

## A Educação Infantil brasileira no contexto do Mercosul

Adriana M. Momma

Luciane Muniz R. Barbosa

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo refletir acerca das políticas para a educação infantil no Brasil, como parte de um contexto regional (Mercosul), no qual é possível observar imbricações fortemente marcadas pelos ditames do mercado global. A metodologia utilizada corresponde à pesquisa bibliográfica e documental, emanadas dos contextos locais (de cada país que integra o Mercosul), bem como daqueles documentos elaborados no âmbito do respectivo acordo de integração regional. Optou-se em dar destaque à forma como a educação infantil vem sendo inserida no âmbito das políticas locais dos países que integram o Mercosul. Nesse cenário, analisa-se o Brasil e o conjunto de políticas que nele vem sendo implementadas para a educação das crianças pequenas, as quais seguem, majoritariamente, orientações oriundas da ideologia neoliberal, colocando em risco a educação infantil, na perspectiva do direito social e da formação humana.

**Palavras-Chave:** Políticas de Educação Infantil; Mercosul educacional; Globalização da economia; Direitos sociais; Estado; Políticas públicas.

### Brazilian early childhood education in the context of Mercosur

#### Abstract

The purpose of this paper is to reflect on the policies for early Childhood Education in Brazil as a part of a regional context (Mercosur), in which it is possible to observe relations strongly characterized by the global market rules. The methodology used in this paper corresponds to bibliographical and documental research related to local contexts from each of the Mercosur member states, as well as those documents produced under this regional cooperation agreement. Emphasis will be given to the way in which the early childhood education has been inserted within the local policies of the countries of Mercosur. In this scenario, it will be analyzed the Brazil and the set of policies that have been implemented to early childhood, which comes mainly toward deriving guidelines of neoliberal ideology, endangering children's education, from the perspective of social law and human learning.

**KeyWord:** Early Childhood Education Policies; Educational Mercosur; Globalization of the economy; Social Rights; State; Public Policies

## La Educación Infantil brasileña en el contexto del Mercosur

### Resumen

El artículo tiene como objetivo reflexionar sobre las políticas de educación infantil en Brasil, como parte de un contexto regional (Mercosur), en el que es posible observar imbricaciones fuertemente marcadas por los dictados del mercado global. La metodología utilizada corresponde a la investigación bibliográfica y documental, proveniente de los contextos locales (de cada país que integra el Mercosur), así como de aquellos documentos elaborados en el ámbito del respectivo convenio de integración regional. La opción fue por enfatizar la forma en que la educación infantil se ha incluido en el ámbito de las políticas locales en los países que integran el Mercosur. En este escenario, analizamos Brasil y el conjunto de políticas que en él se han implementado para la educación de los niños pequeños, que en su mayoría siguen pautas derivadas de la ideología neoliberal, poniendo en riesgo la educación de la primera infancia desde la perspectiva social y de la formación humana.

**Palabras-clave:** Políticas de Educación Infantil; Mercosur educativo; Globalización de la economía; Derechos sociales; Expresar; Políticas públicas.

### Introdução

Quando nos reportamos às políticas de educação infantil no Brasil atual, faz-se importante mencionarmos que essa reflexão se insere em um cenário de recuperação das instituições democráticas extintas pela “Ditadura Militar de 64”, tendo como marco o movimento “Diretas Já”, período no qual parte da sociedade civil reivindicou as eleições presidenciais diretas no país (1983-1984). Nesse sentido, há que se destacar que a Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) apresenta uma perspectiva democrática de ruptura com a ditadura, mas ao mesmo tempo, “conciliatória” entre movimentos sociais, dissidentes e integrantes dos partidos políticos da época (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB e Partido da Frente Liberal - PFL) e, portanto, constituída por seguimentos das elites econômicas, políticas e intelectuais do país.

Tendo como carta magna a CF/88, em termos de legislação educacional nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (9394/1996) em vigência, pode-se afirmar que estes também refletem as contradições entre projetos societários em disputa. O processo de elaboração da LDB, por exemplo, evidencia, desde o início, a tensão entre projetos “socialistas” e “liberais” de educação-sociedade (SAVIANI, 1997). Todavia, é nesse mesmo contexto que a educação infantil é contemplada como direito e primeira etapa da educação básica no Brasil.

De modo geral, desde o referido período, a maioria dos presidentes<sup>1</sup> que atuou como representante do governo/Estado brasileiro favoreceu a manutenção do tensionamento e das controvérsias que permeiam um modelo de sociedade, no qual tem-se um Estado republicano democrático de direitos e um Estado liberal - “neo” (“conservador”, “populista”, “anti-democrático”; economicista). Pode-se apontar que a governança de 2003 a 31 de agosto de 2016 procurou forjar um projeto de sociedade includente, todavia, sem romper radicalmente com a ideologia dominante.

Nesse cenário, aportar às políticas públicas de educação infantil no Brasil, como parte de um cenário internacional, implica não só uma compreensão do que vem sendo elaborado ou implementado em âmbito local, regional e global, bem como aquilo que reverbera de um sob/sobre o outro. Faz-se importante considerar, como aponta Ianni (1994, p. 151), que: “O local e o global determinam-se reciprocamente, umas vezes de modo congruente e consequente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tencionam-se singularidades, particularidades e universalidades”<sup>2</sup>.

Políticas públicas de educação infantil no Brasil evidenciam, nessa perspectiva, o “protagonismo” da sociedade local, mas ao mesmo tempo a reprodução das desigualdades socioeconômicas e políticas que vêm se configurando nos cenários internacional e regional – na perspectiva da interdependência econômica (RODRIGUES, 2014) e da transnacionalização do capital (HADLER, 2009).

Diante do exposto, pretende-se identificar as políticas de educação infantil no Brasil, como parte de um cenário regional, no qual se destaca o Mercosul<sup>3</sup> que, embora

<sup>1</sup> Embora o Brasil, desde o ano de 1985, se configure como um país democrático, na arena política, os governantes vêm, majoritariamente, atuando de forma “conciliatória”, na qual é possível observar rupturas de acordos de um lado, ao mesmo tempo em que se observa rearranjos e novas “alianças” sendo forjadas no sentido de manter as conveniências das elites brasileiras (segundo dados do PNUD 2019 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), ao analisar 189 países, demonstrou-se que no Brasil a expectativa média de escolaridade é de 15 anos e 4 meses, mas os dados de 2018, apresentaram uma média de 7,8 anos. No ranking geral o Brasil fica em 79º quanto aos indicadores do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano que, embora tenha avançado é exposto pelos dados de concentração de renda, no qual se evidenciam os 10% mais ricos do país concentrando 42% do total de sua renda. Com base em Rodrigues (1965), podemos afirmar que a estratégia “conciliatória” implica a manutenção da oligarquia brasileira, conduzindo os rumos do país para a manutenção de todas as formas de opressão e exclusão do povo da respectiva nação. Se formos considerar tal apreensão ao olharmos para o atual contexto “pluripartidário” (atualmente há, no Brasil, 33 partidos políticos – Tribunal Superior Eleitoral, 2021), seria categórico dizer que tais “grupos”/“partidos”, de modo geral, vêm fomentando a manutenção da condição marginal do povo brasileiro, mais que a sua emancipação.

<sup>2</sup> Para elaboração da respectiva assertiva, o referido autor indica que contou com contribuições de Anthony Giddens (*As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991, p. 69-70).

<sup>3</sup> O Mercado Comum do Sul formalizou-se com o “Tratado de Assunção” firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – constituição do Mercosul, em 1991. Este contou com a adesão da Venezuela, em 2006, e da Bolívia, em 2015. Além disso, possui outros países na condição de associados: Chile; Peru; Colômbia e

inicialmente com caráter de “união aduaneira”, vem se constituindo como um bloco econômico e político que procura estreitar os laços em demais esferas da política nacional/regional, visando ao redimensionamento estratégico de suas economias em âmbito global. Para tal, foram utilizados como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e análise documental, priorizando-se a legislação dos países envolvidos, bem como documentos oficiais do Mercosul. Diante do exposto, os dados apresentam um painel de cada um dos países sem, todavia, constituir-se em uma análise comparativa, o que requererá prosseguimento da pesquisa para descrições e análises nesta perspectiva.

### **A educação infantil no contexto do Mercosul**

Reconhece-se, com base em análise documental, que o Mercosul, nos seus 30 anos de existência, ainda é visto como um acordo com fragilidades diante da instabilidade e desequilíbrios macroeconômicos (MOMMA, 2001). Contemplada nos documentos oficiais do Mercosul (BRASIL, 1992) como um dos elementos chave para o processo de integração regional, a educação vem sendo vislumbrada como fator importante para “a superação das disparidades regionais, para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento econômico e social”, ou seja, é considerada como elemento dinamizador para acelerar o processo de desenvolvimento econômico, com justiça social e consolidar o caminho para a integração regional (MOMMA, 2001, página 110).

Na mesma proporção em que há apontamentos, considerações, declarações e acordos firmados no sentido de fortalecer os países que integram a região, em relação à valorização da infância e da educação de modo geral, em todos os seus níveis, etapas e modalidades, observa-se ênfase nas ações que envolvem a graduação e pós-graduação.

**Integração Educacional:** O MERCOSUL possui protocolos para a integração educacional, os quais preveem a revalidação de diplomas, certificados, títulos e o reconhecimento de estudos nos níveis fundamental e médio, técnico e não técnico. Os protocolos abrangem, ainda, estudos de pós-graduação. Há, também, o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do MERCOSUL (ARCU-SUL) e o Sistema Integrado de Mobilidade (SIMERCOSUL) (site oficial – Mercosul Brasil, disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/cidadaos/estudar/>, acesso em julho de 2021)

---

Equador. E também estados-nação “observadores”, a saber: México e Nova Zelândia. Há ainda, em andamento ações decorrentes do Tratado constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) que podem sinalizar para o estreitamento das relações entre mais países (firmado em 23 de maio de 2008).

No que diz respeito à questão da infância, é possível apreender alguns acordos que foram firmados a partir da leitura da “Cartilha da Cidadania do Mercosul – compilação de normas relacionadas com o cidadão e a cidadã no Mercosul” (1996). Dentre eles, destacam-se a convenção assinada, no âmbito do Conselho do Mercado Comum (CMC), em 2003, “relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e de medidas de proteção das crianças”.

Em 2006, entrou em vigor para Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a “Campanha de informação e prevenção do delito de tráfico de pessoas”, com foco no combate ao tráfico de mulheres e crianças. Já em 2008, foi firmado um acordo que recomendou a promoção de “Campanha comunicacional relativa ao combate ao tráfico de crianças e adolescentes com fins de exploração sexual e/ou de trabalho”, conforme já adotado pelos países signatários à Convenção de Haia (1996).

No âmbito do “Mercosul Social”<sup>4</sup>, há menção às questões concernentes ao “Trabalho infantil e de menores”, no qual se aponta como uma das formas de erradicação e prevenção: “a articulação com o sistema educacional, de modo a garantir a inserção escolar das crianças”.

Em relação à educação infantil, propriamente dita, os países integrantes do Mercosul Educacional apontam que esse atendimento visa ao desenvolvimento integral das crianças. Todavia, se procedermos a uma leitura das atas das reuniões de ministros que versam sobre a educação em demais etapas e níveis (ou seja, em uma visão de conjunto), observar-se-á que a realidade do Grupo de Trabalho da Primeira Infância (GT-PI) também se assenta na afirmativa de Campos (2008, p. 6), de que para os organismos internacionais, a Educação infantil é vista como “uma importante estratégia no combate da pobreza e um meio para promover a equidade”, de maneira que a organização desta etapa educacional deve se pautar em um atendimento mais voltado para a proteção, nutrição e educação das famílias com crianças menores, e uma educação mais escolarizada para os maiores de 3 anos.

A autora ainda apresenta o protagonismo que as organizações não-governamentais e as famílias adquirem na educação das crianças menores de seis anos como aspecto notório das indicações dos organismos internacionais na estruturação das políticas nacionais (CAMPOS, 2008).

---

<sup>4</sup>Acessar:

<https://www.mercosur.int/pt-br/mercosul-social-fortalecimento-do-instituto-social-do-mercosul-e-consolidacao-do-plano-estrategico-de-acao-social/>

Dessa forma, a educação infantil é apresentada e discutida nos projetos como uma medida compensatória, que deve privilegiar, como anunciam, as crianças e famílias em situação vulnerável. Em consequência o incentivo é para alternativas que diminuam os custos e atendam a um número maior de crianças, sendo a educação infantil categorizada como um serviço, um negócio privado, afastando e suplantando a concepção da educação infantil como um bem público de direito de todas as crianças e famílias (CAMPOS, 2008, p. 6).

Quanto ao contexto da Educação Infantil no Mercosul, o quadro a seguir apresenta um painel de organização do atendimento educacional da primeira infância nos diferentes países que integram o bloco, o qual permite fazer algumas aferições. Tal quadro foi elaborado pelo “Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL)” com base em documentos nacionais e do instituto internacional de planejamento da educação de Buenos Aires (IPE UNESCO, Sede Regional Buenos Aires; OEI):

**Quadro 1 – Panorama geral da educação infantil no Mercosul**

País	Nível Inicial (NI) inclui	Educação obrigatória
<i>Argentina</i>	Jardín Maternal (45 días a 2 años) y Jardín de Infantes (3 a 5 años)	04 aos 17 anos de idade (05 anos de idade obrigatório em 1993 e 4 anos em 2015)
<i>Brasil</i>	Educação Infantil – Creches (4 meses ou 6 meses a 3 anos e 11 meses) e pré-escola (4 a 5 anos e 11 meses até o dia 30 de março)	04 aos 17 anos de idade (04 e 05 anos obrigatórios em 2009)
<i>Bolívia</i>	Comunitária no escolarizada (1 a 3 anos) y comunitária escolarizada (4 a 5 anos)	04 aos 17 anos de idade (04 e 05 anos obrigatórios em 2015)
<i>Paraguai</i>	Inicial (0 a 4 anos) y pré escola (5 anos)	05 aos 17 anos (05 anos obrigatório a partir de 2010)
<i>Uruguai</i>	Primera infancia de los 0 a 3 años y 4 a 5 años (inicial)	04 aos 17anos (04 e 05 anos obrigatórios a partir de 2009)
<i>Venezuela</i>	Jardín Maternal (0 a 2 anos) y Preescolar (3 a 5 anos)	03 aos 16 anos (3, 4 e 5 obrigatórios desde 1980)

Fonte: elaboração com base nos dados do Documento de sub eje, acessível em

<https://www.siteal.iiep.unesco.org/>

Com as mudanças que vêm ocorrendo nos respectivos países, o atendimento educacional da primeira infância também vem passando por alterações em decorrência da ampliação da educação obrigatória, sendo que, em alguns, houve a consequente incorporação de parte da Educação Infantil a uma etapa considerada de matrícula compulsória.

O Brasil possui 14 anos de escolarização obrigatória, dos 4 aos 17 anos de idade (o que incorpora a pré-escola destinada a crianças de 4 e 5 anos). No Uruguai a obrigatoriedade abrange o mesmo período.

Na Venezuela, a educação obrigatória é destinada às crianças dos 3 aos 16 anos (totalizando até 14 anos de obrigatoriedade). A Argentina pode totalizar até 15 anos de educação obrigatória, dependendo da jurisdição (4 aos 18 anos/ 17 anos). Já, no Paraguai, inicia-se a educação obrigatória aos 5 anos, o que implica no total 13 anos de educação obrigatória. Na Bolívia, o período de escolarização obrigatória vai dos 4 aos 17 anos de idade.

Com base na legislação vigente nos respectivos países, observa-se diversidade e uma complexidade na forma de organizar os espaços, tempos e programas de atividades no âmbito da educação infantil (inicial), com distintas modalidades de atendimento: institucional; comunitário; filantrópico; privada/“fiscal”; familiar.

No caso do Brasil, a responsabilidade sobre a educação infantil recai prioritariamente sobre os Municípios. Há instituições públicas e privadas (com ou sem fins lucrativos: confessionais; filantrópicas e comunitárias) atuando na oferta dessa etapa da educação.

Já na Argentina, faz-se menção de que a responsabilidade pela educação infantil vem sendo assumida pelas 23 províncias e pela capital da República (Cidade Autônoma de Buenos Aires):

a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales. b) de gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros (Ley nº 26.206/2006).

Segundo a legislação, além dessas instituições, existem salas multiidades, plurissalas, salas de jogo e outras modalidades para situações especiais (rurais e urbanas), atendendo às circunstâncias em que os modelos formais não são aplicáveis. As províncias têm modelos organizacionais e pedagógicos próprios.

Na Bolívia, “El sistema educativo está compuesto por las instituciones educativas fiscales, instituciones educativas privadas y de convenio” (Art. 1, inciso 4, Ley 070/2010)

Artículo 9. (Educación Regular). Es la educación sistemática, normada, obligatoria y procesual que se brinda a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, desde la Educación Inicial en Familia Comunitaria hasta el bachillerato, permite su desarrollo integral, brinda la oportunidad de continuidad en la educación superior de formación profesional y su proyección en el ámbito productivo, tiene carácter intracultural, intercultural y plurilingüe (BOLÍVIA, 2010).

A Venezuela apresenta, em termos de oferta e organização da educação infantil:

Artículo 4 – La educación como función y servicio público y como derecho permanente e irrenunciable de la persona se impartirá mediante un proceso escolarizado y no escolarizado” [...].”

Pré escola – responsabilidade do Ministério da Educação, Cultura e Esportes. Há menção sobre estabelecimento de convênios com instituições públicas e privadas, comunidades e outros entes vinculados à educação e ao trabalho produtivo para o financiamento de educação técnica e profissional. (VENEZUELA, 1999)

A participação pode ser em um turno (4 ou 5 horas diárias) ou de tempo integral (8 horas diárias), em duzentos dias por ano. Há dois tipos de atendimento educacional: o convencional e o não convencional; e três tipos de espaços: institucional, familiar e comunitário. O institucional se realiza nos Centros de Educação Inicial Bolivarianos, tanto para o maternal quanto para o pré-escolar; o familiar atende principalmente na zona rural, crianças vítimas de violência armada, crianças menores de um ano etc.; e o comunitário se dá nos *hogares* ou centros comunitários de educação integral, ludotecas, lares espontâneos de cuidado infantil (BRASIL, 2013, p. 75).

No caso do Paraguai, em 1998, foi estabelecido, no âmbito da Ley 1264: “Artículo 11, inciso I: los establecimientos, centros o instituciones educativas son instituciones públicas, privadas y privadas subvencionadas, constituidas con el fin de prestar el servicio público de educación en los términos fijados en esta ley.”

A cobertura dos grupos de cinco anos está praticamente universalizada (97%, atualmente) e a de quatro é de 85%. O sistema de ensino paraguaio contempla também a educação infantil não escolarizada, para crianças de 8 meses a 5 anos, em zonas rurais e urbano-periféricas, que se realiza no Hogar Educativo Comunitário Mita Róga (Casa de los Niños) e em outros tipos de organização. Essa modalidade de educação está a cargo de grupos sociais e instituições públicas e privadas, como alternativa para garantir oportunidade de desenvolvimento para as crianças que não têm acesso à educação inicial escolarizada. [...] O programa contempla ações de saúde, nutrição e estimulação educativa (BRASIL, 2013, p. 61).

Interessa identificar que a legislação do Uruguai, ao tratar dos princípios da educação em âmbito nacional, aponta no artigo 6º da LEY (2008) que “El cuidado y educación de los hijos e hijas para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres.” O atendimento das crianças de 0 a 36 meses, por exemplo, é oportunizada em três tipos básicos de instituições: Os Centros de Educação Infantil Privados (CEIP), supervisionados pelo Ministério da educação ou pela ANEP (Administración Nacional de Educación Pública); os Centros de Atenção Integral à Infância e às Famílias (CAIF) e os Centros Diurnos do INAU – Instituto del Nino y Adolescente del Uruguay, antigo Instituto Nacional del menor.<sup>5</sup>

Ademais, conforme aponta a Camara Nacional de Comercio y Servicio del Uruguay:

Según el último censo realizado por el Ministerio de Educación en 2007, el 57% de los niños de 0 a 5 años se educa en centros públicos administrados por Primaria. El 18% se educa en colegios o jardines privados; 13% en centros CAIF; 10% en guarderías privadas y 2% en guarderías públicas.

<sup>5</sup> Consultar também os artigos 99, 114, entre outros.

O que se observa em relação aos 6 países integrantes do Mercosul (membros plenos) é um “hibridismo” nas formas de atendimento em relação à educação dos bebês e crianças pequenas, bem como em relação ao seu caráter – público, conveniamento, privado, comunitário; assistencialista, caritativo, sócio-educativo, filantrópico, entre outros.

Faz-se importante considerarmos, com base no relatório OREALC de 2014 (Oficina Regional de Educación para la América Latina y el Caribe – Unesco: Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura), que a “primeira infância<sup>6</sup>” se desponta como um desafio cujo objetivo indica: “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos” (p. 49). E ainda:

Existe consenso en que proveer una atención y educación en primera infancia de calidad es una tarea compleja, pues asegurar el desarrollo, crecimiento y aprendizaje de los niños implica atender distintas dimensiones de su desarrollo -desde el nacimiento hasta el inicio de la educación primaria- en contextos formales e informales (UNESCO, 2007a<sup>7</sup>). Consecuentemente, el cuidado y la educación temprana requieren la coordinación de variados actores que provean estos cuidados: **familia, vecinos, instituciones públicas y privadas, ONGs, y las propias comunidades.** [...] estas políticas deben combinar servicios de atención directa a los niños con programas de apoyo que mejoren las condiciones y capacidades de los distintos actores que interactúan con ellos a diario, especialmente **las madres y otros cuidadores**, a fin de **compensar las desventajas de los más vulnerables y fomentar su capacidad de adaptación** (p. 55 – grifo nosso).

Veja-se que, em termos políticos, faz-se aferição às crianças “vulneráveis e desfavorecidas” – que vivem em condições de pobreza, marginalizados; na qual podem(rão) se articular “famílias, vizinhos, instituições públicas, privadas, ONGs e a própria comunidade”, em especial as “mães” ou outras “cuidadoras”. Nesse sentido, vislumbram-se políticas compensatórias que visam a diminuir os efeitos das desigualdades sócio-econômicas que vem excluindo diversas pessoas das condições dignas de vida. O “cuidado e a educação” vêm, na perspectiva dessa instituição no sentido de “fomentar a capacidade de “adaptação” dessas crianças vulneráveis”, não necessariamente à garantia da infância, à formação humana e a sua emancipação.

A própria Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), desde a década de 60, vem sinalizando a importância de promoção do “desenvolvimento social” no

<sup>6</sup> Abarca crianças na faixa etária dos 0-3 anos (denominada de educação inicial, da infância, “creche”, “parvulária”. Já a educação posterior a essa faixa etária, no geral, recebe a denominação de “pré-escola” ou “pré-primário”.

<sup>7</sup> UNESCO (2007a). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Bases Sólidas. Atención y Educación en la Primera Infancia *Apud*. OREALC, 2014.

sentido de “superar a pobreza e reduzir a desigualdade”. Segundo o relatório “Horizontes 2030” (2016) houve um aumento na desigualdade da distribuição da renda desde o início da década de 1980 até o ano 2000 e, em anos posteriores vem apresentando um “aumento leve”. Temos, segundo o Relatório: “um mundo mais **“integrado”**, mas mais desigual” (2016, grifo nosso):

CEPAL adverte que, com uma abordagem da pobreza que situa a igualdade no centro, os avanços em sua redução são frágeis e reversíveis se não forem acompanhados de políticas públicas e sólidas instituições sociais que promovam a geração de emprego e trabalho decente, o acesso a serviços básicos (como saúde, educação, moradia, água potável, eletricidade e saneamento) e o fortalecimento dos sistemas de proteção social (CEPAL, 2016, página 19).

Nesses termos, afrontam-se as “consequências” causadas pelas políticas “neoliberais” ao invés de incidir sobre suas causas, tratando “vulneráveis” e “não vulneráveis” como sujeitos que, na perspectiva da justiça, embora sejam encarados como “iguais” em termos legais, são tratados como diferentes em termos políticos e sociais. Uns com mais e outros com menos renda, oportunidades, direitos; cidadania; dignidade para viver; sobreviver.

### **A Educação Infantil brasileira – alguns apontamentos**

No Brasil, como já anunciado anteriormente, pode-se afirmar que o atendimento educacional da criança pequena é relativamente recente e seu histórico revela diferentes concepções de infância e de educação que permearam as mudanças históricas e políticas já acontecidas e as ainda em curso.

A oferta de espaços e instituições para cuidado da criança pequena surge no Brasil com influência de propostas de atendimento à infância oriundas de organismos internacionais e se expande como fruto de lutas dos movimentos sociais, com especial destaque para os movimentos feministas, que reivindicavam o direito de ingresso e atuação da mulher no mercado de trabalho. Tal atendimento iniciou-se na assistência social, marcado pela preocupação com o cuidado e higiene da criança, filha da mãe trabalhadora (Cf. KUHLMANN JR., 1998).

Rosemberg (1999) analisa a influência de organismos como Unicef e Unesco para o atendimento da criança pequena no Brasil, antes mesmo de a Educação Infantil ser considerada um direito. Segundo a autora, passa a ser propagado em países “subdesenvolvidos” como o Brasil, um modelo de educação infantil a baixo custo, constituído por bases conceituais lançadas pela Unicef nas décadas de 50 e 60.

Assim, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) passa a gestar uma proposta de atendimento à primeira infância muito similar às apresentadas por Unesco e Unicef, a qual tratava de “implementar uma verdadeira política de educação compensatória que vise equalizar as oportunidades educacionais (Parecer Conselho Federal de Educação - CFE 2018/74), pela adoção de modelos não convencionais, procurando mobilizar toda a comunidade (Indicação CFE 45/74)” (ROSEMBERG, 1998, p. 18). Apesar de ter formulado um programa nacional de educação pré-escolar em massa, o MEC não o implementa na década de setenta, mas sim a Legião Brasileira de Assistência (LBA), por meio do Projeto Casulo<sup>8</sup> que, de forma indireta, com repasse de recursos para instituições privadas e prefeituras, conseguiu se expandir rapidamente, seguindo um discurso e modelo assistencialista, com participação da comunidade.

O final da década de 1980 e a década de 1990 trouxeram significativos avanços legais para essa área. Com a promulgação da CF/88 e a aprovação da LDB 9394/96, a Educação Infantil passa se configurar como a primeira etapa da educação. Cabe ressaltar também a aprovação da Lei 8069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e sua previsão de proteção integral à infância. Assim, agora *sujeito de direitos*, as crianças pequenas também passam a ser legisladas (FARIA, 2005, p. 1015).

Apesar da atuação direta do município, como já destacado, pelo atendimento da demanda das famílias por instituições que atendam gratuitamente as crianças de 0 a 5 anos, faz-se necessário destacar que a divisão de responsabilidades dos entes federados está constitucionalmente assentada em um regime federalista que prevê o princípio de colaboração entre municípios, estados e União na oferta da educação (CF/88 Art. 211). Todavia, por questões de várias ordens, dentre elas as de caráter político-partidário, a tal colaboração não tem sido viabilizada a contento.

Atualmente, além das orientações de organismos internacionais, da atuação do setor privado e, mais recentemente, do mercado propriamente dito, mudanças políticas em curso no Brasil têm contribuído para fragilizar ou mesmo inviabilizar a EI como um direito.

Após a recente ruptura democrática no país que culminou com o *impeachment* da presidenta Dilma, o presidente Michel Temer e, na sequência, Jair Bolsonaro, com a justificativa de equilíbrio das contas federais, colocou em prática uma reforma administrativa

---

<sup>8</sup> No contexto da Guerra Fria, o Projeto Casulo incorporou o discurso da Doutrina de Segurança Nacional e a estratégia utilizada pela LBA foi a de expansão do número de vagas baseadas essencialmente na diminuição do custeio *per capita* repassado às entidades beneficentes que atendiam as crianças (ROSEMBERG, 1998).

que extinguiu pastas e fundiu áreas do governo, com medidas que “objetivam desconstruir todo o empreendimento político-institucional que, ancorado na Constituição Federal de 1988, permitiu-nos avançar em termos de igualdade e de reconhecimento, ainda que lentamente” (Editores da Revista Educação & Sociedade, 2016, p. 329).

A ação mais recente e grave do governo referiu-se à Proposta de Emenda Constitucional apresentada por Temer e já aprovada em dezembro de 2016 (EC/95) que, ao congelar gastos por um período de 20 anos, teve como propósito reduzir investimentos na educação, saúde e outras políticas sociais. Tal limitação de gastos

[...] impedirá o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), entre elas e, sobretudo, a efetivação da educação obrigatória para todos os jovens entre 4 e 17 anos, o estabelecimento do CAQ/CAQI (Custo aluno qualidade/Custo aluno qualidade inicial) e a valorização do magistério da educação básica como política obrigatória em todo o território nacional. (Editores da Revista Educação & Sociedade, 2016, p. 331)

No que diz respeito especificamente à Educação Infantil, destaca-se o lançamento do Programa Criança Feliz<sup>9</sup> em outubro de 2016, via Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Tal programa, lançado pela então primeira-dama em um discurso que prioriza o papel da mãe no cuidado da criança na primeira infância, destina-se ao atendimento de crianças de até 3 anos de idade, oriundas de famílias de baixa renda e que sejam atendidas pelo Programa Bolsa Família<sup>10</sup>.

Ademais, no contexto da pandemia causada pela Covid-19, declarada em 12 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), deparamo-nos com ações de distanciamento social, incluindo o confinamento, no qual alteraram-se drasticamente os cenários quanto ao atendimento, diante da singularidade da educação infantil que não possibilita tal distanciamento. Desde o período do golpe acrescido ao momento atual, o país tem apresentado dados catastróficos quanto à fome (de aproximadamente 57 milhões para mais de 116,8 milhões em situação de insegurança alimentar, segundo Rede PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, dezembro de 2020); à concentração de renda no país que se manteve em expansão entre os brasileiros

<sup>9</sup> Decreto nº 8869, de 5 de outubro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm). Acesso em: 10. Dez. 2020.

<sup>10</sup> Programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, criado em 2003, com três eixos principais: complemento de renda através de benefício em dinheiro transferido mensalmente às famílias; acesso à direitos; articulação com outras ações de políticas sociais. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>.

mais ricos (1% da população detém aproximadamente 50% da riqueza nacional, de acordo com o *Credit Suisse Research Institute, Global Wealth data book 2021*); ao desemprego que, segundo PNAD Contínua, atingiu 14,8 milhões de brasileiros no primeiro trimestre de 2021, etc.

Nesta conjuntura, além da educação propriamente dita, vêm à tona no Brasil o tema do “*homeschooling*” (Projeto de Lei 170/2019) e outros projetos relacionados à renda básica, tais como PEC 11/2020 (teto da pobreza infantil), PLP213/2020 (renda básica da primeira infância), PEC 34/2020 (benefício universal infantil), PL 5343/2020 (lei de responsabilidade social), entre outros em análise no Senado (Agência Senado).

Dessa maneira, constata-se um futuro temeroso no que diz respeito à destruição do direito à educação Infantil no Brasil, ofertando-se, em seu lugar<sup>11</sup>, um atendimento assistencial para camadas menos favorecidas, em um discurso de atuação compensatória, muito semelhante ao presente na origem desse atendimento, via orientações dos organismos internacionais e fundações.

### **Considerações finais**

No que se refere ao Mercosul, conclui-se que, apesar de se tratar de um acordo inicialmente de caráter comercial, este expandiu ações no campo da política geral, sendo notório observar as contradições que decorrem da conjuntura político-econômica pautada na “globalização da economia” (IANNI, 1997<sup>a</sup>; 1997<sup>b</sup>) fundamentada por um modelo de “Estado quase-mercado” que, no caso brasileiro, se apresenta de forma “dual” com exclusão de um lado e “direito/universalista” de outro, em um painel que aponta para a prevalência da perda dos direitos sociais em decorrência do cenário atual de “contingenciamento”, de retrocessos no campo democrático e conseqüente implicações para o exercício da cidadania pela via dos direitos sociais constitucionalmente adquiridos.

Embora o Brasil tenha se retirado de maneira unilateral da Secretaria Educacional do Mercosul (11/2019), não participando das reuniões e decisões desde então, mas com possibilidade de manifestação dependendo da conveniência, ele próprio assumiu a presidência *pro tempore* do bloco (vigência de 06 meses), trazendo a pauta da redução da

---

<sup>11</sup> Diante da histórica manutenção das desigualdades sociais no país, o avanço qualitativo e quantitativo das políticas sociais, na perspectiva dos direitos sociais faz-se premente. Não se trata de suprimir ou substituir um ou outro direito para minimizar a pobreza, mas de fazer avançar todos os direitos sociais visando à dignificação da experiência existencial e humana. Como diria Evaldo Amaro Vieira, no Brasil, faz-se políticas sociais que não oportunizam necessariamente a experiência do direito social (VIEIRA, 1997).

tarifa externa comum (TEC) e a possibilidade de acordos bilaterais, tendo em vista questões de ordem ideológico-política, como sua crítica ao governo argentino eleito em outubro de 2019. Observa-se desde o Brasil, o jogo das conveniências e polarizações que se expande do local para o regional, do regional para o local, do local ao global e vice-versa.

Quanto à Educação Infantil neste contexto, destaca-se que as legislações dos diferentes países apresentam o Estado como responsável pela oferta de atendimento para bebês e crianças pequenas desde os primeiros meses de vida e também por parte da educação considerada obrigatória que abrange os anos finais dessa etapa educação. Contudo, ao permitirem diferentes formas de organização e a atuação de diferentes setores da sociedade para oferecer esse atendimento, avalia-se que os países do Mercosul, com suas frágeis economias e democracias vêm favorecendo a manutenção de suas contradições, mais que sua superação.

Por outro lado, por mais contraditória que seja a governança, em geral, quando se tem dirigentes progressistas<sup>12</sup> a ampliação da obrigatoriedade da oferta pelo Estado para a educação infantil foi normatizada. Na Argentina de Cristina Fernández de Kirchner, incluiu-se a obrigatoriedade dos 4 anos, em 2015; no Brasil, com o presidente Luis Inácio Lula da Silva e no Uruguai da Frente Ampla Tabaré Vázquez normatizaram a obrigatoriedade dos 04 e 05 anos, em 2009; o Paraguai de Fernando Lugo ampliou a obrigatoriedade a partir dos 05 anos em 2010; e na Bolívia de Evo Morales, em 2015, a obrigatoriedade dos 04 e 05 anos de idade foi legalizada.

A obrigatoriedade em forma de lei imputa ao Estado uma responsabilidade social e, nesta perspectiva, traz a expectativa de fortalecimento de um modelo de Estado promotor do bem estar e, logo, do direito social, experiência *per se*, imprescindível para a coesão/integração social e sua transformação. A quem interessa a manutenção das contradições nos países que integram o Mercosul e mesmo nos países da América Latina e Caribe? A quem interessa privatizar o atendimento da educação infantil no país ou corroborar para a manutenção de instituições/organizações que fomentam a experiência de sociedade dualista e não unitária? A quem interessa investir pouco e lucrar neste investimento humano na tenra idade?

---

<sup>12</sup> Faz-se importante indicar que efetivamos destaque ao período correspondente aos presidentes, todavia, é fato que nessa conjuntura a participação dos movimentos sociais fez-se imprescindível para que tais avanços tivessem ocorrido. Por outro lado, sem lideranças democráticas o diálogo faz-se inexpressivo ou inexistente, além dos retrocessos no campo dos direitos sociais que são difíceis de aquilatar.

Não se pode desconsiderar que os países da América Latina e, portanto, os que integram o Mercosul, apresentam realidades sócio-históricas muito díspares e que aqui não foram consideradas para efeito de análise. No entanto, a partir das informações baseadas em fontes documentais, podemos afirmar que se vislumbra atualmente, sem sombra de dúvida, “mais o mercado e menos os direitos”, em especial os sociais. Diante desse contexto, reitera-se a urgência de esforços de mobilização coletivos na luta pela democracia, pelos direitos das crianças à infância e à educação pública, gratuita, laica e de qualidade.

Parafrazeando Gabriela Mistral<sup>13</sup>, **é hoje** que precisamos alterar radicalmente as políticas. Não há como protelar o cuidado com a vida humana e todas as demais existências, pois pereceremos.

## Referências

ARGENTINA. **Ley nº 26.206**. Ley de Educación Nacional. 2006 Disponível em: [http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf). Acesso em 2018.

BOLIVIA. **Ley Educativa Avelino Siñani**- Elizardo Pérez Nº 070. Estado Plurinacional de Bolivia Ministerio de Educación, 2010.

BRASIL, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. **Cartilha do Mercosul**. Brasília, DF: ABEI, 1996.

BRASIL, Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. Frente de Estudos e Debates Estratégicos. Senado Federal. Câmara dos Deputados. Avanços do marco legal da primeira infância. **Cadernos de Trabalhos e Debates 11**. 2016 Disponível em: [www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/...marco-legal-da-primeira-infancia/view](http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/...marco-legal-da-primeira-infancia/view). Acesso em 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **A educação infantil nos países do MERCOSUL: análise comparativa da legislação** / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2013.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro, 1996 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em 2018.

Brasil, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 5 de outubro de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 2019.

BRASIL. Reunião de Ministros do MERCOSUL, **Plano Trienal de Educação para o MERCOSUL**, 1992. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/MERCOSUL>>.

<sup>13</sup> Poetisa chilena com pseudônimo de Gabriela Mistral (1889-1957). Referência à poesia *Su nombre es hoy*.

BRASIL. **Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educacional do Mercosul (2001-2005)**.

Participantes do Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do Mercosul e do grupo gestor de projetos de indicadores, 2008.

CAMPOS, R. **Educação infantil e organismos internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. Tese de doutorado, 2008. UFSC, 215p.

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

CAMPOS, R. F. "Política pequena" para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, 2012, p. 81-105.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Horizontes 2030**. A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Trigésimo sexto período de sessões da CEPAL Cidade do México, 23 a 27 de maio de 2016. Disponível em:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40161/4/S1600654\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40161/4/S1600654_pt.pdf)

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Desarrollo social inclusivo** - Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. 2015 Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015. Disponível em:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf)

CORREA, B. C. A educação infantil. IN: Oliveira, R. M.; Adrião, T. (orgs). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo, Xamã, 2002, p. 13-32.

Editorial da Revista Educação e Sociedade. O contexto político e a educação nacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 135, junho de 2016, p. 329-334.

FARIA, A. L. G. de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n.92, p. 1013-1038, out de 2005.

HADLER, J. P. de T. C. **Dependência e subdesenvolvimento**: a transnacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado/ João Paulo de Toledo Camargo Hadler. – Campinas, SP: [s.n.], 2009.

IANNI, O. **Globalização**: novo paradigma das ciências sociais. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 147-163, Aug. 1994.

IANNI, O. **A Sociedade Global**. 5ª Edição- RJ: Civilização Brasileira, 1997a.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 4ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1997b

IANNI, O. **A era do globalismo**. 10ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010.

KUHLMANN JR., M. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre. Mediação, 1998.

MOMMA, Adriana M. **As políticas educacionais brasileiras no contexto do Mercosul:** perspectivas e desafios para o processo de integração. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001.

PARAGUAY. Ley General de Educación de Paraguay. **Ley Nº 1264/1998**. Disponível em: <http://www.mec.gov.py/cms/>

Protocolo de integração educacional para prosseguimento dos estudos de pós-graduação nas universidades dos estados partes do Mercosul. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Dec\\_008\\_096\\_Prot%20Integ%20Educac%20Estud%20P%C3%B3s-Gradua%C3%A7%C3%A3o\\_At%202\\_96.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Dec_008_096_Prot%20Integ%20Educac%20Estud%20P%C3%B3s-Gradua%C3%A7%C3%A3o_At%202_96.pdf)

BRASIL, CAPES, **RESOLUÇÃO Nº 3**, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2011  
<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/Resolucao-cne-03-2011.pdf>

RODRIGUES, N. **Teoria da interdependência:** os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. *Conjuntura Global*, v. 3, n. 2, abr./jun. 2014, p. 107-116.

RODRIGUES, J. Honório. **Conciliação e Reforma no Brasil:** um desafio histórico-político. RJ: Civilização Brasileira, 1965.

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 107, p. 7-40, July 1999.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas, Campinas, SP, Autores Associados, 1997.

UNESCO. Orealc. América Latina y el Caribe. **Revisión Regional 2015 de la Educación para Todos**, 2014. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232701s.pdf>

URUGUAY. Ley General de la Educación. **Ley Nº 18.437** DE 2008. Disponível em: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV\\_Ley18437.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV_Ley18437.pdf)

VENEZUELA. Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación. **Decreto 313** – Gaceta Oficial nº 36.787 (Reforma) del 16/11, 1999.

VIEIRA, E. A.. Políticas sociais e direitos sociais no Brasil. **Comunicação & Educação**, (9), 1997, p. 13-17.

TEAL. **Indicadores Estatísticos**. S/d. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>. Acesso em: 22, abr. 2021.

Autoras

Adriana M. Momma

Professora da Faculdade de Educação da Unicamp. Doutora e Mestre em Educação na área de Políticas de Educação e Sistemas Educativos pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (UNICAMP/FE). Pedagoga pela Universidade Estadual Paulista - UNESP/FCLAR- Júlio de Mesquita Filho. Integra o LaPPlanE - Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, FE/Unicamp (desde 1998). Colabora e atua em trabalhos de ensino, pesquisa,

assessoria e consultoria na área de planejamento, acompanhamento e sistematização de ações e programas de governo; políticas públicas de educação infantil; formação de professores da educação básica e educação comparada.

E-mail: [amomma@unicamp.br](mailto:amomma@unicamp.br)

#### Luciane Muniz R. Barbosa

Professora da Faculdade de Educação da Unicamp, no Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE). Possui Doutorado em Educação (2013), Mestrado em Educação (2007) e graduação em Pedagogia (2004), realizados na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Atualmente é Pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito à Educação; Políticas Educacionais; Educação Domiciliar/Homeschooling; Política de Educação Infantil; Estado e Educação.

E-mail: [lumuniz@unicamp.br](mailto:lumuniz@unicamp.br)