi estendida para os 4 anos, sendo que a partir desse período as instituições tiveram o prazo de quatro anos para se adequarem no sentido de universalizar o atendimento a todas as crianças (BRASIL, 2013b).

Considerações finais

A partir do exposto reconhece-se que a educação infantil nos países latino-americanos enfrentou muitos desafios e também apresentou avanços. Contudo, embora as legislações mencionadas registrem que essa fase é primordial para o desenvolvimento das crianças, na prática cotidiana dos países e municípios, os relatórios evidenciam que as ações ainda se assentam no assistencialismo e cuidados, principalmente para com as crianças em estado de vulnerabilidade, de mães trabalhadoras e classe social desfavorecida. Ademais, uma grande parcela de crianças na faixa etária da educação infantil ainda não é atendida, especialmente pela falta de vagas resultante do desprestígio desse nível de ensino nas políticas públicas educacionais.

Conforme relata Campos (2008), a relação dos organismos internacionais com a educação infantil se dá no sentido de orientar a universalização do acesso a esse nível de ensino. Para tal, concentram-se no compromisso dos governantes para com toda a faixa etária que engloba essa

etapa, ou seja, fazer com que se cumpram os projetos e planos de aprimoramentos que estão em curso na América Latina. Com isso, grande parte das indicações internacionais tem prioridade quase que obrigatória para novas reformas educacionais espelhadas nesses projetos colocados em evidência, como um modelo a ser seguido:

[...] a educação passa a ser considerada como eixo central e o principal meio para as transformações com vistas à promoção da equidade social, fato que se evidenciou nas inúmeras iniciativas de cooperação internacional observadas desde a década de 1980 [...] (CAMPOS, 2008, p. 85).

Campos (2008) ressalta, ainda, que apesar de grandes avanços, a educação para crianças de 0 a 3 anos de idade na América Latina é destinada somente às classes vulneráveis, retirando assim, a ideia de universalização da educação infantil, portanto nega-se o direito para o restante da população dessa idade. Surgem, assim, políticas de cunho focalizado para com esta etapa de ensino, quando deveria estar entrando em uma esfera de universalização.

[...] a efetivação desse direito se dá por duas vias: para as crianças menores a indicação e incentivo é para o envolvimento das famílias, da comunidade, isto é, ampliação deste atendimento via educação não formal; para as crianças com idade mais próxima da escolarização a indicação e o movimento é de tornar este segmento educativo obrigatório, medida esta justificada, pela imbricação de diferentes ordens discursivas: de justiça social, de garantia de direitos, de combate à pobreza, de sucesso escolar, entre outros. (CAMPOS, CAMPOS e SILVA, 2012, p. 9, grifos nossos).

A obrigatoriedade do ensino para a educação infantil surge, então, com intenções de um preparo para os anos seguintes da escolarização, e

também como uma forma de diminuir as desigualdades sociais, a pobreza, excluindo as crianças menores de 3 anos, ainda vistas como sujeitos muito dependentes e sem potencialidades. Nesse entendimento, a educação infantil de 0 a 5 anos de idade não é, de fato, reconhecida como etapa importante do desenvolvimento infantil e da formação humana, reservando-se para os 2 últimos anos (em grande parte dos países) anteriores ao ensino fundamental, os investimentos e preocupações com vagas e atendimentos. Como política global, seguindo praticamente um mesmo parâmetro no que se refere à obrigatoriedade do ensino para as crianças menores de 6 anos, os países têm assentado seus argumentos no papel formador dos anos de escolarização anteriores ao ensino fundamental. Porém, cabe questionar acerca das dificuldades enfrentadas pelas famílias, professores e crianças cotidianamente, com relação ao acesso às instituições e práticas de qualidade.

A partir dessas considerações, torna-se primordial problematizar as racionalidades e intencionalidades envolvidas na proposição da obrigatoriedade de matrícula na educação infantil, enfrentando e defendendo o direito à educação que cabe a todas as crianças na faixa etária de 0 a 5 anos de idade.

Referências

ARGENTINA. Lei 26.206, promulgada em 27 de dezembro de 2006. *Lei de Educação Nacional*, em substituição à Lei nº 24.195, aprovada em 1993. Disponível em:

www.accesoya.org.ar/pdf/leyes/otras/nacional/ley_26206_de_educacion_nacional.pdf. Acesso em: 22 de nov. de 2015.

_____. *Contenidos basicos comunes para el nivel inicial*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Consejo Federal de Cultura y Educación. Primera edición. 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei n. 8.069, de 13 jul. de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília DF, 16 jul. 1990.

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. *Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília, Ministério da Educação, 2010. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em: 29 de janeiro de 2012.

_____. *Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 abr. 2013a.

_____. *A educação infantil nos países do MERCOSUL: análise comparativa da legislação/Ministério da Educação*. Secretaria de Educação Básica. - Brasília: MEC/SEB/UNESCO, 2013b. 132 p.

_____. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CAMPOS, M. M. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CAMPOS, R. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. 2008.

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

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F.; SILVA, R. Educação infantil na América Latina: novos discursos, antigos dilemas. *Anais do VI COPEDI - Congresso Paulista de Educação Infantil e II Congresso Internacional de Educação Infantil*. São Paulo, 2012.

CRAIDY, C. M.; BARBOSA, M. C. S. Ingresso obrigatório no ensino fundamental aos 6 anos: falsa solução para um falso problema. In: BARBOSA, M. C. S. *et al.* A

infância no ensino fundamental de 9 anos. Porto Alegre: Penso, 2012. p. 19-36.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? *Nuances*, Presidente Prudente, Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

DECLARAÇÃO MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo Escolar da Educação Básica 2013*: resumo técnico/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: O Instituto, 2014. 39 p.

HORTA, J. S.B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

KISHIMOTO, T. M. A LDB e as instituições de educação infantil: desafios e perspectivas. *Revista Paulista de Educação Física*, São Paulo, supl. 4, p. 7-14, 2001.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 28 de fevereiro de 2009.

LARA, A. M. de B. *Política e trabalho docente na educação infantil – TDEI na América Latina*: tendências, contra tendências e contradições. UFSC. Florianópolis, SC. 2012. 205 p.

MALAJOVICH, A. *Análisis de los documentos curriculares de Iberoamérica*. OEI. [s.n.t.].

MELLO, S. A. As práticas educativas e as conquistas de desenvolvimento das crianças pequenas. In: RODRIGUES, E.; ROSIN, S. M. (Orgs.). *Infância e práticas educativas*. Maringá: Eduem, 2007. p. 11-22.

OSTETTO, L. *Educação Infantil e Arte: sentidos e práticas possíveis*. 2011. Disponível em: www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/320. Acesso em: 22 de fev. 2015.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

SANTOMAURO, Beatriz. Ana Malajovich fala sobre Educação Infantil. *Nova Escola*, 261, Abril 2013. Disponível em: www.revistaescola.abril.com.br/formacao/ana-malajovich-fala-educacao-infantil-745616.shtml?page=0#>. Acesso em: 12 de dez. 2015.

UNESCO. *Foro Mundial sobre la Educación*. Informe Final. Dakar, 2000.

URUGUAY. *Organización de la Educación Inicial* – OEI. 2000. Disponível em: www.oei.es/observatorio2/pdf/uruguay. Acesso em: 12 de dez. 2015.

_____. Ley n° 18.437, del 2008. Ley General de Educación. *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 2008.

Recebido em março de 2016.

Aprovado em novembro de 2016.